

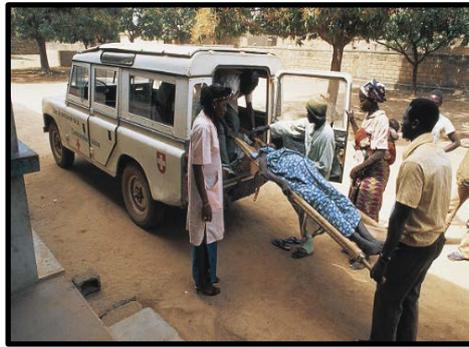


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)
Direction du développement et de la coopération (DDC)
Division Sécurité humaine (DSH)

Evaluation de la Stratégie de Coopération au Mali 2017 – 2021

Section Evaluation et Contrôle de Gestion





Evaluation de la Stratégie de Coopération Mali 2017 – 2021

Contenu:

- I Management Response / Prise de position**
- II Rapport final de l'évaluateur**

Annexes

Berne, Février 2020

Pourquoi mener des évaluations de stratégies de coopération pays ou région?

Depuis 2010, la Direction du développement et de la coopération (DDC) a développé, grâce à un processus pilote, une nouvelle approche pour évaluer les stratégies de coopération pays ou région. La particularité principale de cette nouvelle approche est la promotion de l'échange et du partage du savoir au sein de l'institution et de l'équipe d'évaluation qui est guidée par un consultant externe. La différence principale entre les évaluations des stratégies de coopération pays ou région et d'autres évaluations externes gérées par la Section Evaluation et contrôle de gestion (E+C) est que du personnel de la DDC est impliqué au sein de l'équipe d'évaluation en tant qu'évaluateur, mais avec une connaissance de l'intérieur des enjeux et des débats institutionnels.

Les évaluations des stratégies de coopération ont pour but d'analyser la pertinence et la cohérence de la coopération au développement de la Suisse par rapport aux priorités nationales de développement et au Message parlementaire sur la coopération internationale de la Suisse. Elles analysent les résultats obtenus au niveau du portefeuille des domaines d'intervention de la stratégie de coopération. Ce faisant, elles contribuent au pilotage stratégique et opérationnel des interventions de la DDC et à améliorer l'efficacité de l'aide. Les évaluations des stratégies de coopération pays ou région appuient la définition des nouvelles stratégies de coopération et stimulent l'apprentissage.

Les évaluations des stratégies de coopération pays ou région sont définies comme des évaluations hybrides car elles sont menées par des équipes d'évaluation mixtes composées d'un consultant externe et de 2 pairs de la DDC (ou, si pertinent, d'autres offices de la Confédération). E+C a décidé de développer cette approche pour valoriser le savoir et les compétences du personnel de la DDC et pour renforcer l'apprentissage interne tout en bénéficiant d'un point de vue d'un consultant externe.

Le programme d'évaluation de E+C est approuvé chaque année par la Direction de la DDC. Les évaluations des stratégies de coopération pays ou région, menées sur demande des Divisions et des Bureaux de coopération concernés, font partie intégrante du programme d'évaluation. Les évaluations mandatées par la DDC lui servent d'outil d'apprentissage organisationnel et lui permettent de définir des orientations stratégiques et de rendre compte de ses activités.

Les évaluations des stratégies de coopération pays ou région sont réalisées conformément aux standards d'évaluation du CAD de l'OCDE. Les responsables au niveau des Domaines de la DDC répondent aux recommandations de l'évaluation en rédigeant une prise de position (« Management Response »).

Calendrier de l'évaluation de la stratégie de coopération Mali 2017-2021

Etape	Période
Phase préliminaire : Analyse documentaire et « Inception report »	Mars 2019 – Mai 2019
Phase de terrain / mission au Mali	Juin 2019
Elaboration du rapport d'évaluation	Juillet 2019 – Septembre 2019
Rapport d'évaluation final	Septembre 2019
Réponse de la DDC (« Management Response »)	Février 2020

I Management Response

Management Response de l'Evaluation à mi-parcours de la stratégie de coopération suisse au Mali 2017-2021

1. Appréciation du processus et du rapport de l'évaluation

Nous remercions l'équipe qui a mené à bien cette évaluation et saluons les grands efforts déployés pour l'élaboration de la revue à mi-parcours de la stratégie de coopération suisse au Mali. Tout en reconnaissant la pertinence de l'analyse, nous relevons qu'une formulation plus concrète et précise de certaines observations et recommandations aurait facilité notre compréhension et la mise en œuvre d'actions en conséquence.

2. Recommandations spécifiques

Veillez consulter le tableau en annexe.

Berne, le 13.02.2020



Thomas Gass

Chef Domaine Coopération Sud
Dir. du dévelop. et de la Coop. DDC



Manuel Bessler

Chef Domaine Aide Humanitaire
Dir. du dévelop. et de la Coop. DDC



Stéphane Rey

Responsable a.i. Division Sécurité
humaine Direction politique DP

Annexe : Recommandations spécifiques et Management Response / Prise de position

Volet d'évaluation 1: Analyse du contexte

RECOMMANDATIONS	MANAGEMENT RESPONSE / PRISE DE POSITIONS			RESPONS.	DÉLAI
Recommandation 1 La nature et la taille futures de l'engagement suisse au Mali et dans la région seraient à déterminer en deux phases : (i) la première encore au cours de la SC en vigueur 2019-2021), sous formes d'hypothèses de travail à vérifier, et (ii) la deuxième nettement en vue de la prochaine SC de 2022 à 2025.	Complètement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Prise de position</u> Le BuCo prend bonne note de la recommandation.				
	<u>Mesures</u> Le BuCo a l'intention de se positionner face à la future SC durant les 18 prochains mois en posant certains jalons (entrées en matière, phases successives, mesures organisationnelles...) dans l'esprit des recommandations de cette évaluation. Le BuCo comprend cette démarche comme les « hypothèses de travail » mentionnées dans la recommandation. Ces hypothèses, infirmées ou confirmées, nourriront les réflexions et le processus d'élaboration de la prochaine SC.			BuCo	continu
Recommandation 2 Pour faire face à la dégradation du contexte, sécuritaire et autre, il est impératif de perfectionner encore les instruments de gestion stratégique et adaptative . Cet aspect figure au chapitre 3 sous les thèmes spécifiques et dans les recommandations générales dans la section 4.2.	Complètement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Prise de position</u> Le BuCo adopte une approche d'adaptation continue à l'évolution du contexte. Il renouvelle tous les 6 mois son analyse de contexte (MERV) à partir de laquelle il réoriente au besoin ses actions, son dispositif et ses stratégies (et celles de ses partenaires). Le BuCo se joint à la conclusion d'une adaptation continue. Toutefois, il serait utile pour le BuCo de préciser quels instruments sont à améliorer.				
	<u>Mesures</u> - Poursuivre les analyses régulières (MERV) ; - Poursuivre les échanges sur l'évolution du contexte sous forme de réunion hebdomadaire ; - Maintenir des relations étroites avec les autres PTF et chargés de la sécurité ; - Mettre en œuvre les recommandations du <i>remote monitoring</i> ; - Rester à l'écoute et partager les meilleures pratiques des partenaires et PTF en matière de gestion adaptative.			BuCo	continu

Volet d'évaluation 2: Pertinence du portefeuille de projets par rapport aux domaines thématiques de la stratégie de coopération

RECOMMANDATIONS	MANAGEMENT RESPONSE / PRISE DE POSITIONS			RÉSPONS.	DÉLAI
Recommandation 3 Il est recommandé que la Suisse renforce sa recherche d'alliances parmi les PTF pour élargir encore l'inclusion de la société civile organisée et des formations socio-économiques capables de former du capital humain et social dans tous les domaines, pas seulement en GP.	Complètement d'accord	Partiellement d'accord		BuCo	Janvier 2020 continu continu
	<u>Prise de position</u> Le BuCo prend note de la recommandation.				
	<u>Mesures</u> <ul style="list-style-type: none"> - Plusieurs programmes et phases renforçant la société civile sont en cours d'élaboration en collaboration avec d'autres PTF (notamment FORCE, EMERGE, PACUM, 1325) ; - Poursuivre les efforts d'inclusion d'une composante renforcement de la société civile lors de l'élaboration de nouveaux programmes/phases, notamment intégrer cette recommandation dans les programmes en approche filières ; - Poursuivre et renforcer la collaboration avec les PTF adoptant une approche <i>Leave No One Behind</i> (LNOB). 				
Recommandation 4 Pour mieux capter le potentiel de synergies de l'engagement suisse au Mali et dans la région, il est recommandé de compléter le cadre logique de la prochaine SC par une visualisation de la théorie de changement par domaine en tenant compte de la fragilité et complexité du contexte et en incluant tous les instruments suisses.	Complètement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord	BuCo	juin 2021
	<u>Prise de position</u> La stratégie actuelle présente des objectifs pour chacun des domaines. Le BuCo juge pertinent d'appliquer une méthodologie plus inclusive mais le suivi stratégique doit rester simple et efficace face à la complexité de la situation et du contexte.				
	<u>Mesures</u> <ul style="list-style-type: none"> - Lors des réflexions liées à la nouvelle SC, des théories du changement seront élaborées dans un esprit nexus. 				
Recommandation 5 Pour assurer la pertinence du portefeuille et être préparé pour des changements de contexte plus radicaux, il est recommandé d'élargir l'horizon des scénarii et de faire des « stress tests » du portefeuille , ceci pour examiner les vulnérabilités de chaque programme face aux menaces de tels scénarii.	Complètement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord	BuCo, avec appui du réseau	mars 2021
	<u>Prise de position</u> La suggestion de faire des stress tests semble pertinente mais le BuCo manque de ressources humaines pour pouvoir les généraliser à chaque programme. Et existe-t-il des centres de compétences ou des guides méthodologiques pour la réalisation de tels tests ?				
	<u>Mesures</u> <ul style="list-style-type: none"> - Le concept de stress test restant très flou, la mise en pratique est à clarifier ; 				

RECOMMANDATIONS	MANAGEMENT RESPONSE / PRISE DE POSITIONS	RÉSPONS.	DÉLAI
	- Avoir une planification intégrant les différents instruments et flexible en vue des évolutions soudaines du contexte.	BuCo	continu

Volet d'évaluation 3: Mise en œuvre de la stratégie de coopération et de son portefeuille

RECOMMANDATIONS	MANAGEMENT RESPONSE / PRISE DE POSITIONS	RÉSPONS.	DÉLAI
Recommandation 6 La Suisse devrait devenir prudemment proactive dans la promotion d'opérations conjointes avec d'autres PTF, en investissant davantage que par le passé, dans des cadres logiques véritablement partagés (par exemple même au niveau du domaine) et des mécanismes administratifs et de suivi harmonisé.	Complètement d'accord Partiellement d'accord Pas d'accord		
	<u>Prise de position</u> Le BuCo s'allie à la recommandation que des objectifs partagés entre PTF seraient un atout. Ceci est envisageable lors de l'élaboration conjointe de nouveaux programmes ; toutefois plus difficile à mettre en œuvre lors de contributions à des programmes existants.		
	<u>Mesures</u> - En tant que cheffe de file, membre du cadre d'harmonisation des pays européens etc., la Suisse déploie déjà des efforts conséquents de coordination en faveur de visions et mécanismes de suivi partagés entre PTF ; - Expérimenter une collaboration accrue dans le domaine de la formation professionnelle et le développement de filières avec le Luxembourg en vue d'en tirer des enseignements pour la nouvelle stratégie.		
Recommandation 7 La Suisse devrait faire valoir son expérience dans l'ABSD à travers une recherche plus proactive d'alliances, probablement parmi les PTF avec qui des relations de travaux sont déjà assez développées (Danemark, Luxembourg) et pousser la mise en œuvre dans une région ou ville spécifique additionnelle pour favoriser la mise à l'échelle.	Complètement d'accord Partiellement d'accord Pas d'accord		
	<u>Prise de position</u> Le système de transferts budgétaires appartient à l'Etat et non pas à la Suisse. Une réforme du système et des instruments d'appui budgétaire étant nécessaire, la Suisse s'engage fortement dans le dialogue autour de la réforme du système mené par le Ministère et la mise en place d'une approche plus cohérente avec d'autres PTF.		
	<u>Mesures</u> - Coordination avec d'autres PTF pour la réforme du système de transferts financiers dans le cadre du GT DDI et GT Ecofin ; - Participation aux dialogues en faveur d'un système de transferts financiers efficace et cohérent.		

RECOMMANDATIONS	MANAGEMENT RESPONSE / PRISE DE POSITIONS			RÉSPONS.	DÉLAI
Recommandation 8 Une révision à fond du cadre de suivi pourrait s'opérer par une réduction (ultérieure) du nombre d'indicateurs des outcomes du Mali et de la contribution suisse, suivie par la recherche d'un cadre de référence plus conclusif pour la prochaine SC.	Complètement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Prise de position</u> Le BuCo s'aligne partiellement sur cette recommandation. Le cadre de suivi de l'actuelle stratégie a déjà fait l'objet de restructurations et simplifications dont la dernière date d'août 2019. Dans ce sens, une revue de fond de l'actuelle stratégie ne serait pas profitable à court terme; celle-ci sera faite lors de l'élaboration de la nouvelle stratégie.				
	<u>Mesures</u> - Adaptation/simplification du cadre logique actuel réalisée (août 2019) qui a permis de renseigner l'ensemble du cadre logique dans le cadre du rapport annuel 2019 ; - L'élaboration du futur cadre logique se fera de façon plus cohérente avec le message et de manière plus inclusive au niveau du BuCo. Il s'agira aussi et surtout de viser une simplification du système de suivi des résultats et une qualité accrue, dans le sens d'une formulation d'outcomes et d'indicateurs véritablement « SMART ».			BuCo et DAO	dans le cadre de l'élaboration de la prochaine stratégie
Recommandation 9 La mission encourage la DDC et le BuCo de poursuivre la recherche de méthodes de gestion à distance des programmes, sur la base de l'étude présentée en juillet 2019. Elle est consciente que cette recommandation tend à faire augmenter le besoin de ressources disponibles, y compris de ressources humaines. L'adaptation à la situation sécuritaire plus complexe aura son prix.	Complètement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Prise de position</u> Le BuCo s'aligne sur cette recommandation.				
	<u>Mesures</u> - Le rapport de l'étude de gestion à distance a été reçu. Une grande partie des mesures proposées sont déjà en place. Néanmoins, il s'agit de les systématiser.			BuCo	continu

Volet d'évaluation 4: Résultats de la stratégie de coopération - en perspective des résultats au niveau pays

RECOMMANDATIONS	MANAGEMENT RESPONSE / PRISE DE POSITIONS			RÉSPONS.	DÉLAI
Recommandation 10 En s'alignant sur la recommandation R7 au VE3, la mission recommande de se mettre d'accord avec les partenaires des programmes du portefeuille sur un rapportage transparent des personnes bénéficiaires, directes et indirectes, par sexe, par période de rapportage et cumulé par phase dans le but de démontrer le rayonnement des opérations appuyées	Complètement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Prise de position</u> Le rapportage et les standards de rapportage restant un défi, le BuCo partage l'avis de continuer le renforcement des partenaires dans ce sens. Toutefois, les capacités et le niveau d'éducation restant faibles, il est difficile de fournir des données aussi détaillées.				
	<u>Mesures</u> - Partenariat avec l'Institut National de la Statistique en vue de la fourniture de données fiables de la situation du pays dans les secteurs d'intervention de la Suisse et du développement d'indicateurs qui peuvent être retenus pour l'évaluation du portefeuille suisse ; - Renforcer le dialogue avec les partenaires concernant la collecte de données liées aux programmes et projets en vue d'une désagrégation systématique par sexe et, lorsque pertinent, par critère de vulnérabilité.			BuCo	en cours continu
Recommandation 11 Il serait judicieux de capitaliser l'essence des méthodes communautaires de ciblage dans le but de renforcer la masse critique de cette approche, à l'intérieur et en dehors du dispositif suisse.	Complètement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Prise de position</u> La recommandation reste peu compréhensible pour le BuCo. Malgré cela, le BuCo perçoit l'importance de capitaliser ses approches d'engagement avec les communautés et de diffuser les bonnes expériences.				
	<u>Mesures (voir aussi mesures quant à la recommandation 4 du volet d'évaluation 2)</u> - Guide engagement avec les collectivités vient d'être publié.			BuCo	continu

Ces recommandations sont à considérer encore pendant la phase de validité de la présente stratégie. Par conséquent, pour la période allant à la fin 2021. La recommandation 11 est dérivée de l'analyse des thèmes spécifiques et mériterait d'être considérée bien avant 2022.

Conclusions générales : Recommandations pour la prochaine SC à partir de 2022

RECOMMANDATIONS	MANAGEMENT RESPONSE / PRISE DE POSITIONS			RÉSPONS.	DÉLAI
Recommandation 12 Il conviendrait de considérer un statut politique et diplomatique qui soit plus cohérent avec le poids assumé par la Suisse depuis 2012. Il ne s'agit plus de faire de la coopération au développement et de l'aide humanitaire seulement, mais de fournir davantage de contributions puissantes pour la paix et le développement. Dans cet ordre d'idées, la dotation du BuCo avec des ressources humaines additionnelles si nécessaire devrait pouvoir se faire avec moins de limitations d'ordre normatif et/ou administratif.	Complètement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Prise de position</u> Selon notre compréhension, la recommandation vise deux niveaux : <ol style="list-style-type: none"> 1. Besoins de ressources humaines additionnelles : Le BuCo partage le constat d'un besoin de ressources humaines additionnelles pour renforcer une action et un rapportage politiques. Le rajout de personnel politique/diplomatique serait bienvenu dans une perspective d'augmenter la présence de la Suisse dans des fora politiques. Le BuCo juge indispensable que ces personnes s'inscrivent dans la structure actuelle du BuCo. 2. Statut de chef-fe de coopération transformé en chargé-e d'affaires : Le BuCo est d'accord d'envisager d'étudier la valeur ajoutée ainsi que les implications (notamment risque de perte d'indépendance pour l'action de coopération) d'un changement de statut de chef-fes de coopération en chargé-e d'affaires. Toutefois, cela n'est pas du ressort de la DDC/du BuCo. 				
	<u>Mesures</u> - Les mesures concrètes en lien avec cette recommandation sont hors de portée du BuCo.				
Recommandation 13 Pour mieux capter le potentiel de synergies de l'engagement suisse au Mali et dans la région, il est recommandé de compléter le cadre logique de la prochaine SC par une visualisation des théories de changement par domaine, en tenant compte de tous les instruments suisses et en se référant aussi aux risques et suppositions.	Complètement d'accord	Partiellement d'accord	Pas d'accord		
	<u>Prise de position</u> Le BuCo prend note de la recommandation. Cf recommandation 4. Un cadre logique plus clair sera élaboré pour la future stratégie.				
	<u>Mesures</u>				

II. Rapport d'évaluation

Ce rapport d'évaluation de la stratégie de coopération Mali 2017 – 2021 a été élaboré par l'équipe d'évaluation composée de Ernst Schaltegger, Innovabridge Foundation, en collaboration avec les deux pairs de la DDC, la section Évaluation et Contrôle de Gestion et la division Sécurité humaine.

INNOVABRIDGE Foundation
Contrada al Lago 19
6987 Caslano
info@innovabridge.org

Ernst Schaltegger
schaltegger@innovabridge.org

Pairs

Andrea Iff, DDC andrea.iff@eda.admin.ch
Reto Nigg, DDC reto.nigg@eda.admin.ch

Septembre 2019

Table des matières

Abréviations	1
Glossaire	2
Carte du Mali	3
1. Introduction	10
1.1 Objectifs de l'évaluation de la stratégie de coopération	10
1.2 Méthodes et structure du rapport	10
1.3 La Stratégie de coopération suisse au Mali 2017–2020	11
2. Résultats	13
2.1 Volet d'évaluation 1 : analyse du contexte	13
2.1.1 Quels sont les défis de positionnement et d'adaptation de la SC Mali face à la volatilité et la détérioration du contexte national et régional ?	13
2.1.2 La SC Mali peut-elle rester congruente face aux changements intervenus sans outils stratégiques de navigation au sein du nexus aide humanitaire – développement ?	15
2.1.3 Malgré les analyses correctes du contexte, est-ce qu'une attention renouvelée et renforcée sur la confiance peut être une occasion de réagir à la crise ?	16
2.1.4 Conclusions et recommandations pour le VE 1	17
2.2 Volet d'évaluation 2 : pertinence et utilité du portefeuille	18
2.2.1 Quels sont les ingrédients-clé pour la pertinence observée du portefeuille de projets / programmes ?	18
2.2.3 Conclusions et recommandations pour le VE 2	23
2.3 Volet d'évaluation 3 : mise en œuvre de la SC et de son portefeuille	24
2.3.1 La SC est bien gérée mais a encore du potentiel d'amélioration	24
2.3.3 La coordination de l'aide dans le dispositif du pays est efficace... mais la Suisse pourrait-elle aller plus loin ?	27
2.3.4 Conclusions et recommandations pour le VE 3	28
2.4 Volet d'évaluation 4 : résultats obtenus par la SC par rapport aux résultats du pays	28
2.4.1 Est-ce que les résultats sont tangibles et significatifs au vu de la trajectoire du pays et de la région ?	28
2.4.2 Quels sont les indices de durabilité et les opportunités de mise à l'échelle ?	30
2.4.3 Conclusions et recommandations pour le VE 4	30
3. Thème(s) spécifique(s)	31
4. Conclusions générales et enseignements tirés	36
4.1 Conclusions générales et enseignements	36
4.2 Recommandations à fin 2021	36
4.3 Recommandations pour la prochaine SC à partir de 2022	37

Annexes	39
Annexe 1 : Bibliographie.....	40
Annexe 2 : Liste des examens et des rapports de fin de phase.....	42
Annexe 3 : Matrice d'évaluation avec les questions d'évaluation.....	43
Annexe 4 : Données statistiques de base.....	45
Annexe 5 : Domaines d'intervention de la SC suisse et carte de la pauvreté	46
Annexe 6 : Analyse du contexte (tirée du rapport initial).....	47
Annexe 7 : Théorie de changement dérivée du cadre logique de la SC Mali.....	50
Annexe 8 : Risques INFORM et incidents au Sahel, 2018	51
Annexe 9 : Durée des projets.....	52
Annexe 10 : Répartition des projets par type de soutien.....	54
Annexe 11 : Composition du personnel : personnel du Bucu et chargés de projets en chiffres	56
Annexe 12 : DDC - Évaluation de la Stratégie de Coopération au Mali – Evaluation rapide du portefeuille sur la base des rapports (annuels)	57
Annexe 13 : Perception de changements de la part des bénéficiaires	59
Annexe 14 : Résumé d'annotations par VE et critère.....	61

Crédits photographiques

Annexe 13	Desseins faits par un groupe de femmes exportant des mangues séchées bio-certifiées, Sikasso – PAFA
Annexe 13	Dessins fait par une école avec un coin de lecture, Mopti

Abréviations

ABSD	Appui budgétaire sectoriel décentralisé
ARSEN	Appui à la relance socio-économique du Mali
BM	Banque Mondiale
Buco	Bureau de coopération suisse
CEDAO	Communauté des États d'Afrique de l'Ouest
Centrale	Centrale de la DDC
CHF	Franc Suisse
CI	Communauté internationale
CICR	Comité International de la Croix Rouge
CRCR	Commission régionale de concertation des ruraux
CREDD	Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable
CRZPC	Commission de réhabilitation des zones post-conflit
CS	Coopération Sud
CSAO	Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest
CSPM	Gestion de programme sensible aux conflits (de l'anglais)
CT	Collectivité territoriale
DVJR	Commission de la Vérité, Justice et Réconciliation
DAO	Division de l'Afrique Occidentale
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDLD	Démocratisation, décentralisation et gouvernance locale
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport
DFJP	Département fédéral de justice et police
DRC	Danish Refugee Council
DRSA	Développement rural et sécurité alimentaire
DSH	Division Sécurité humaine (Direction politique / DFAE)
EFP	Education et formation professionnelle
EMP	École de Maintien de la Paix Bamako
ENSAN	Enquête nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle.
EPT	Équivalent plein temps
EUCAP	European Union External Action
FAC	Force en attente (de la CEDEAO)
FERLAIT	Fédération régionale laitière (Sikasso)
GdM	Gouvernement du Mali
GT	Groupe thématique
GP	Gouvernance et Paix
GPSC	Gestion de programme sensible aux confits.
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiées
HDI	Helvetas Swiss Intercooperation
ITB	Indice de transformation Bertelsmann
LuxDev	Agence de Coopération du Luxembourg
MCF	Message du Conseil fédéral
MERV	Monitoring des changements pertinents pour le développement (Monitoring entwicklungsrelevanter Veränderungen)
NRC	Norwegian Refugee Council
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Nations Unies)
ODD	Objectifs durables de développement (SDGs)
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OIM	Organisation internationale de la migration
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMR	Rapport de gestion du bureau (Office Management Report)

ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Nations Unies
PACABO	Programme d'appui à la commercialisation du bétail en Afrique de l'Ouest
PACUM	Projet d'appui aux communes urbaines du Mali
PAFA	Programme d'Appui aux Filières Agropastorales de la Région de Sikasso
PAFP	Programme d'appui à la formation professionnelle
PAM	Programme alimentaire mondial
PCM	Gestion du cycle de projet (Project Cycle Management)
PCTL	Programme de coopération transfrontalière locale
PEGA	Partenariats pour l'exercice d'une Gouvernance Appropriée
PEV	Prévention de l'extrémisme violent
PRADEF	Programme d'appui à la décentralisation financière en Afrique de l'Ouest
PREPP	Programme régional d'éducation et de formation de populations pastorales en zones transfrontalières
PRESA	Projet de renforcement de la sécurité alimentaire par le développement des cultures irriguées
PTF	Partenaires techniques et financiers
RA	Rapport annuel
SATI	Schéma d'aménagement transfrontalier intégré
SC	Stratégie de coopération
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
TdR	Termes de référence (cahier des charges)
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine qui réalise le Programme d'inclusion financière
VE	Volet d'évaluation

Glossaire

Barkhane	Une force française anti-insurrectionnelle de 3 000 hommes opérant au Tchad, Niger, Burkina Faso, Mali et en Mauritanie (G5 Sahel)
Dogon	Groupe ethnique de 350 000 personnes vivant autour des falaises de Bandiagara, déclarées comme Patrimoine de l'humanité de l'UNESCO en 1989
G5 Sahel	Groupe de pays coopérant dans la lutte anti-insurrectionnelle / Tchad, Niger, Burkina Faso, Mali et Mauritanie
MINUSMA	Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mal
Nexus	Relations entre l'aide humanitaire et la coopération au développement
Peulh	Groupe ethnique, transhumant à l'origine et partiellement sédentaire, présent dans toute la zone du Sahel
SWISSINT	Commandement international des forces armées suisses, pourvoyeur des officiers d'état-major détachés à la MINUSMA
Triple Nexus	Relations entre l'aide humanitaire, la promotion de la paix ¹ et la coopération au développement

¹ Au Mali, on comprend par promotion de la paix dans le triple nexus surtout la possible coordination du développement et de l'humanitaire avec les forces armées engagées dans le *peacekeeping* ou des activités de « stabilisation » (MINUSMA ; Barkhane ; G5)

Carte du Mali

Les trois régions prioritaires d'intervention au Mali : Sud (Sikasso), Centre (Mopti) et Nord (Tombouctou)



Source : www.bing.com

Synthèse

Références bibliographiques

DONATEUR	Département fédéral des affaires étrangères DFAE Direction du développement et de la coopération DDC
TITRE DU RAPPORT	Évaluation des stratégies de coopération Stratégie de coopération au Mali 2017 - 2021
RÉGION GÉOGRAPHIQUE	Mali, Afrique de l'Ouest
SECTEURS	Développement rural et sécurité alimentaire ; Éducation et formation professionnelle ; Gouvernance et paix.
LANGUE	Français
DATE	Mars - octobre 2019
AUTEURS	Fondation INNOVABRIDGE, Suisse : Ernst Schaltegger Pairs : Andrea Iff, DDC, Reto Nigg, DDC Consultante nationale : Aminata Hammandoun Maïga

Description du sujet

La finalité de la Stratégie de coopération au Mali stipule : « La Suisse soutient des interventions pour un développement durable et équilibré et une meilleure participation de la population aux processus politiques lui permettant ainsi d'améliorer ses conditions de vie dans une situation de cohésion sociale et de paix ».

La Stratégie de coopération suisse au Mali 2017–2020 (SC Mali) a été officiellement prolongée jusqu'à 2021. La Suisse est engagée dans trois domaines de coopération, à savoir le développement rural et la sécurité alimentaire (DRSA), l'éducation et la formation professionnelle (EFP) et la gouvernance et paix (GP) comme lors de la stratégie précédente. Une série de programmes régionaux prend progressivement de l'ampleur dans ces mêmes domaines. Dans le cadre de ces domaines les instruments de la promotion de la paix (Division Sécurité humaine DSH), de l'aide humanitaire et du développement sont combinés. L'Aide humanitaire joue un rôle relativement important et croissant, avec environ 20% des coûts annuels de la SC. L'engagement conceptuel et financier de la DSH du DFAE se traduit par la présence d'un conseiller en sécurité humaine à Bamako et l'envoi d'un second expert au sein de la EUCAP (European Union External Action).

Le concours du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport (DDPS), avec l'envoi d'officiers d'état-major et de policiers à la MINUSMA et d'instructeurs à l'École de Maintien de la Paix à Bamako, est également à signaler.

Méthodologie de l'évaluation

Les évaluations des stratégies de coopération portent sur les stratégies qui définissent l'engagement de la Suisse à l'échelle d'un pays ou d'une région. Elles ont pour but d'évaluer la pertinence et la cohérence de la coopération internationale de la Suisse par rapport aux priorités de développement national et au message du Conseil fédéral sur la coopération internationale de la Suisse.

Ce rapport suit la structure indiquée dans le Concept de la DDC de la Section Évaluation et Contrôle de Gestion² et la boîte à outils préparée par cette même section.³ Le concept spécifie quatre volets d'évaluation (VE) comme structure thématique :

- VE 1 : Analyse du contexte
- VE 2 : Pertinence et utilité du portefeuille de projets/programmes par rapport aux domaines d'intervention de la stratégie
- VE 3 : Mise en œuvre de la stratégie et de son portefeuille de projets
- VE 4 : Résultats de la stratégie par rapport aux résultats enregistrés au niveau du pays

Cette évaluation se propose d'appliquer :

- Dans la mesure du possible la triangulation de l'information sur les aspects à évaluer, prenant en compte : (i) la documentation correspondante, (ii) les discussions avec les personnes du côté suisse chargées de l'exécution des activités correspondants, et (iii) les discussions avec des personnes au Mali impliquées (responsables, partenaires, bénéficiaires si possible).
- Une annotation (rating) des différentes questions (ou critères) d'évaluation, partiellement prévue dans la boîte à outils.

Constats et conclusions

Volet d'évaluation 1 : analyse du contexte

La SC Mali met en évidence la « profonde crise de confiance » entre les populations et le gouvernement : « Le Mali est appelé à poursuivre son processus de réconciliation nationale pour atteindre une paix durable ; il doit réformer ses institutions, **recréer la confiance entre l'Etat et ses citoyens** et assurer un développement socio-économique équitable et inclusif ». La confiance est un élément clé dans la création et le renforcement de l'État (state building). Dans ce cadre, l'évaluation de la SC Mali tire les conclusions suivantes :

- C1 : L'engagement suisse au Mali est bien positionné pour répondre à des défis multiples, soit dans les trois domaines stratégiques conjointement mis en œuvre par la Coopération Sud, l'Aide humanitaire et la DSH, soit dans les interventions au dehors du DFAE, celles du SWISSINT et du Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Les opérations avec une dimension régionale en sont encore à leurs débuts pour la plupart.
- C2 : Les années 2018 et 2019 étaient les années les plus violentes au Mali depuis l'éclatement du conflit en 2012. Bien que le Gouvernement Malien ait tenu des élections présidentielles en 2018, en respectant le calendrier, l'État n'est pas en mesure de contrôler et de pacifier les deux tiers de son territoire ; on note une dégradation sécuritaire accélérée depuis 2018.
- C3 : Au Mali, la Suisse est en mesure de gérer avec autant de pragmatisme que de créativité innovante le nexus entre l'aide humanitaire et la coopération au développement. Le nexus entre la politique de paix et la coopération au développement est également en train de se renforcer.

² Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC, État-major de direction, Section Évaluation et Contrôle de Gestion. Évaluation des stratégies de coopération, Concept, Berne, août 2018.

³ Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC, État-major de direction, Section Évaluation et Contrôle de Gestion. Évaluation des stratégies de coopération, Boîte à outils, Berne, Version août 2018.

C4 : L'analyse du contexte a été succincte, basée sur les résultats de la stratégie antérieure et culminant dans la formulation de trois scénarii : « (i) Mali en attente, (ii) Mali en crise profonde et (iii) Mali stabilisé » desquels le « Mali en attente » a été choisi comme scénario de base pour la SC Mali 2017-2021.

C5 : Les zones d'intervention prioritaires de la DDC au Mali au Sud, au Centre et au Nord (une question-clé supplémentaire posée par la DAO) sont et restent pertinentes.

Volet d'évaluation 2 : pertinence et utilité du portefeuille

Quant au domaine de GP, le RA 2018 de la SC Mali note que « le domaine DRSA reste le plus développé, avec de grands programmes en route, pendant qu'il s'agira de porter davantage d'attention à la formation professionnelle et à la gouvernance. La corruption reste un fléau sans fin qui draine des ressources propres au Mali et celles des PTF. Son omniprésence est un rappel de la nécessité de placer la gouvernance au centre de l'ensemble de nos activités ». La mission d'évaluation se joint à ce constat.

La SC Mali a maintenu ces trois régions d'intervention au Sud, au Centre et au Nord du pays. Face à la détérioration de la situation sécuritaire, ce choix reste pertinent (voir aussi C5). La SC Mali a choisi deux thèmes transversaux, la gouvernance, d'une part, et le genre, d'autre part. **La gouvernance comme thème transversal est visible**, par exemple, dans le domaine d'EFP au sein duquel la Suisse renforce des collectivités territoriales (CT) et dans le domaine de DRSA où la Suisse appuie des organisations paysannes. En ce qui concerne le VE 2, la mission d'évaluation conclut : C6 : Le portefeuille de projets et programmes, et le choix des régions sont pertinents avec les domaines d'intervention et adéquats pour atteindre les objectifs de la SC, y compris l'accent de l'Aide humanitaire sur la protection (GP et EFP) et la sécurité alimentaire (DRSA). Grâce à la coordination initiée par les partenaires suisses à Mopti, d'autres acteurs humanitaires peuvent également compter sur son bon ancrage dans une situation de plus en plus difficile et complexe.

C7 : Les approches dans les trois domaines d'intervention de la SC Mali ont une nette tendance **à se diriger vers la société civile organisée et vers les formations socio-économiques, en les rendant capables de se faire traiter d'égal à égal par les gouvernements locaux.**

C 8 : Les témoignages analysés et les données des rapports annuels, au niveau de la SC Mali et des programmes, convergent vers la conclusion que les instruments suisses (coopération au développement, aide humanitaire, sécurité humaine) **ont une forte synergie de fait et une plus-value.**

C 9 : Dans sa forme actuelle, la SC Mali n'a pas d'emprise directe sur les industries extractives – seulement à travers un mini-projet pilote dans le domaine de l'alphabétisation et un programme régional en gestation – et sur la migration (question supplémentaire posée par le Buco et la DAO).

Volet d'évaluation 3 : mise en œuvre de la SC et de son portefeuille

Sur un budget pays qui est resté et restera constant autour de CHF 34 millions à partir de 2018, les poids des projets régionaux et de l'aide humanitaire arrivent chacun à peu près à 20% du total, avec un maintien à 2% du budget de la sécurité humaine. Le reste est constitué des projets de développement. Les coûts de gestion du Buco resteront à un niveau de 7%. Par conséquent, deux lectures peuvent être données : (i) les budgets annuels semblent répondre aux défis régionaux aussi bien qu'aux nécessités prévisibles dans les domaines d'aide humanitaire et de sécurité humaine, et (ii) les coûts de gestion du Buco restent modestes.

Les conclusions quant au VE 3 sont :

C10 : La SC Mali est mise en œuvre par quelques partenaires du secteur privé et/ou surtout par des Organisations non gouvernementales (ONG), nationales et internationales, ce qui

est **efficace, efficient et en ligne avec les avantages comparatifs des partenaires**. Ceci inclut la Coopération Sud (DDC), l'Aide humanitaire (DDC), la Sécurité humaine (DSH) et des efforts en matière de politique migratoire et sécuritaire.

C11 : Les opérations conjointes avec d'autres PTF présentent des **avantages considérables d'empreinte conceptuelle, d'échelle et de plaidoyer**, mais elles tendent à être entravées par des incohérences de procédures dans la mise en œuvre.

C12 : L'ABSD (appui budgétaire sectoriel et décentralisé) se confirme comme un instrument de financement cohérent avec l'agenda de décentralisation du Mali. Il a une haute valeur ajoutée de transparence et de responsabilisation des gouvernements régionaux et locaux. Les avis des partenaires maliens et des PTF à cet égard sont sans équivoques : **ils attribuent à la Suisse un rôle pionnier et de modèle**.

C13 : Les indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la SC ne sont pas tous pertinents et ont en partie **des coûts de vérification élevés**.

C14 : La Suisse, malgré son poids financier limité, joue un rôle proactif dans **la coordination de l'aide dans le dispositif du pays**.

Volet d'évaluation 4 : résultats obtenus par la SC par rapport aux résultats du pays

La mission d'évaluation a examiné la qualité du rapportage des programmes comme préalable à l'évaluation des résultats de la SC Mali. Les projets et programmes des trois domaines de développement ont atteint, sans exception, des annotations plus ou moins satisfaisantes. Ceux de l'aide humanitaire sont moins analytiques et plus dirigés vers les résultats atteints (efficacité) ce qui n'est pas surprenant compte tenu de leur caractère d'intervention. Les rapports de la DSH, et aussi le document d'orientation sur l'engagement suisse de promotion de la paix au Mali, sont explicites et riches en détails en ce qui concerne l'analyse du contexte, la pertinence de l'engagement suisse et les thèmes transversaux de la gouvernance. L'analyse des résultats obtenus par la SC Mali mène aux conclusions suivantes :

C14 : Les rapports annuels de la SC, notamment le RA 2018, sont en mesure de montrer des résultats tangibles de la contribution suisse aux outcomes de la SC **sans pour autant laisser des empreintes satisfaisantes dans l'atteinte des outcomes du Mali**.

C15 : Le ciblage conséquent de la société civile et des formations socio-économiques **forme du capital humain et social ce qui constitue une des bases indispensables de durabilité. La pertinence des interventions de la Suisse, avant tout au niveau local et régional, est très appréciée par les partenaires et la population dans les régions**.

C16 : La Suisse appuie des programmes avec des facteurs notables de durabilité et a saisi des opportunités de mise à l'échelle sans pour autant exploiter le potentiel inhérent, **par exemple en ce qui concerne l'ABSD**.

Thèmes spécifiques

Les synergies entre le domaine GP et l'engagement de la Suisse dans la consolidation de la paix militaire et de migration sont considérables. **Elles mériteraient d'être rendues plus visibles dans les rapports annuels**.

L'émergence des programmes régionaux en concert avec les SC par pays est pertinente, Toutefois, des mécanismes « plus sentis » de planification conjointe entre les pays et les dimensions régionales seraient souhaitables, par exemple **la formation de « communautés d'intérêt » en fonction des thèmes**.

LA SC Mali a fait preuve de formes de gestion pragmatiques du nexus entre l'aide humanitaire et la coopération au développement. Avec ces atouts, la mission est d'avis que

la Suisse devrait chercher à **concrétiser le débat vers de bonnes pratiques de planification et gestion de programmes, existants et nouveaux.**

En comparaison avec d'autres PTF, d'importance relativement mineure à la Suisse, en termes d'engagement financier, une revalorisation politique et diplomatique du Mali ne serait pas incohérente. **On pourrait considérer le remplacement du Buco par une Ambassade dirigée par un(e) Chargé(e) d'affaires.** Une recommandation analogue figure au rapport d'évaluation de la SC Burkina Faso.

Recommandations et enseignements tirés

Volet d'évaluation 1

R1 : La nature et la taille futures de l'engagement suisse au Mali et dans la région seraient à **déterminer en deux phases** : (i) la première encore au cours de la SC en vigueur 2019-2021), sous formes d'hypothèses de travail à vérifier, et (ii) la deuxième nettement en vue de la prochaine SC de 2022 à 2025.

R2 : Pour faire face à la dégradation du contexte, sécuritaire et autre, il est impératif de **perfectionner encore les instruments de gestion stratégique et adaptative.** Cet aspect figure au chapitre 3 sous les thèmes spécifiques et dans les recommandations générales dans la section 4.2.

Volet d'évaluation 2

R3 : Il est recommandé que la Suisse renforce sa recherche d'alliances parmi les PTF pour **élargir encore l'inclusion de la société civile organisée et des formations socio-économiques capables de former du capital humain et social dans tous les domaines, pas seulement en GP.**

R4 : Pour mieux capter le potentiel de synergies de l'engagement suisse au Mali et dans la région, il est recommandé de compléter le cadre logique de la prochaine SC par une visualisation de **la théorie de changement par domaine en tenant compte de la fragilité et complexité du contexte et en incluant tous les instruments suisses.**

R5 : Pour assurer la pertinence du portefeuille et être préparé pour des changements de contexte plus radicaux, il est recommandé d'élargir l'horizon des scénarii et de **faire des « stress tests » du portefeuille**, ceci pour examiner les vulnérabilités de chaque programme face aux menaces de tels scénarii.

Volet d'évaluation 3

R6 : La Suisse devrait devenir prudemment proactive dans la promotion d'opérations conjointes avec d'autres PTF, en investissant davantage que par le passé, **dans des cadres logiques véritablement partagés (par exemple même au niveau du domaine) et des mécanismes administratifs et de suivi harmonisé.**

R7 : La Suisse devrait faire valoir son expérience dans l'ABSD à travers une **recherche plus proactive d'alliances, probablement parmi les PTF avec qui des relations de travaux sont déjà assez développées (Danemark, Luxembourg) et pousser la mise en œuvre dans une région ou ville spécifique additionnelle pour favoriser la mise à l'échelle.**

R8 : Une révision à fond du cadre de suivi pourrait s'opérer par une réduction (ultérieure) du nombre d'indicateurs des outcomes du Mali et de la contribution suisse, **suivie par la recherche d'un cadre de référence plus conclusif pour la prochaine SC.**

R9 : La mission encourage la DDC et le Buco de poursuivre la recherche de méthodes de gestion à distance des programmes, **sur la base de l'étude présentée en juillet 2019. Elle est consciente que cette recommandation tend à faire augmenter le besoin de ressources disponibles, y compris de ressources humaines.**

Volet d'évaluation 4

R10 : En s'alignant sur la recommandation R7 au VE3, la mission recommande de se mettre d'accord avec les partenaires des programmes du portefeuille sur un rapportage transparent des personnes bénéficiaires, directes et indirectes, par sexe, par période de rapportage et cumulé par phase dans le but de démontrer le rayonnement des opérations appuyées.

R11 : Il serait judicieux de **capitaliser l'essence des méthodes communautaires de ciblage** dans le but de renforcer la masse critique de cette approche, à l'intérieur et en dehors du dispositif suisse.

La SC Mali est avant tout l'expression d'un engagement humain local remarquable, confirmé par d'abondants témoignages. Ceci a une valeur irremplaçable. L'enseignement principal de l'évaluation de la SC Mali est que c'est justement cet engagement humain qui permet de naviguer correctement dans le champ de tension complexe entre développement, aide humanitaire et promotion de la paix.

Perspectives

Le temps restant de la période de validité de la présente stratégie, soit 27 mois, est une opportunité à utiliser pour des ajustements qui ne devraient pas être reportés à la nouvelle SC, d'une part, et pour pouvoir préparer la nouvelle SC avec plus de circonspection que d'habitude, d'autre part. Il s'agit en particulier de compléter le cadre logique de la prochaine SC par une visualisation des **théories de changement par domaine, en tenant compte de tous les instruments suisses et en se référant aussi aux risques et suppositions. Un plus grand « fitness for fragility » en résulterait.**

1. Introduction

1.1 Objectifs de l'évaluation de la stratégie de coopération

Les évaluations des stratégies de coopération (SC) portent sur les stratégies qui définissent l'engagement de la Suisse à l'échelle d'un pays ou d'une région. Elles ont pour but d'évaluer la pertinence et la cohérence de la coopération internationale de la Suisse par rapport aux priorités de développement nationales et au message du Conseil fédéral sur la coopération internationale de la Suisse. Elles évaluent le degré de réalisation du portefeuille des SC au niveau des domaines d'intervention ainsi qu'en fonction de la performance de la mise en œuvre des SC (mécanismes de gestion et de monitoring). Elles fournissent aux différents services fédéraux concernés par les SC les bases d'un pilotage stratégique et opérationnel et permettent d'optimiser l'efficacité de l'aide.⁴

Les évaluations des stratégies de coopération poursuivent les objectifs suivants :

- Évaluer, au moyen d'un processus d'apprentissage réciproque, la réalisation par la DDC des objectifs des SC pour le pays ou la région et évaluer l'efficacité des mécanismes de pilotage stratégique et opérationnels mis en place par le bureau de coopération suisse (Buco).
- En temps opportun, jeter les bases permettant de définir les éléments clés des futures SC.
- Apprécier dans quelle mesure la contribution suisse est déterminante pour le développement du pays ou de la région et identifier les facteurs-clés qui favorisent ou entravent la performance de l'aide et l'obtention de résultats.
- Repérer les bonnes pratiques et approches innovantes, puis partager les expériences en matière de gestion des SC.

L'évaluation cible les domaines d'intervention et les thèmes transversaux figurant dans les SC.⁵

1.2 Méthodes et structure du rapport

Ce rapport suit la structure indiquée dans le Concept de la DDC de la Section Évaluation et Contrôle de Gestion⁶ et la boîte à outils préparée par cette même section.⁷ Le concept spécifie quatre volets d'évaluation (VE) comme structure thématique :

- VE 1 : Analyse du contexte.
- VE 2 : Pertinence et utilité du portefeuille de projets/programmes par rapport aux domaines d'intervention de la stratégie.
- VE 3 : Mise en œuvre de la stratégie et de son portefeuille de projets.
- VE 4 : Résultats de la stratégie par rapport aux résultats enregistrés au niveau du pays.

⁴ Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC, État-major de direction, Section Évaluation et Contrôle de Gestion. Évaluation de la stratégie de coopération au Mali 2017-2020, Cahier des charges du/de la consultant/e, Berne, janvier 2019.

⁵ Idem.

⁶ Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC, État-major de direction, Section Évaluation et Contrôle de Gestion. Évaluation des stratégies de coopération, Concept, Berne, août 2018.

⁷ Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC, État-major de direction, Section Évaluation et Contrôle de Gestion. Évaluation des stratégies de coopération, Boîte à outils, Berne, Version août 2018.

L'évaluation est tenue de répondre aux 11 questions standards spécifiées dans cette structure de quatre volets auxquelles le Buco et la Division de l'Afrique Occidentale (DAO) ont ajouté diverses questions complémentaires (voir annexe 1). Le rapport inclut aussi, au chapitre 3, des thèmes spécifiques, entre autres le nexus entre aide humanitaire et coopération au développement, un aspect qui est particulièrement pertinent pour le Mali et qui a gagné du poids dans les discours et concepts de la communauté internationale.

Cette évaluation se propose d'appliquer :

- Dans la mesure du possible la triangulation de l'information sur les aspects à évaluer, prenant en compte : (i) la documentation correspondante, (ii) les discussions avec les personnes du côté suisse chargées de l'exécution des activités correspondantes, et (iii) les discussions avec des personnes au Mali impliquées (responsables, partenaires, bénéficiaires si possible).
- Une annotation (rating) des différentes questions (ou critères) d'évaluation, partiellement prévue dans la boîte à outils.

Le groupe d'évaluation était constitué par :

- M. Ernst Schaltegger, Fondation INNOVABRIDGE, chef d'équipe.
- Dr Aminata Hammadoun Maïga, consultante nationale recrutée par INNOVABRIDGE.
- Mme Andrea Iff, Conseillère thématique, Unité thématique démocratisation, décentralisation et gouvernance locale DDLG, pair désignée par la DDC.
- M. Reto Nigg, Chef d'état-major adjoint de l'Aide humanitaire et du Corps suisse de l'aide humanitaire, Chargé de programmes d'assurance de qualité, idem.

Le chef de l'équipe avait la responsabilité globale pour l'évaluation et a analysé en particulier le domaine de développement rural et sécurité alimentaire (DRSA). Les responsabilités des pairs de la DDC sont spécifiées dans leurs termes de référence. Ainsi, Andrea Iff a mis l'accent sur le domaine de gouvernance et paix (GP). Reto Nigg était responsable du domaine de l'éducation de base et la formation professionnelle (EFP). Aminata Maïga a assisté Reto Nigg au domaine EFP. Les thèmes transversaux de gouvernance et de genre étaient partagés par tous les membres de l'équipe d'évaluation.

Le groupe d'évaluation a effectué une mission au Mali du 10 au 21 juin 2019. Entre le 16 et le 19 juin 2019, l'équipe d'évaluation s'est divisée en deux pour effectuer des visites de terrain. Andrea Iff et Reto Nigg se sont rendus à Mopti avec une option pour une personne de visiter Tombouctou durant un jour ce qui n'a pas été possible par manque de vols. Aminata Maïga a accompagné Ernst Schaltegger par route à Sikasso.

1.3 La Stratégie de coopération suisse au Mali 2017–2020

La Stratégie de coopération suisse au Mali 2017–2020 a été officiellement prolongée jusqu'à 2021. La Suisse est engagée dans trois domaines de coopération, comme il est résumé au tableau 1 ci-dessous.

La finalité de la Stratégie de coopération au Mali stipule : « La Suisse soutient des interventions pour un développement durable et équilibré et une meilleure participation de la population aux processus politiques lui permettant ainsi d'améliorer ses conditions de vie dans une situation de cohésion sociale et de paix. » La finalité contribue également à l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD) suivants : ODD1 sur la pauvreté,

ODD4 sur l'éducation, ODD5 sur l'équité de genre, ODD8 sur le travail décent et ODD16 sur la paix, la justice et les sociétés inclusives/institutions efficaces.⁸

En sus des trois domaines mentionnés au tableau 1, La SC Mali est assortie de deux thèmes transversaux : **gouvernance et genre**. Ainsi, la gouvernance est en soi un domaine d'intervention et aussi un thème transversal qui devrait, par conséquent, visiblement apparaître dans les domaines de développement rural et sécurité alimentaire, et de l'éducation de base et formation professionnelle. Il convient aussi de noter que la SC Mali met un accent explicite sur la **prévention de l'extrémisme violent (PEV)** et dédie son annexe 6 à ce thème. Elle met en exergue des mesures spécifiques dont l'affectation de 30% du budget au Nord du pays et un renforcement des programmes de la Suisse dans la région Mopti, en voie de radicalisation. Parmi les mesures non-spécifiques, la SC note, entre autres, que la Suisse contribue au partage de sa connaissance en matière de gestion de programme sensible aux conflits (formation en gestion de programmes consciente de conflits ; GPSC, organisée par la DDC en faveur des partenaires techniques et financiers du Mali).

2 Tableau 1 : Résumé du cadre des résultats de la stratégie Mali 2017-2021 *

Domaine	Objectif	Outcomes
Développement rural et sécurité alimentaire (DRSA)	Dans les régions d'intervention de la DDC, garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que l'amélioration des revenus des exploitations familiales par des systèmes agrosylvopastoraux compétitifs et durables.	Outcome 1 : La sécurité alimentaire et nutritionnelle est améliorée dans les régions prioritaires et d'urgence soutenues par la DDC.
		Outcome 2 : L'accès des exploitations et entreprises agrosylvopastorales des jeunes et des femmes aux ressources naturelles (terre, eau, pâturage, forêt) devient plus équitable, pacifique et sécurisé dans les régions d'intervention.
		Outcome 3 : Les revenus des exploitations et entreprises agropastorales des collectivités territoriales des régions de Sikasso, Mopti et Tombouctou s'améliorent.
Éducation de base et formation professionnelle (EFP)	Promouvoir une éducation de base de qualité adaptée aux contextes territoriaux et une formation professionnelle répondant aux opportunités économiques locales	Outcome 1 : Les jeunes dans les régions appuyées par la DDC sont employables, avec le développement et la mise en œuvre des offres de formation adaptées aux filières porteuses et aux besoins du marché de l'emploi.
		Outcome 2 : Les enfants et les adultes bénéficient d'une offre d'éducation adaptée grâce à des services (programmes et enseignements) développés et mis en œuvre dans les zones d'intervention.
		Outcome 3 : Les collectivités territoriales assurent la maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'éducation de base et de la formation professionnelle
Gouvernance et paix (GP)	Renforcer une société malienne capable de construire un vivre ensemble dans le cadre d'un dialogue national inclusif et d'institutions légitimes redevables envers des citoyennes et citoyens dynamiques et responsables	Outcome 1 : Des institutions légitimes au niveau national favorisant la lutte contre l'impunité, la réconciliation et la reconstruction sont mises en place et fonctionnelles.
		Outcome 2 : La société civile, incluant leaders traditionnels, femmes et jeunes, s'organise pour exercer la veille citoyenne et participe à l'effort de cohésion sociale en luttant contre l'exclusion, dans les régions d'intervention.
		Outcome 3 : Les nouvelles institutions régionales et locales dans les trois régions d'intervention s'engagent dans la promotion du développement

⁸ Département fédéral des affaires étrangères DFAE. Stratégie de coopération suisse au Mali 2017 – 2020, Berne, novembre 2016.

Domaine	Objectif	Outcomes
		économique territorial et investissent dans les services sociaux aux populations.

*Le tableau 1 se réfère au cadre logique analysé durant la mission d'évaluation. Il a été revu depuis.

La Suisse met en œuvre ces objectifs dans les trois domaines en adoptant une approche « **Whole-of-Government** » avec une application conjointe des instruments de l'aide humanitaire, de la coopération sud, du programme global migration (avec un projet conjoint Mali-Éthiopie et un programme régional au sein de la Communauté des États d'Afrique de l'Ouest CEDEAO) et la Division Sécurité humaine).

En adhérant à cette approche, la stratégie unit les acteurs hors DFAE, notamment le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport (DFDPS). L'armée suisse, avec son unité SWISSINT, s'implique avec huit officiers d'état-major à la mission internationale de maintien de la paix au Mali (MINUSMA - Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies au Mali).⁹ À partir d'octobre 2019, l'armée suisse s'engagera aussi dans l'École du maintien de la paix (EMP) à Bamako qui a comme but de contribuer au renforcement des capacités des États africains en matière de soutien à la paix et dans la Force en Attente (FAC) de la CEDEAO, surtout dans les domaines militaires, civils et de police.

2. Résultats

2.1 Volet d'évaluation 1 : analyse du contexte

2.1.1 Quels sont les défis de positionnement et d'adaptation de la SC Mali face à la volatilité et la détérioration du contexte national et régional ?

La Suisse s'est engagée au Mali au milieu des années 1970 à la suite des grandes sécheresses. Elle s'est profilée autour de la promotion de la gouvernance démocratique et de la consolidation de la paix, du développement économique local et de l'éducation.¹⁰ Conséquence d'une crise de gouvernance profonde et de longue date, le Mali fut marqué en 2012 par une nouvelle rébellion armée au Nord, des attaques terroristes et un coup d'État militaire. Les structures démocratiques ont été rétablies vers fin 2013. Le Gouvernement parvint, en juin 2015, à l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du processus d'Alger¹¹ (Accord d'Alger) avec les groupes armés. Ceci fut le point de départ d'un nouveau processus d'engagement en faveur de l'unité et d'un développement équilibré entre les régions du Mali, aussi bien de la part de la communauté internationale que de la Suisse qui n'avait toutefois pas suspendu ses engagements à la suite des événements de 2012.

Les années 2018 (195 victimes civiles) et 2019 (env. 300 victimes civiles en juillet 2019) ont été les années les plus violentes au Mali depuis l'éclatement du conflit en 2012. La violence intercommunautaire a atteint des niveaux sans précédent, les attaques 'djihadistes' se sont multipliées et les opérations de lutte contre 'le terrorisme' conduites par l'État malien, mais soutenues par des parties prenantes internationales, ont été mises en place¹². Il en résulte que la violence entre communautés est devenue de plus en plus

⁹ La participation est basée sur la Résolution du Conseil fédéral du 14 août 2013 qui donne la possibilité d'envoyer 8 officiers en total. Les officiers sont basés à Gao (2), Mopti (1), Bamako (5).

¹⁰ Département fédéral des affaires étrangères DFAE. Stratégie de coopération suisse au Mali 2017 – 2020, Berne, novembre 2016.

¹¹ Gouvernement de la République du Mali et Mouvements signataires. Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du Processus d'Alger, Alger, 2015.

¹² <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/The-violence-in-Mali-is-getting-bloodier-but-religion-is-not-necessarily-at-its-root>

brutale. Les dernières attaques suivent une tendance qui se développe depuis quelques mois, elle est particulièrement préoccupante pour plusieurs raisons : L'échelle était sans précédent ; les méthodes utilisées (armes à feu, machettes, incendies de l'ensemble du village) et les victimes (femmes, enfants, personnes âgées) confirment la tendance actuelle à la violence, qui vise désormais les civils. Jusqu'à récemment, les acteurs armés au Mali, y compris les insurgés djihadistes, n'ont pas commis d'atrocités à grande échelle contre la population civile. L'absence d'une présence de l'État et l'insécurité croissante ont conduit certaines communautés à s'organiser en groupes d'autodéfense. Il est difficile de dire avec certitude qui commet effectivement les massacres. Le danger est que les massacres récents entraîneront de nouvelles escalades qui ont déjà des répercussions plus graves et au-delà des frontières nationales du Mali, au Niger et au Burkina Faso (voir annexe 8).

La question se pose si la SC est toujours bien placée pour faire face à cette situation contextuelle qui se détériore rapidement. Pour y pouvoir répondre, il faut en particulier se poser la question de savoir si la Suisse (a) travaille sur les **causes des conflits**, (b) contribue à la **réduction de la violence** et (c) aide à atténuer les conséquences négatives pour la population civile. Une autre question est de s'interroger si la Suisse a des instruments de mise en œuvre pour gérer les risques qui accompagnent cette détérioration. Cet aspect est traité sous le volet 3 (section 2.3).

- a. La Suisse travaille avec le gouvernement, la société civile et le secteur privé sur les causes des conflits, celles-ci sont surtout liées à un grand déficit de la gouvernance aux différents niveaux. Les défis de gouvernance mentionnés dans le Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD) sont les suivants (paragraphe 117) : affrontements violents dans le nord et le centre du pays, méfiance profonde envers les autorités élues, faible participation des populations locales aux décisions, conflits de terres, corruption et manque de capacités de planification. Ce que le CREDD ne dit pas est que les groupes armés peuvent exploiter les griefs des populations locales parce qu'il y a une absence de l'État ainsi que, malheureusement aussi, une prédation par l'État. La réponse de la Suisse est de travailler avec l'État ' officiel ' du Mali, mais aussi d'opérer avec des acteurs « non-traditionnels » et pertinents dans les territoires d'intervention. Pertinents, parce-que ce sont ces acteurs qui fournissent les services de base aux citoyens et citoyennes. La Suisse est en train de planifier un nouveau programme qui comprend des composantes de lutte contre la corruption. Celle-ci est perçue par beaucoup comme un des maux les plus graves du pays.
- b. La Suisse a soutenu des cercles de paix et l'intégration d'écoles coraniques dans les zones de violence et elle est ainsi en mesure de mieux comprendre les possibilités permettant de soutenir un processus de médiation dans la situation actuelle. La DSH est en train de financer des études sur les enjeux autour de la violence actuelle pour mieux comprendre quels sont les autres acteurs dans les différents processus locaux de médiation et quel rôle la Suisse pourrait jouer. Il y a des experts qui disent qu'une des principales raisons de la violence est que les insurgés djihadistes n'ont joué aucun rôle dans les négociations de paix, alors qu'ils ont une présence et une influence considérables. Et d'autres qui les lient plutôt au manque de perspectives économiques dans les régions concernées. Toutefois, avec les activités menées par le biais de l'École de maintien de la paix (EMP), on essaye de former des policiers maliens et des effectifs qui seront déployés dans le cadre de missions de maintien de la paix en connaissant les bases des droits pertinents pour leur travail.
- c. La Suisse travaille sur les conséquences négatives de la violence avec les activités de l'Aide humanitaire, où elle a considérablement intensifié les activités dans les régions où les civils sont dans le besoin, comme à Mopti ou Tombouctou. En outre, l'ensemble du bureau s'efforce de relier l'aide humanitaire à la coopération au développement et certains envisagent également d'intégrer la consolidation de la

paix. Il est important de noter qu'au Mali, le triple nexus est entendu comme collaboration avec la MINUSMA et les autres forces qui sont engagées dans la stabilisation militaire (Barkhane). La Suisse s'engage dans le nexus entre développement, aide humanitaire et *peacebuilding* (pas *peacekeeping*).

Adaptation de la SC aux particularités du gouvernement Malien

En ce qui concerne l'adaptation aux plans du gouvernement, il est important de constater que le gouvernement n'est pas reconnu ni présent dans toutes les régions du pays. Il est évident que les besoins sont présents partout dans le pays qu'il s'agisse des services de base, de la sécurité ou autre. Thématiquement, on trouve beaucoup de différents thèmes dans le CREDD, et les activités de la Suisse y sont bien représentées. En même temps, une visite au Secrétariat pour l'harmonisation de l'aide¹³ a montré que, même avec le grand plan de développement national au Mali, il n'y a pas de stratégie gouvernementale cohérente pour orienter la totalité de l'aide au développement dans le pays d'une manière stratégique et coordonnée. La conséquence en est que la communauté internationale a un rôle encore trop important à jouer dans la coordination et l'harmonisation de l'appui. Le fait que le soutien à la stabilité et à la paix soit coordonné par une MINUSMA relativement lourde, ne facilite pas la tâche. La Suisse peut éventuellement influencer des changements positifs en rejoignant la Troïka (voir Section 2.3.3).

Adaptation aux priorités suisses

Comme le montre l'annexe 6 qui résume des données du rapport initial, l'engagement suisse au Mali et dans la région repose sur une base solide de documents de référence et de stratégies, à commencer par le Message du Conseil fédéral de 2016, et sur un nombre considérable d'autres documents stratégiques qui restent pertinents dans la situation actuelle, sujets toutefois à certains ajustements tels que visés par la Recommandation R2.

2.1.2 La SC Mali peut-elle rester congruente face aux changements intervenus sans outils stratégiques de navigation au sein du nexus aide humanitaire – développement ?

La DDC utilise un instrument privilégié de suivi du contexte pour suivre les changements et pouvoir s'adapter au cas de changements. L'instrument s'appelle le Monitoring de changements pertinents pour le développement (MERV), dérivé de la dénomination en allemand. La mission en a étudié quatre éditions, dont les deux dernières datent d'octobre 2017 à septembre 2018¹⁴, et de septembre 2018 à mi-mai 2019¹⁵, respectivement.

Selon les scénarii d'évolution à moyen terme établis par la Stratégie de Coopération Suisse 2017–2021, le Mali se trouverait dans le cas de figure de continuité fragile appelé « **Le Mali en attente** ». Mais la situation actuelle présente également des caractéristiques du scénario appelé « **Le Mali en crise profonde** ». En mai 2019, le plus récent MERV arrive à des conclusions analogues à celles de l'analyse de 2018 (soit une détérioration dans presque tous les aspects), avec la différence que le **champ d'observation économique est lui aussi assorti de l'annotation « en dégradation »**. Seul le champ d'observation de la perception de la Suisse reste stable et serein.¹⁶ Le tableau humanitaire est sombre en raison de la dégradation de la situation sécuritaire ; le nombre de déplacés internes est passé de 75 000 (2018) à 133 000 (Avril 2019) ; les réfugiés (136 000) n'ont pas amorcé de retours significatifs ; les personnes présentant des besoins d'assistance immédiate

¹³ Entretien 13.6.2019 avec le pool technique du secrétariat de coordination pour le groupe exécutif de coordination et la Troïka au sein du secrétariat pour l'harmonisation de l'aide.

¹⁴ DDC, Bucu. MERV Mali, octobre 2017 à septembre 2018.

¹⁵ DDC, Bucu, MERV Mali, septembre 2018 à mi-mai 2019.

¹⁶ Après 2012, il y avait des critiques occasionnelles du côté Malien que la Suisse avait des sympathies pour les rebelles du Nord ce qui a rendu plus difficiles les relations entre les deux pays.

s'élevaient à 548 000 alors que l'accès humanitaire s'est réduit à cause des conflits et du non-respect du droit humanitaire.

Finalement, face à ces tendances vers la dégradation, le MERV de mai 2019 dresse une brève liste des conséquences et mesures pour des activités stratégiques et opérationnelles. Pour répondre à la complexité et l'opacité du contexte, les mesures proposées sont :

- la révision de la pertinence des objectifs,
- le développement de visions alternatives au *mainstream*,
- le partage de ce travail avec les partenaires techniques et financiers.

Ces mesures seront revisitées au chapitre 3 qui traite en particulier la question du nexus entre l'aide humanitaire et la coopération au développement.

En dehors de cette analyse de contexte institutionnalisée (détaillée et fastidieuse), le bureau s'est également engagé à des échanges-analyses hebdomadaires oraux dans toute l'équipe afin de réagir rapidement aux évolutions à court terme, ce qui est tout aussi important pour le travail quotidien du bureau dans la situation actuelle. En plus, elle organise des rencontres (bi)mensuelles avec tous les Suisses travaillant dans le système sécuritaire pour une analyse de la situation sécuritaire.

2.1.3 Malgré les analyses correctes du contexte, est-ce qu'une attention renouvelée et renforcée sur la confiance peut être une occasion de réagir à la crise ?

La SC Mali met en évidence la « profonde crise de confiance » entre les populations et le gouvernement : « Le Mali est appelé à poursuivre son processus de réconciliation nationale pour atteindre une paix durable ; il doit réformer ses institutions, recréer la confiance entre l'Etat et ses citoyens et assurer un développement socio-économique équitable et inclusif ». La confiance est un élément clé dans la création et le renforcement de l'État (*state building*). Ceci faisant, « Au Mali, la Suisse soutient des interventions pour un développement durable et équilibré et une meilleure participation de la population aux processus politiques lui permettant ainsi d'améliorer ses conditions de vie dans une situation de cohésion sociale et de paix » (finalité de la SC Mali).

Une source de date postérieure semble confirmer l'importance de ce bien immatériel. Lors des élections présidentielles de 2018, les électeurs et électrices auraient été désillusionnés à cause de l'échec du processus de pacification au Nord, de l'impossibilité de réduire la violence interethnique au Centre ainsi que de mettre un frein à la corruption étendue de l'administration.¹⁷ Le faible taux de participation, de moins de 28 %, ¹⁸ au second tour des présidentielles s'expliquerait par les frustrations citées, outre le fait qu'il était difficile d'accéder à des locaux de vote.

Cette citation infère en effet un manque de confiance fondamental entre l'État et ses citoyens qui s'est apparemment encore approfondi depuis 2016. Il est donc permis de se demander comment les autres PTF perçoivent la confiance en tant qu'ingrédient pour atteindre une paix durable et assurer un développement socio-économique équitable et inclusif.

La Suède¹⁹ est la seule à mentionner la confiance littéralement, toutefois en se limitant à noter que la confiance dans le système judiciaire est faible au Mali. La France²⁰ remarque que le Mali souffre d'une perte relative de légitimité des pouvoirs publics, due notamment à leurs difficultés à fournir les services de base dont la demande est toujours plus forte. Le

¹⁷ Economist Intelligence Unit. Mali Country Report generated on September 25th, 2018.

¹⁸ <https://fr.allafrica.com/stories/201808160147.html>

¹⁹ Ministère des affaires étrangères de Suède. Stratégie pour la coopération suédoise au développement avec le Mali, 2016 à 2020, Stockholm, 2015.

²⁰ Agence Française de Développement. Mali - Cadre d'Intervention pays 2015-2019, 2014, www.afd.fr,

Danemark²¹ poursuit la vision de que « le gouvernement et le peuple malien jouissent d'une paix durable et d'une réduction de la pauvreté, reposant sur la gouvernance inclusive et légitime et le respect des droits de l'homme ».

La Belgique²² admet comme prémisse que le rôle joué par la société civile, y compris les ONG et les médias, est essentiel au fonctionnement du système démocratique, ainsi qu'à la protection des droits humains. Le Luxembourg²³ promeut dans sa stratégie, entre autres, la bonne gouvernance et le développement inclusif. La Suisse paraît donc suivre une focalisation plus explicite que les PTF cités sur la confiance entre citoyens et citoyennes, d'une part, et l'État, d'autre part.

La section 2.4 sur les résultats de la SC donnera des détails sur les progrès atteints en vue de renforcer la confiance entre la population et l'État, s'agissant de la contribution suisse. Dans le contexte général du Mali, force est de constater que les ambitions suisses de création de confiance, comme elles sont exprimées dans la SC, ne se sont pas réalisées pendant les premiers trente mois d'application de la stratégie. Il convient donc de se poser deux questions :

- a. Quelles dimensions stratégiques et tactiques étaient prévues pour justement arriver à bâtir une telle confiance ? La section 2.2.2 sur la pertinence du portefeuille de projets et programmes fournira des réponses.
- b. Quelle a été ou est la réaction de la DDC sur le non-accomplissement évident de ce changement sociétal préconisé dans la SC Mali ? Les lignes ci-dessous y font référence.

Le MERV de mai 2019 remarque que, face aux changements du contexte, à savoir la dégradation de l'environnement politique et sécuritaire, il est impératif de « continuer à vivre le nexus, de combiner et intégrer davantage les différents instruments et de militer pour une coordination efficace ». **Cette affirmation semble souligner la position de la Suisse, mainte fois confirmée pendant la mission de terrain, qu'il n'y a pas d'alternative fondamentale à la stratégie de renforcement de la confiance dans le cadre d'un « nexus vécu » (voir aussi le chapitre 3).**

2.1.4 Conclusions et recommandations pour le VE 1

Conclusions (C) :

C1 : L'engagement suisse au Mali est bien positionné pour répondre à des défis multiples, soit dans les trois domaines stratégiques conjointement mis en œuvre par la Coopération Sud, l'Aide humanitaire et la DSH, soit dans les interventions hors DFAE, celles du SWISSINT et du SEM. Les opérations avec une dimension régionale sont encore à leurs débuts pour la plupart et gérées hors Buco Mali.

C2 : Les années 2018 (195 victimes civiles) et 2019 (env. 300 victimes civiles en juillet 2019) ont été les années les plus violentes au Mali depuis l'éclatement du conflit en 2012. Bien que le Gouvernement malien ait tenu des élections présidentielles en 2018, en respectant le calendrier, l'État n'est pas en mesure de contrôler et de pacifier les deux tiers de son territoire ; on note une dégradation accélérée depuis 2018.

C3 : Au Mali, la Suisse est en mesure de gérer avec autant de pragmatisme que de créativité innovante le nexus entre l'aide humanitaire et la coopération au développement. Au chapitre 3 sur les thèmes spécifiques, les considérations sur le nexus seront approfondies.

²¹ Royaume du Danemark, Ministère des Affaires Étrangères, DANIDA. Danemark – Mali, Document de politique pays 2016-2021, Février 2016.

²² La Coopération belge au développement. Stratégie et programme de Coopération Belgique – Mali (2016-2019), 2015.

²³ Grand-Duché de Luxembourg et République Du Mali. Programme indicatif de coopération (2015-2019), Luxembourg, 5 mars 2015.

C4 : L'analyse du contexte a été succincte, basée sur les résultats de la stratégie antérieure et culminant dans la formulation de trois scénarii : « (i) Mali en attente, (ii) Mali en crise profonde et (iii) Mali stabilisé » desquels le « Mali en attente » a été choisi comme scénario de base pour la SC Mali 2017–2021.

C5 : Les zones d'intervention prioritaires de la DDC au Mali au Sud, au Centre et au Nord (une question-clé supplémentaire posée par la DAO) sont et restent pertinentes.

Recommandations (R) :

R1 : La nature et la taille futures de l'engagement suisse au Mali et dans la région seraient à **déterminer en deux phases** : (i) la première encore au cours de la SC en vigueur 2019–2021), sous formes d'hypothèses de travail à vérifier, et (ii) la deuxième nettement en vue de la prochaine SC de 2022 à 2025.

R2 : Pour faire face à la dégradation du contexte, sécuritaire et autre, il est impératif de **perfectionner encore les instruments de gestion stratégique et adaptative**. Cet aspect figure au chapitre 3 sous les thèmes spécifiques et dans les recommandations générales dans la section 4.2.

2.2 Volet d'évaluation 2 : pertinence et utilité du portefeuille

2.2.1 Quels sont les ingrédients-clé pour la pertinence observée du portefeuille de projets / programmes ?

La SC Mali maintient les trois domaines DRSA, EFP et GP comme lors de la stratégie précédente. Cette priorisation continue est congruente avec le contexte et se fonde sur des antécédents formatifs. Le nombre de trois domaines par SC est devenu une règle assez bien observée dans les pays et les régions de la DDC. Ce nombre restreint devrait éviter une dispersion thématique, tout en sauvegardant une certaine répartition des risques. La réduction à seulement deux domaines, une position que la DAO considère comme une possible mesure visant à augmenter la puissance de frappe de stratégies de coopération, est a priori intéressante. En effet, on pourrait concentrer l'attention stratégique et les ressources sur seulement deux domaines. D'un autre côté, ceci comporterait éventuellement la perte d'une certaine ampleur stratégique de présence sectorielle, une caractéristique-clé dans un environnement imprévisible. Par conséquent, la mission ne recommande aucun changement pour la définition de la stratégie 2022–2025.

Quant aux choix confirmés de DRSA, EPF et GP, la mission opine que les complémentarités sont évidentes et puissantes. Le développement rural au Mali concerne un secteur qui produit 39% du produit intérieur brut (PIB) et emploie 65% de la population active.²⁴ Ces deux indicateurs sont nettement supérieures aux moyennes régionales. Par contre, un engagement soutenu pour l'éducation de base et la formation professionnelle (EFP) se justifie par un nombre d'indicateurs sectoriels qui sont inférieurs aux moyennes régionales : les taux d'alphabétisme adulte (33%) et de la jeunesse (49%), ainsi que le faible pourcentage d'enseignant du primaire qui ont une formation adéquate (52%) sont alarmants dans un pays où annuellement 200 000 jeunes arrivent sur le marché du travail sans préparation aux exigences de l'économie.

Quant au domaine de GP, le RA 2018 de la SC Mali note que « le domaine DRSA reste le plus développé, avec de grands programmes en cours, cependant qu'il s'agira de porter davantage d'attention à la formation professionnelle et à la gouvernance. La corruption reste un fléau sans fin qui draine des ressources propres au Mali et celles des PTF. Son omniprésence est un rappel de la nécessité de placer la gouvernance au centre de l'ensemble de nos activités ». Comme indiqué dans les paragraphes sur le contexte, et

²⁴ <https://idea.usaid.gov/cd/mali?comparisonGroup=region>

aussi dans l'analyse du CREDD, la gouvernance est un des défis majeurs et il est plus que pertinent de travailler dans ce domaine.

La mission d'évaluation suit cette ligne de pensée et tente de la visualiser dans l'annexe 7, de façon exemplaire et sans tenir compte des suppositions. Si les nouvelles institutions régionales et locales s'engagent dans la promotion du développement économique territorial et investissent dans les services sociaux aux populations il est raisonnable d'assumer que, grâce au domaine d'EFP, les jeunes dans les régions d'intervention de la DDC deviennent employables. Ceci contribuerait au développement d'exploitations agricoles et d'entreprises agrosylvopastorales.

La question des régions d'intervention est aussi d'intérêt pour pouvoir mettre en évidence le positionnement de la Suisse dans le cadre de la SC Mali. En relation avec les trois domaines retenus, le choix des régions de Sikasso, Mopti et Tombouctou n'était pas nouveau pour la SC 2017–2020. Le fait d'avoir maintenu ces trois régions est un indice de continuité relativement congruente avec le profil de pauvreté du Mali (voir annexe 5). **La mission est d'avis que cette répartition des régions d'intervention reste pertinente et opportune. D'un point de vue 'sensibilité aux conflits', il est important de maintenir des activités dans les trois régions du pays, y compris à Sikasso.**

La conclusion C6 sous-entend que la pertinence et l'utilité du portefeuille est avant tout portée en avant par un ciblage concret et systématique sur la société civile organisée et sur des formations socio-économiques. Il s'agit d'un ingrédient crucial pour renforcer l'estime de soi et le respect, deux aspects nécessaires pour atteindre un attribut clé de la SC Mali : **la confiance**. La subtilité de ce ciblage est que la SC Mali ne prône pas simplement « le droit aux revendications », mais soutient une culture d'interpellation entre les populations et les gouvernements locaux qui inclut des négociations sur des contributions mutuelles pour des projets spécifiques.

Ceci faisant, la SC Mali contribue pragmatiquement à sa finalité « la Suisse soutient des interventions pour un développement durable et équilibré et une meilleure participation de la population aux processus politiques lui permettant ainsi d'améliorer ses conditions de vie dans une situation de cohésion sociale et de paix ». (Voir section 1.2). Dans ce sens, la théorie de changement dérivée du cadre logique de la SC – et revisitée par la mission - reste cohérente, surtout en considérant aussi les relations entre les outcomes stipulés et entre les domaines (voir annexe 7).

Une autre question à répondre est celle si les synergies entre les instruments suisses (coopération au développement, aide humanitaire, sécurité humaine) sont cohérentes et apportent une plus-value. Des réponses à cette question se feront au VE 3 et 4, au vu de la performance de mise en œuvre de la SC des résultats atteints.

Une question supplémentaire posée par la DAO et le Bucu (Annexe 3) est de savoir dans quelle mesure la stratégie tient compte des nouveaux défis/thèmes émergents (migration, jeunesse, extraction). Dans le portefeuille du Mali, le secteur minier n'est mentionné que sous le domaine de la gouvernance et en se référant à un programme régional en phase de démarrage.²⁵ Le domaine d'EFP est explicitement porté vers la jeunesse. En ce qui concerne le thème de la migration, enfin, c'est encore une fois le domaine d'EFP qui peut y avoir une certaine pertinence, surtout pour la migration régionale et circulaire ainsi que le domaine GP avec les engagements en protection des personnes déplacées. L'annexe 6 reproduit des faits et chiffres obtenus du SEM concernant le Mali en tant que pays d'origine (pas de transit) pour des requérants d'asile en Suisse. Les demandes d'asile de ressortissants Maliens se sont réduites de 193 en 2016 à 42 en 2018.

²⁵ Au Burkina Faso, un appui par le SECO fait partie de la SC et a aidé à formuler un nouveau code minier.

Le domaine de développement rural et sécurité alimentaire (DRSA) est un mur porteur de la SC Mali.

La contribution suisse à ce domaine est marquée par une combinaison d'ingrédients essentiels :

- a. Un ciblage décisif d'organisations paysannes qui contribue à l'émancipation des populations en termes de capital humain et social, une sorte d'image de marque de la DDC au Mali (voir conclusion C7)
- b. Le renforcement de chaînes de valeur, par exemple celle des pommes de terre et du lait, ce qui implique un degré considérable de professionnalisation. Dans l'espace de 4 ans, il est concevable que le degré d'autosuffisance du Mali en semences de pommes de terre arrive effectivement à 40%. Avec l'ouverture prochaine d'une laiterie à Sikasso, un investissement privé important a pu être provoqué par des inputs immatériels de la DDC, soit une étude de faisabilité et un plan d'affaires qui remplissent des critères de qualité en grande mesure.
- c. La Loi sur le Foncier Agricole adoptée en 2017 - sur laquelle la Suisse s'est beaucoup engagée – a été dotée de son premier décret d'application prévoyant la création de commissions foncières au niveau des villages. La sécurisation de la propriété foncière est un facteur-clé pour un développement durable sectoriel.
- d. Les synergies émergentes avec certains programmes régionaux, tels que le Programme de coopération transfrontalière locale (PCTL) et le Programme d'appui à la commercialisation du bétail en Afrique de l'Ouest.

La combinaison judicieuse de ces ingrédients génère une cohérence qui exploite les forces de traction des marchés et renforce les synergies, également avec les programmes régionaux.

Le domaine d'éducation et de formation professionnelle (EFP) est particulièrement tributaire d'un contexte sécuritaire en détérioration.

La pertinence du portefeuille dans le domaine EFP suisse est affirmée à tous les niveaux observés. Les rapports d'évaluations externes des projets la confirment,²⁶ de même que les témoignages des partenaires consultés dans les ministères, les collectivités territoriales, les services déconcentrés, les autres PTF et les organisations et personnes bénéficiaires, soit à Bamako, à Sikasso ou à Mopti. La coopération Suisse reçoit des compliments pour sa fiabilité, son approche partenariale, sa proximité et son expertise technique et intellectuelle.

Le **cadre de résultats** est bien aligné aux priorités nationales et se réfère aux objectives du CREDD de manière claire et précise.

La **dégradation vertigineuse de la situation sécuritaire** au centre du pays, avec une augmentation importante des incidents pendant les mois de mai et de juin 2019 et, comme conséquence, l'augmentation des écoles fermées, est la preuve que la pertinence n'est pas éternellement garantie et doit s'acquérir dans un processus continu. Les filières porteuses d'aujourd'hui ne le seront pas nécessairement à l'avenir. Ces considérations semblent plus avancées dans la partie éducation de base avec les approches alternatives et moins dans la formation professionnelle liée à la croissance économique. Par exemple, l'artisanat d'art axé sur le tourisme à Tombouctou et à Mopti a perdu sa raison d'être économique avec la crise actuelle et donc sa pertinence.

Il convient de conclure qu'une réflexion approfondie sur la pertinence du portefeuille en cas de dégradation continue et touchant aussi des autres régions du pays est requise. Parlant de la formation professionnelle, quelle influence aura la crise sur les économies (filières

²⁶ KEK_CDC Consultant, Seydou Traoré. Revue externe, Programme d'appui à la formation professionnelle – PAFP Phase IV du 01.1.2014 au 31.12.2017, rapport final, 27 septembre 2017.

porteuses) ? Lesquelles sont les plus résilientes ? Quelles adaptations faut-il pour rester pertinent ? Comme précisé, ces considérations doivent être différenciés car elles posent des défis différents et concernent aussi le domaine DRSA.

L'intégration d'écoles islamiques est une opportunité à poursuivre et a été mentionnée par différents interlocuteurs pendant la mission comme une approche pertinente.

Le domaine de gouvernance et paix (GP) doit être le cœur d'une manière transversale et, comme domaine, peut devenir plus « politique » à l'avenir.

Les différents programmes dans ce domaine sont pertinents. Les activités d'aide humanitaire définies portent principalement sur la question de la protection. Ils sont mis en œuvre avec des contributions aux agences multilatérales, des contributions aux ONG (Norwegian Refugee Council NRC, Danish Refugee Council DRC) et des détachements d'experts(es) suisses. La Suisse se positionne au niveau international dans cette thématique.

La DSH a atteint de nombreux objectifs établis dans le domaine de la Commission de Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) et du travail des femmes dans la paix, et suite à un processus de réorientation, compte se focaliser davantage sur les acteurs de la sécurité. À l'heure actuelle, le DSH effectue diverses analyses, en particulier du secteur de la défense, pour mieux comprendre son engagement et sa marge de manœuvre face à la détérioration de la situation. Pour l'équipe d'évaluation, **cela semble être une réponse pertinente et utile de comprendre les créneaux possibles et les possibilités d'action.**

Le travail de gouvernance se concentre sur les processus de planification régionaux et locaux, ainsi que sur leur financement et sur leurs élections. Les programmes sont caractérisés par divers éléments très performants. Dans les différents programmes de gouvernance, on a pu mettre à l'échelle différents aspects d'une mise en œuvre innovante (ABSD, participation citoyenne) avec les PTF et les acteurs étatiques aux différents niveaux. Il convient de mentionner : (i) la deuxième phase du PACUM (Projet d'appui aux communes urbaines du Mali) avec 70 communes au lieu de 12 et avec plus des PTF ; (ii) l'appropriation de l'approche communautaire dans le programme ; (iii) la configuration du PEGA 5 (Partenariats pour l'exercice d'une Gouvernance Appropriée) comme programme-chapeau; et (iv) la diffusion des bonnes expériences de participation citoyenne avec la direction nationale et entre communes urbaines et rurales.

L'approche communautaire permet d'être proche de la population. Cela signifie également travailler avec différents partenaires pour maintenir les services à la population. Mais les résultats au niveau de l'approche communautaire ne sont pas assez documentés et restent éclectique. L'impératif de travailler avec toutes les parties et de ne pas soutenir des groupes armés extrémistes est un principe de base.

L'un des objectifs non prévus jusqu'à présent, mais à inclure dans un nouveau programme, est la question de la lutte contre la corruption et celle d'un travail plus direct avec la société civile pour la responsabilisation. Il est central que ces défis de développement soient relevés à l'avenir, car beaucoup d'interlocuteurs les considèrent comme une cause importante de la violence actuelle (voir VE1).

La Suisse utilise, dans la mesure du possible, « les systèmes du pays », par exemple l'ABSD, quand cela concerne l'État. Mais le travail avec les citoyens et citoyennes est focalisé sur les « inputs » (l'accent est mis sur le renforcement des capacités), et moins sur les « outputs ». Quels sont les intérêts locaux réels en matière de redevabilité et comment les soutenir dans le contexte des normes sociales existantes ? Les programmes de gouvernance innovants (tels que SAVI ou PERL au Nigeria²⁷) n'établissent plus d'initiatives parallèles de la société civile. Au contraire, ils facilitent les échanges et les réseaux entre les groupes existants qui exigent la responsabilité de l'État sans le soutien international. Il

²⁷ <http://savi-nigeria.org/>

peut s'agir de groupes de nature très différente (organisations de consommateurs, syndicats, etc.). Le Programme PEGA 5 utilise déjà une telle approche, mais travaille toujours avec des ONG financées par la coopération internationale qui sont responsable pour l'organisation de la société civile.

Dans le cadre des résultats, le domaine GP est celui qui montre visiblement la 'manifestation' du nexus et intègre l'AH, la DSH et la CS. Le Buco a fait des efforts pour intégrer tous les instruments à ce niveau. Mais le fait que l'intégration des instruments au niveau des résultats ne soit pas facile ressort nettement. Toutefois il faut relever que tous les domaines, pas seulement GP, devront 'manifester' cette intégration dans le cadre des résultats.

Il existe différentes idées de complémentarité des instruments entre la DSH et le domaine de gouvernance, en particulier, mais aussi au niveau de l'éducation (l'intégration d'écoles coraniques). Alors que, ces dernières années, une proximité a été recherchée, actuellement, c'est plutôt une délimitation qui est maintenant visible. Cette appréciation se fonde sur les entretiens avec les responsables du domaine de GP et la DSH.

Au niveau des zones d'intervention, le nexus est mis en œuvre à différents niveaux, d'une manière pragmatique : (i) simple mais ce n'est pas toujours le cas dans d'autres pays : on travaille dans les mêmes zones d'intervention ; (ii) les programmes sont financés conjointement, de façon complémentaire/parallèle (par exemple CSA) ou en intégrant des *emergency funds* dans des programmes existants (DRSA, EFP), (iii) les partenaires sur le terrain sont incités par la Suisse à travailler ensemble. Toutefois, la coopération entre une organisation humanitaire multilatérale et un partenaire d'un programme de gouvernance n'est pas aussi évidente que dans les autres domaines. Dans le même temps, le Buco s'efforce de bien ancrer les interventions en matière de protection dans le système national (voir aussi chapitre 3).

Les activités de SWISSINT ne font pas partie du cadre de résultats de la stratégie en tant qu'acteur extérieur au ministère des Affaires étrangères. Il existe néanmoins de bonnes relations avec les collègues de la MINUSMA ou EUCAP ; celles-ci sont très pertinentes pour le réseau de relations et la compréhension du contexte par le Buco. En outre, elles constituent un signal officiel de la Suisse en matière de soutien du système multilatéral.

L'implication des programmes globaux de la DDC dans la SC Mali est variable (voir l'annexe 6). Au sein du domaine DRSA, le Programme global Sécurité alimentaire n'a pas d'activité spécifique au Mali, mais est en train de préparer un programme régional avec l'inclusion du Mali. Le Programme global Changement climatique et Environnement a choisi une famille de la Région de Mopti comme témoin dans un groupe de 12 familles dans le monde. Leurs conditions de vie sont documentées trois fois au cours d'une dizaine d'années ainsi que leurs mesures d'adaptation. Les responsables du domaine DRSA ignorent cette initiative (<https://www.humansclimatechange.com/mali-la-chaaleur-du-sahel>).

Le concours du programme emploi et revenu (e+i) dans le domaine EFP est plus visible comme le laisse entendre une entrevue avec une personne responsable. De manière similaire, les points focaux d'éducation, de pauvreté et conflits et genre connaissent la SC Mali et ont partiellement participé à sa formulation.

2.2.2 Les thèmes transversaux – diversité ou concentration ?

La SC Mali préconise deux thèmes transversaux essentiels pour sa configuration : la gouvernance et le genre. À ceci peut s'ajouter la prévention contre l'extrémisme violent (PEV) qui fait partie de la SC Mali 2017–2020. La section 1.2 présente ce thème brièvement.

Le RA 2018 reprend les thèmes transversaux et mentionne aussi un nombre plus élevé de thèmes. Le concept de monitoring de la SC prévoit chaque année le suivi de thèmes transversaux et ad-hoc, à savoir : jeunesse, démographie, ABSD, éducation en situation d'urgence, et la gestion de programme sensible aux conflits (GPSC). Il est admis que

chaque thème revêt un intérêt certain, mais une concentration pourrait tout aussi être indiquée, tout d'abord pour donner une priorité aux aspects qui sont plus directement liés au savoir-faire spécifique de la Suisse, tels que l'ABSD et l'éducation en situation d'urgence. D'un autre côté, il est vrai qu'un thème aussi complexe que la démographie (qui est surtout tributaire des taux de croissance démographiques élevés au Mali d'environ 3%, voir annexe 4) ne peut être ignoré. La mission d'évaluation est tentée de se référer à un corps d'évidence croissant qui établit des relations significatives entre le statut des femmes et les taux de croissance démographiques (« là où les femmes sont maltraitées les taux de natalité sont élevés »).²⁸ Dans cette perspective, il est plus que justifié que la SC comprenne le domaine de l'EFP et aussi le thème transversal de genre.

Comparés aux objectifs dans la stratégie de coopération, ceux concernant l'intégration du genre dans le domaine GP ont été largement atteints. La mission d'évaluation trouve, toutefois, que les aspects de genre sont présentés de façon moins analytiques concernant le domaine d'EFP, et ceci au RA 2018 (p.ex. les résultats concernant le genre mentionnés dans l'annexe 1 « Résultats en ce qui concerne les performances de gestion » devraient être mis en relation avec les résultats totaux).

La stratégie ne précise pas quel processus a été choisi pour ancrer la gouvernance transversale dans les interventions d'une manière systématique. En même temps, tous les domaines sont caractérisés par une coopération avec des acteurs étatiques et non étatiques, une orientation vers une reprise à long terme des activités par l'État ou le secteur privé, et un accent mis sur l'inclusion et de la participation dans tous les programmes. La mission n'avait pas le temps de faire une appréciation plus détaillée de savoir comment la gouvernance transversale (y-compris l'impact sur la cohésion sociale et la confiance) pourrait être réalisée d'une manière plus systématique dans toutes les interventions. Comme il est mentionné dans la section 2.4.3, **la gouvernance comme thème transversal est visible**, par exemple, au domaine EFP où les « Comités scolaires » jouent un rôle de contrepartie aux gouvernement locaux. La Suisse renforce aussi des organisations paysannes dans le domaine DRSA, telles que la Commission régionale de ruraux (CRCR) à Sikasso et la Fédération Régionale du Lait de Sikasso. Ce caractère transversal aurait mérité une mention plus explicite au RA 2018.

Il y a une bonne intégration de la GPSC au sein du Bucu et même dans les activités des partenaires. Le Mali a aussi intégré un indicateur qui mesure la perception de la Suisse au Mali. Il est important que les activités qui sont liées à la GPSC ne soient pas trop *input driven* (formations) mais plutôt orientées vers les changements souhaités (*output driven*).

2.2.3 Conclusions et recommandations pour le VE 2

Conclusions (C):

C6 : Le portefeuille de projets et programmes, et le choix des régions sont pertinents avec les domaines d'intervention et adéquats pour atteindre les objectifs de la SC, y compris l'accent de l'Aide humanitaire sur la protection et la sécurité alimentaire. Grâce à la présence suisse à Mopti, à Niafouké et à Tombouctou, d'autres acteurs humanitaires peuvent également compter sur son bon ancrage dans une situation de crise, de plus en plus difficile et complexe. Cette présence a une grande valeur immatérielle pour les partenaires locaux et les populations locales.

C7 : Les approches dans les trois domaines d'intervention de la SC Mali ont une nette tendance à **aller directement vers la société civile organisée et vers les formations socio-économiques, en les rendant capables de se faire traiter d'égal à égal par les gouvernements locaux**. L'approche est de se focaliser dans les trois régions d'une

²⁸ Reiner Klingholz. Wo Frauen schlecht behandelt werden, ist die Geburtenrate hoch, Sonntagszeitung, 17.03.2019.

manière décentralisée. Ceci est une valeur ajoutée suisse visible et reconnue à travers d'amples témoignages et une contribution tangible à la finalité de la SC Mali.

C 8 : Les témoignages analysés et les données des rapports annuels, au niveau de la SC Mali et des programmes, convergent vers la conclusion que les instruments suisses (coopération au développement, aide humanitaire, sécurité humaine) **ont une forte synergie de fait et une plus-value.**

C 9 : Dans sa forme actuelle, la SC Mali n'a pas d'emprise directe sur les industries extractives – seulement à travers un programme régional en gestation – et sur la migration, sauf par le biais d'un projet pilote sur cet aspect (question supplémentaire posée par le Buco et DAO).

Recommandations(R):

R3 : Il est recommandé que la Suisse renforce sa recherche d'alliances parmi les PTF pour ajouter de **l'ampleur à l'inclusion de la société civile organisée et vers les formations socio-économiques capables de former du capital humain et social dans tous les domaines, pas seulement en GP**

R4 : Pour mieux capter le potentiel de synergies de l'engagement suisse au Mali et dans la région, il est recommandé de compléter le cadre logique de la prochaine SC par une visualisation de **la théorie de changement par domaine en tenant compte de la fragilité et de la complexité du contexte et en incluant tous les instruments suisses.**

R5 : Pour assurer la pertinence du portefeuille et être préparé pour des changements de contexte plus radicaux, il est recommandé d'élargir l'horizon des scénarii et de **faire des « stress tests » du portefeuille**, ceci pour examiner les vulnérabilités de chaque programme face aux menaces de tels scénarii.

2.3 Volet d'évaluation 3 : mise en œuvre de la SC et de son portefeuille

2.3.1 La SC est bien gérée mais a encore du potentiel d'amélioration.

Le RA 2018 de la SC Mali rapporte des chiffres-clé financiers sur les quatre ans initialement prévus qu'il convient de reproduire dans cette section, (voir tableau 2.)

Sur un budget pays qui est resté et restera constant autour de CHF 34 millions à partir de 2018, les poids des projets régionaux et de l'aide humanitaire arrivent chacun à peu près à 20% du total, avec un maintien à 2% du budget de la sécurité humaine. Les coûts de gestion du Buco resteront à un niveau de 7%. Par conséquent, deux lectures peuvent être données : (i) les budgets annuels semblent répondre aux défis régionaux aussi bien qu'aux nécessités prévisibles dans les domaines d'aide humanitaire et de sécurité humaine, et (ii) les coûts de gestion du Buco restent modestes. En effet, l'effectif du personnel du Buco est resté et reste relativement stable sur les quatre ans (Annexe 10).

En général, le Buco gère de façon crédible les instruments. Il est cependant permis de se demander si les ressources humaines seront encore suffisantes si la situation s'aggrave encore.

Tableau 2 : Chiffres-clé financiers de la SC Mali

Total DDC Budget DAO	Coopération Sud	17'740	22'000	23'831	20'000	22'000	22'000	22'000
DDC Autres Programmes Rég.	Coopération Sud	1'390	4'700	2'743	6'000	6'000	6'000	6'000
DDC Autres Divisions AH / Desk Sahel	Aide humanitaire	2'468	6'310	5'982	6'000	6'000	6'000	6'000
TOTAL BUDGET DDC		21'598	33'010	32'556	32'000	34'000	34'000	34'000
Secrétariat d'Etat, Division Sécurité Humaine		672	708	690	700	700	700	700
TOTAL BUDGET du PAYS		22'270	33'718	33'246	32'700	34'700	34'700	34'700
Coût de gestion CI de la représentation à l'étranger		1'469	2'645	2'339	2'634	2'339	2'339	2'339
> Coût de gestion CI en %		7%	8%	7%	8%	7%	7%	7%

Source : RA 2018 de la SC Mali, Annexe 3, Annexe 3 : Décaissements et planification financière

L'annexe 9 sur la répartition des projets par type de soutien aide à capter la logique financière de la mise en œuvre de la SC Mali. Il met en évidence que les formes de soutien sont spécifiques pour chaque domaine : (i) une nette tendance vers des contributions de programme dans le domaine de DRSA, (ii) une diversification dans le domaine d'EFP et une évolution vers des fonds communs ou multi-donateurs dans le domaine de GP. Les contributions de programme ont l'avantage de couvrir, par des ressources publiques suisse, seulement une partie des coûts totaux tandis que les fonds communs sont typiquement une forme de financement multi-donateur. Dans les deux cas, la part des coûts de transaction dans l'enveloppe total est réputée être inférieure à d'autres formes de soutien, telles que des mandats avec ou sans fonds fiduciaires.

Dans ce contexte, il convient de mentionner trois exemples d'opération conjointes avec d'autres PTF. Le premier est le PACUM, un effort conjoint avec la Banque Mondiale dans le domaine de GP. La revue externe de ce projet atteste clairement des valeurs ajoutées de la contribution suisse, surtout en termes de nombre de communes urbaines couvertes et de procédures de participation citoyenne, ce qui a imprimé un effet majeur dans la gestion municipale au Mali.²⁹ Les constats et analyses de cette revue ont toutefois mis en évidence l'existence d'un dispositif de deux bailleurs en parallèle, avec deux cadres logiques différents, des mécanismes et des pratiques de suivi et de contrôle distincts, et un manque de formalisation des relations. Ces résultats sont maintenant inclus dans le design de la deuxième phase du projet.

Le deuxième exemple est le Projet d'appui à la formation professionnelle (PAFP), dans lequel le Royaume du Danemark s'est joint à la Suisse pendant la quatrième phase de 2014 à 2018.³⁰ Le Chef de la Coopération danoise a fait remarquer que cette coopération avait comme conséquence une augmentation du nombre de formés, de 30 000 à 40 000, et l'inclusion de deux régions supplémentaires, Bamako et Ségou. Il n'a toutefois pas caché que les relations avec le partenaire de réalisation préexistant, Swisscontact, étaient restées asymétriques et que le Danemark avait de la peine à être informé sur la progression du projet autant que la Suisse.

Un autre cas de figure intéressant est le Programme d'Appui aux Filières Agropastorales de la Région de Sikasso (PAFA) qui est directement exécuté par l'Agence de Coopération du Luxembourg (LuxDev) sur la base d'un appel d'offre lancé par la DDC.³¹ Encore une fois, cette réalisation conjointe est louable car elle dépasse de loin la coordination de l'aide. D'un autre côté, il est étonnant que le PAFA reste la seule opération de la Suisse qui n'est pas déléguée à un partenaire du secteur privé ou une ONG, car le PAFA est géré directement par LuxDev, donc un PTF se retrouvant dans le rôle d'un mandaté. Ceci n'a pas manqué de provoquer des divergences de perception sur les pratiques de réalisation, surtout administrative et financière, entre autres sur les spécificités intrinsèques de l'ABSD.

L'argument avancé ici est que **des opérations conjointes avec d'autres PTF constitueraient un grand potentiel pour augmenter l'efficacité de mise en œuvre** (voir recommandation R1). Etrangement, ces avantages évidents sont souvent compromis par des routines, ou mieux des réflexes, de type administratif et financier. Il semble que les PTF s'entendent bien plus facilement sur des principes conceptuels ou même sur d'importantes innovations méthodologiques que sur une harmonisation de leurs procédures de mise en œuvre. Par conséquent, l'équipe d'évaluation recommande de renforcer les relations entre ces projets et de planifier ensemble les théories du changement depuis le début.

²⁹ Abdoulaye Kane et Erika Schläppi. Projet d'Appui aux Communes Urbaines du Mali (PACUM), Phase I (1.3.2013 – 31.12.2018), Revue externe, mandatée par la Coopération suisse, Bamako/Ouagadougou/Berne, 28 mai 2018

³⁰ Swisscontact. Programme d'Appui à la Formation Professionnelle Phase IV : Janvier 2014 – décembre 2018, Rapport final, Bamako, 2019.

³¹ République du Mali, LuxDev, DDC. Programme d'Appui aux Filières Agropastorales de la Région de Sikasso (PAFA), Rapport d'activités annuel 2018, Janvier 2019.

Une question supplémentaire de la DAO ou du Buco se réfère à l'adéquation de la mise en œuvre de la SC face à l'insécurité et aux difficultés d'accès. La DDC a mandaté une étude pour explorer les options de gestion des programmes à distance.³² Le rapport présente des recommandations intéressantes sous le titre « Proximité avec ou sans présence ». Dans ce cadre, il s'agirait de comprendre le développement et l'entretien des relations et d'un réseau dans les zones d'interventions non seulement en tant que 'sous-produit' de la mise en œuvre d'un programme, mais également en tant qu'objectif en soi dans un contexte fragile. Forger des réseaux solides pour créer de la proximité aussi sans présence équivaut à un **renforcement de la confiance** et rejoint ainsi un attribut-clé de la SC Mali. **La mission se joint à ces recommandations et ajoute qu'ils existent aussi des solutions techniques qui facilitent le contrôle distant (*remote monitoring*). Il est important que la richesse des connaissances récoltées, grâce à ces réseaux dans les zones d'intervention, conduise à des flux d'informations pertinents pour la gestion de la SC et des connaissances ainsi que pour la redevabilité des opérations en exécution.**

2.3.2 Le système de suivi de la SC – une quadrature du cercle ?

La SC Mali a un nombre relativement élevé d'indicateurs de performance qui ont été revus déjà deux fois en 30 mois. Les lignes ci-dessous se réfèrent à la dernière mise à jour du système de suivi de la SC Mali.³³ Cette mise à jour ne touche pas à la structure du cadre logique de la SC même si elle change les magnitudes de certains indicateurs seulement.

La problématique des indicateurs de référence se présente à deux niveaux : (i) les indicateurs qui devraient mesurer les outcomes de développement du Mali, et (ii) les indicateurs des outcomes du portefeuille suisse. Les premiers sont logiquement dérivés des indicateurs des documents stratégiques nationaux, tels que le CREDD. Le problème, tel que relevé dans le cadre logique de la SC, est le nombre de ces indicateurs qui s'élève à 45 répartis sur les trois domaines. Dans la dernière mise à jour, ce nombre se réduit à 21 indicateurs, mais la difficulté de disposer d'observations annuelles reste entière.

Le concept de suivi mis à jour, en ce qui concerne les outcomes de la contribution suisse, maintient un nombre relativement contenu d'indicateurs pour les domaines de DRSA et GP (7 et 6, respectivement). Au domaine d'EFP, 21 indicateurs attendent d'être mesurés et interprétés, par les programmes, conseils régionaux et gouvernorats en question. Les indicateurs se référant aux chiffres d'accès à la scolarisation et aux budgets d'éducation devraient être régulièrement disponibles ce qui est pourtant douteux face aux disruptions sécuritaires de l'éducation. Les indicateurs qui mesurent l'insertion des jeunes et leurs revenus seraient en effet très significatifs mais présentent un coût de vérification élevé. Donc, il reste incertain de savoir si le nouveau concept pourra fournir les données souhaitées pour apprécier les outcomes de la contribution suisse.

Au domaine de DRSA, la mission identifie d'autres limitations liées au suivi de la SC, en termes de sécurité alimentaire. D'abord, les deux premiers indicateurs (score de consommation alimentaire et taux de malnutrition aigüe) reposent sur les enquêtes démographiques et de santé (Enquête nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle ENSAN) qui se réalisent, dans le cadre d'exercices formalisés et normés, tous les trois-quatre ans et qui rapportent des moyennes régionales. En tant qu'indicateurs des outcomes de la contribution suisse, ceci sous-entend que les changements observés de valeurs peuvent y être attribués ce qui est hautement douteux. Ensuite, l'indicateur du taux de malnutrition aigüe (poids par âge) est moins significatif du point de vue du développement physique et mental d'enfants en-dessous de 5 ans que ne le serait le taux de malnutrition chronique (taille par âge). Par conséquent, il est correct de conclure que le monitoring de

³² Erika Schläppi et Mahamadou Alassane (avec la collaboration de Ursula König). Comment gérer les programmes à distance, dans le contexte actuel du Mali ? Rapport provisoire, Berne/Gao, 17 juillet 2019

³³ DDC. Système de suivi de la Stratégie de coopération de la Suisse au Mali 2017 – 2020, dernière mise à jour 18.06.2019

la contribution suisse en ce qui concerne la sécurité alimentaire applique des indicateurs peu conclusifs.

Les autres indicateurs du domaine de DRSA sont plus solides, à voir le monitoring des superficies aménagées et du nombre de conflits réglés. La cible de productivité de paddy de 10 tonnes/ha semble élevée s'il s'agit d'une seule saison.

La matrice des indicateurs du domaine de GP est la plus difficile à capter en termes de valeurs de base, de cibles et effectivement atteints.

La question se pose si le traitement commun de la gouvernance, de la consolidation de la paix et de l'aide humanitaire (notamment la protection) dans un domaine est utile pour diriger la stratégie. Si la raison est le nexus, il faut dire qu'il doit être vécu et mis en œuvre dans tous les domaines, pas seulement en matière de gouvernance. Ainsi, la consolidation de la paix peut également être envisagée de manière sectorielle, comme le montre l'exemple des écoles coraniques. Et la coopération avec l'aide humanitaire dans l'esprit du nexus devrait être à la fois territoriale et sectorielle. Par exemple, durant la discussion sur le domaine GP, les membres de l'équipe d'aide humanitaire étaient présents dans les sous-groupes des autres domaines.

La mission d'évaluation est consciente du fait que la recommandation R7 propose une révision et une réduction ultérieure des indicateurs du cadre logique de la SC, ceci après déjà deux révisions en trente mois. Cette recommandation vise à repenser à fond le poids à donner aux indicateurs surtout ceux de la contribution suisse en vue de la prochaine SC. Il s'agira de se concentrer sur quelques aspects-clé qui peuvent et doivent être attribuables aux contributions suisses et qui n'occasionnent pas des coûts de vérification prohibitifs. Un travail dans ce sens pourrait aussi mener à des indicateurs plus faciles à mesurer et à interpréter au niveau du pays, ceci en collaboration avec les ministères compétents et les PTF et basé sur une théorie de changement approfondie.

2.3.3 La coordination de l'aide dans le dispositif du pays est efficace...mais la Suisse pourrait-elle aller plus loin ?

Au concert des PTF, la Suisse est active dans la coordination et l'alignement. Les membres du bureau des différents domaines participent tous à divers forums de coordination des PTF. La Suisse est très impliquée dans les Groupes de Travail DDI (décentralisation et développement institutionnel), Ecofin (Economie et Finance), EFP (Education et Formation Professionnelle), élevage, pêche, et le cluster sécurité alimentaire et protection.

Une expression de la participation suisse au dispositif de coordination plutôt politique et pas sectoriel est le fait que la Suisse fasse partie de la « troïka » en 2019, à savoir un organe de coordination des bailleurs entre eux et avec le gouvernement repose sur une organisation en mode troïka (triumvirat). La Suisse la présidera en 2020. La troïka a un accès direct au Premier Ministre du Mali et fait le lien avec les groupes thématiques (GT).

Pour l'Aide humanitaire en particulier, la DDC est présente dans les clusters humanitaires et s'aligne au leadership du Bureau des Nations Unies pour la coordination d'actions humanitaires (OCHA). La Suisse est appréciée pas tellement pour ces contributions financières à l'effort humanitaire au Mali, mais surtout pour ses inputs conceptuels et méthodologiques. D'un autre côté, les données financières pour 2019 méritent d'être mentionnées : les CHF 6 millions de contribution suisse par année ne feraient que moins de 3% des engagements pris par la communauté internationale d'USD 216 millions., en juin 2019, seulement USD 50 millions ont été déboursés. Le financement assuré se monte à plus de 10% de l'aide humanitaire totale effectivement délivrée à cette date.

La Suisse participe également aux réflexions autour du nexus entre aide humanitaire et développement (voir chapitre 3).

Au vu du statut actuel, politique et diplomatique, et compte tenu des apports financiers annuels dans l'ordre de CHF 34 millions, le positionnement et la réputation de la Suisse sont remarquables. Les thèmes spécifiques considérés au chapitre 3 suggèrent une série de mesures qui pourraient encore ajouter de la valeur aux acquis de la présence suisse.

2.3.4 Conclusions et recommandations pour le VE 3

Conclusions (C):

C10 : La SC Mali est mise en œuvre par des partenaires du secteur privé ou ONG, nationaux et internationaux et des agences multilatérales ce qui est **efficace, efficient et en ligne avec les avantages comparatifs des partenaires**. Ceci inclut la Coopération Sud (DDC), l'Aide humanitaire (DDC), la Sécurité humaine (DSH) et des efforts en matière de politique migratoire et sécuritaire.

C11 : Les opérations conjointes avec d'autres PTF présentent des **avantages considérables d'empreinte conceptuelle et d'échelle**, mais elles tendent à être entravées par des incohérences de procédures dans la mise en œuvre.

C12 : L'ABSD (appui budgétaire sectoriel et décentralisé) se confirme comme un instrument de financement cohérent avec l'agenda de décentralisation du Mali. Il a une haute valeur ajoutée de transparence et de responsabilisation des gouvernements régionaux et locaux. Les avis des partenaires maliens et des PTF à cet égard sont sans équivoques : **ils attribuent à la Suisse un rôle pionnier et de modèle.**

C13 : Les indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la SC ne sont pas tous pertinents et ont en partie **des coûts de vérification élevés.**

C14 : La Suisse, malgré son poids financier limité, joue un rôle proactif dans la **coordination de l'aide dans le dispositif du pays.**

Recommandations(R) :

R6 : La Suisse devrait devenir prudemment proactive dans la promotion d'opérations conjointes avec d'autres PTF, en investissant davantage que par le passé **dans des cadres logiques véritablement partagés (par exemple même au niveau du domaine) et des mécanismes administratifs et de suivi harmonisés.**

R7 : La Suisse devrait faire valoir son expérience dans l'ABSD avec une **recherche plus proactive d'alliances, probablement parmi les PTF avec qui des relations de travail sont déjà assez développées (Danemark, Luxembourg) et pousser la mise en œuvre dans une région ou ville spécifique additionnelle pour favoriser la mise à l'échelle.**

R8 : Une révision à fond du cadre de suivi pourrait s'opérer par une réduction (ultérieure) du nombre d'indicateurs, des outcomes du Mali et de la contribution suisse, **suivie par la recherche d'un cadre de référence plus conclusif pour la prochaine SC.**

R9 : La mission encourage la DDC et le Buco à poursuivre la recherche de méthodes de gestion à distance des programmes, **sur la base de l'étude présentée en juillet 2019. Elle est consciente que cette recommandation tend à faire augmenter le besoin en ressources disponibles, y compris les ressources humaines. L'adaptation à la situation sécuritaire plus complexe aura son prix.**

2.4 Volet d'évaluation 4 : résultats obtenus par la SC par rapport aux résultats du pays

2.4.1 Est-ce que les résultats sont tangibles et significatifs au vu de la trajectoire du pays et de la région ?

Une première question en ce qui concerne les résultats atteints est de savoir si le système de rapportage, des projets et programmes du portefeuille d'abord, et ensuite de la SC Mali même, est en mesure de fournir les éléments nécessaires pour pouvoir conclure sur la

tangibilité et la signifiante des résultats atteints. L'annexe 12 reproduit une analyse rapide de la qualité des rapports annuels (principalement pour les trois domaines de la Coopération Sud) et des rapports finaux ou d'évaluation de projets d'aide humanitaire et en tenant compte des rapports de la DSH. Sept critères ont été annotés, suivant la séquence conventionnelle allant du contexte, à la pertinence, l'efficacité, l'efficience, les impacts, la durabilité jusqu'aux thèmes transversaux. Une note moyenne élevée signifie que les rapports en question ont explicitement inclus l'examen de ces sept critères d'auto-évaluation.

Les projets et programmes des trois domaines de développement ont atteint, sans exception, des annotations plus ou moins satisfaisantes. Ceux de l'aide humanitaire sont moins analytiques et plus dirigés vers les résultats atteints (efficacité) ce qui n'est pas surprenant compte tenu de leur caractère d'intervention. Un exemple notable est le mode de rapportage du Comité International de la Croix Rouge (CICR), qui relate de manière précise et quasiment comptable les interventions faites et les bénéficiaires concernés, mettant l'accent sur la redevabilité. Le rapport annuel du PAM de 2018 est quasi exclusivement constitué de matrices de mesure d'indicateurs d'outputs.

Les rapports de la DSH ainsi que le document d'orientation sur l'engagement suisse de promotion de la paix au Mali, sont explicites et riches en détails en ce qui concerne l'analyse du contexte, la pertinence de l'engagement suisse et les thèmes transversaux de la gouvernance. En revanche, les actions de la DSH ne sont pas régies par un cadre logique, et les aspects d'efficience reçoivent peu d'attention.

L'annexe 12 infère qu'en fonction de la nature des instruments de coopération, la teneur d'information dans les rapports est variable. Il serait extrêmement difficile de forcer des uniformisations qui ne feraient pas beaucoup de sens. Pour un aspect, toutefois, le suivi d'une SC pourrait gagner de la crédibilité. Il s'agit **du rapportage du nombre des personnes bénéficiaires, idéalement directes et indirectes**, par sexe, par période de rapportage, par domaine et cumulé par phase ou période de validité de la SC. Ceci pourrait apporter des aperçus utiles sur le rayonnement de la stratégie. Il est vrai que les rapports d'opérations d'aide humanitaire et du domaine d'EFP renseignent déjà relativement bien sur ces données. Il va de soi que le Buco devrait s'accorder avec les partenaires des programmes sur les règles et méthodes de suivi.

Même en considérant les réserves ci-dessus, le RA 2018 de la SC Mali est capable de conférer un message convainquant sur la portée des outcomes atteints pour la contribution suisse. Plus encore que celui de 2017, le RA 2018 laisse clairement entendre que la situation du pays s'est empirée. 5,2 millions de Maliens ont besoin d'assistance humanitaire représentant près de 3 Maliens sur 10. Le RA 2018 parle de la pire crise humanitaire depuis 2012. Dans les trois domaines de la Coopération Suisse, les résultats atteints par le Mali sont jugés insatisfaisants. Les arguments pour cette appréciation sont solides. La mission d'évaluation ne peut faire autre que de les confirmer.

Face à ce constat, la performance de la contribution suisse est jugée satisfaisante dans les domaines de DRSA et de GP. Pour le premier aspect, cette appréciation se justifie surtout quant aux progrès réalisés dans les aménagements hydroagricoles et dans la professionnalisation de chaînes de valeur, notamment du lait et des pommes de terre. Au sein du domaine de GP, la contribution de la Suisse a permis aux trois régions d'intervention au Mali de poursuivre la mise à disposition de services aux populations, entre autres par le biais du PACUM. Le domaine de GP a aussi été propulsé les programmes régionaux, tels que la coopération transfrontalière. Bien que des résultats aient été atteints, la question se pose si davantage pourrait être fait dans le domaine de la gouvernance et la consolidation de la paix, en particulier face à la détérioration de la situation actuelle. Le siège à la troïka pourrait être une bonne occasion de mieux comprendre les intérêts et pouvoirs et de prendre les mesures conjointes appropriées.

Le RA 2018 de la SC attribue une notation insatisfaisante à la contribution suisse aux outcomes du domaine d'EFP. Au vu des indicateurs rapportés, ceci n'est pas une conclusion absolument contraignante. Elle est probablement conditionnée par le fait que près de mille écoles se trouvent fermées à cause de l'insécurité, surtout au Nord et au Centre du pays.

En résumant, **force est de constater qu'une performance relativement bonne du portefeuille suisse en 2017 et 2018 est contrebalancée par une érosion préoccupante du contexte du pays.** Le RA 2018 de la SC Mali conclut qu'en termes de dimensions politiques, économiques, sociales, humanitaires et environnementales ainsi que sécuritaires, les outcomes du Mali sont tous insatisfaisants et en déclin. Les thèmes spécifiques mis en exergue au chapitre 3 se réfèrent à ce phénomène et proposent des parades possibles.

2.4.2 Quels sont les indices de durabilité et les opportunités de mise à l'échelle ?

La durabilité est assurée par la responsabilisation des partenaires maliens : (i) Les acteurs étatiques sont responsabilisés dans les processus de gouvernance, planification et concertation et savent quels services, investissements et changements ils souhaitent apporter dans leur région. (ii) Les acteurs de la société civile ou du secteur privé sont capables d'interpeller les structures étatiques et guident les agendas de développement, dans les domaines d'éducation et de formation professionnelle ou économique rural.

La mission a visité des « Comités de contrôle de l'action politique » qui font régulièrement des suivis de projet d'investissement des gouvernements locaux (domaine de GP). Dans le domaine d'EFP, les « Comités scolaires » forment la contrepartie communale des projets scolaires et vont jusqu'à la mobilisation de ressources propres pour leur réalisation. D'autres exemples se trouvent au domaine de DRSA. La CRCR à Sikasso qui réunit 240 coopératives et associations représente plus de 14 000 membres individuels. La Fédération Régionale du Lait (FERLAIT) de Sikasso est renforcée par le PAFA et comprend 1 070 membres, dont 225 femmes, organisés dans 42 coopératives.

Un autre facteur de durabilité des opérations de la Suisse repose sur le fait que nombre de programmes incluent des interfaces de dialogue des politiques, faits qui sont relatés explicitement dans les rapports annuels. Finalement, il convient de mentionner aussi la continuité de la présence suisse en termes de domaines et de régions d'intervention. Des témoignages tels que « la Suisse nous connaît et nous ne laisse jamais seuls », bien que fréquents, peuvent avoir un caractère anecdotique. Leur valeur pour une durabilité vécue est néanmoins importante.

Avec PACUM, ainsi que le PAFP, le PENF et le PADE, grâce aussi au concours d'autres PTF, des innovations développées par l'expertise suisse dans les domaines de GP et d'EFP ont pu être mises à l'échelle. **Au vu des propos ci-dessus exposés, la SC Mali comprend des facteurs considérables de durabilité et a encore beaucoup de potentiel pour la mise à l'échelle d'innovations ou de routines rodées, telles que l'ABSD. La recommandation R7 au VE 3 s'y réfère.**

2.4.3 Conclusions et recommandations pour le VE 4

Conclusions (C):

C14 : Les rapports annuels de la SC, notamment le RA 2018, sont en mesure de montrer des résultats tangibles pour la contribution suisse aux outcomes de la SC **sans pour autant laisser d'empreintes satisfaisantes dans l'atteinte des outcomes du Mali.**

C15 : Le ciblage conséquent de la société civile et des formations socio-économiques **forme du capital humain et social ce qui constitue une des bases indispensables à la durabilité. La pertinence des interventions de la Suisse se vérifie avant tout au niveau local et régional ce qui est très apprécié par les partenaires et la population dans les régions.**

C16 : La Suisse appuie des programmes avec des facteurs notables de durabilité et a saisi des opportunités de mise à l'échelle sans pour autant exploiter le potentiel inhérent, **par exemple en ce qui concerne l'ABSD.**

Recommandations (R) :

R10 : En s'alignant à la recommandation R7 au VE3, la mission recommande de se mettre d'accord avec les partenaires des programmes du portefeuille sur un rapportage transparent des personnes bénéficiaires directes et indirectes, par sexe, par période de rapportage et cumulé par phase dans le but de démontrer le rayonnement des opérations appuyées.

R11. Il serait judicieux de **capitaliser l'essence des méthodes communautaires de ciblage** dans le but de renforcer la masse critique de cette approche, à l'intérieur et en dehors du dispositif suisse.

3. Thème(s) spécifique(s)

Quelles sont les synergies entre le domaine GP et l'engagement de la Suisse dans la consolidation de la paix et migration ?

Le Mali est un des 18 pays à héberger un Conseiller en sécurité humaine au sein du Buco. Le total du personnel civil déployé pour la promotion de la paix (*peace building*) est de cinq unités au Mali (deux unités UNPOL à la MINSUMA, une unité CIVPOL à EUCAP). Seule l'Ukraine compte davantage de personnel dans cette catégorie, grâce à l'engagement de l'OSCE. À cette présence s'ajoutent huit officiers d'état-major à la MINUSMA et deux instructeurs à l'École du Maintien de la Paix à Bamako dès fin 2019. Le détachement d'un instructeur suisse à l'UNMAS (United Nations Mine Action Service) a permis de sécuriser des dépôts de munitions et de substances chimiques non-identifiées en abandon, avec le concours du Laboratoire de Spiez qui est l'Institut suisse de protection ABC (atomique, biologique et chimique). Le Mali est aussi un pays important de déploiement de personnel détaché du Corps suisse d'aide humanitaire (deux unités), de volontaires des Nations Unies (2 unités) et d'un chargé de programme junior (UNHCR).

L'annexe 6 résume l'essence de l'engagement suisse au Mali concernant la politique de paix. D'emblée, la mission prend note et confirme que le domaine de GP et son cadre logique intègrent les efforts de la Suisse en matière de politique de paix. Le professionnalisme et un rôle politique renforcé sont mis en exergue. La mission est toutefois consciente que ce domaine est en évolution. Avec l'affectation d'un nouveau conseiller en sécurité humaine les modes de planification, mise en œuvre et de suivi sont apparemment dans une phase de réexamen dans l'hypothèse de rendre le focus de la consolidation de la paix « plus politique ».

Les synergies entre le domaine GP et l'engagement de la Suisse dans la consolidation de la paix militaire et de migration sont considérables. **Elles mériteraient d'être rendues plus visibles dans les rapports annuels.**

Quelles sont les potentialités et limitations des programmes régionaux ?

Le tableau 2 indique que les ressources financières mises à disposition de programmes régionaux ont atteint CHF 6 millions ou 18% du total des budgets annuels de la SC Mali. Cette proportion est appelée à se confirmer jusqu'à 2020.

Le Concept d'approche régionale de la Division Afrique de l'Ouest³⁴ fournit les tenants et aboutissants pour le dispositif des programmes régionaux en Afrique occidentale de la DDC. Actuellement, on compte les programmes régionaux suivants en opération plus ou

³⁴ DDC. Division Afrique de l'Ouest. Concept d'approche régionale, Berne, 2015

moins avancée qui sont comptabilisées sous la SC Mali. A titre de comparaison, la liste des programmes régionaux mentionnés sous la SC Burkina Faso est un peu plus longue (10 programmes). Des six programmes régionaux mentionnés ci-dessous pour le Mali, quatre le sont aussi pour le Burkina Faso (PCTL, PREPP, PACABO et PRADEF).

- Le Programme de coopération transfrontalière locale (PCTL) 2016-2019.
- Le Programme régional d'éducation et de formation de populations pastorales en zones transfrontalières (PREPP) 2017-2021.
- Le Programme d'appui à la commercialisation du bétail en Afrique de l'Ouest (PACABO), 2017-2021.
- La Contribution au Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO) 2013-2022.
- Le Programme d'appui à la décentralisation financière en Afrique de l'Ouest (PRADEF), 2019-2026.
- Le Programme d'inclusion financière dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) 2018-2023.

À part la contribution au CSAO qui se trouve en phase 13, il s'agit de programmes relativement nouveaux sur lesquels on trouve des informations pertinentes avant tout dans les propositions de crédit respectives.

Le concept ci-dessus mentionné justifie l'existence de programmes régionaux comme suit : « ... le niveau des échanges intrarégionaux reste faible du fait de nombreux obstacles tels que les conflits locaux persistants, les entraves licites et illicites à la libre circulation des biens et des personnes et les marchés captifs. L'application des politiques régionales se heurte aux principes de souveraineté des Etats et au fait que les politiques de la CEDEAO sont non-contraignantes, même si les décisions de la Cour de justice de la CEDEAO le sont. Les institutions communautaires requises pour assurer l'émergence de véritables marchés intégrés manquent de capacités et de ressources financières. Nombreuses sont pourtant les études qui confirment le potentiel du marché régional. Au niveau politique, l'instabilité et la fragilité des institutions ne sont pas des vecteurs positifs de stabilité régionale ».

Le PCTL a publié une capitalisation des expériences.³⁵ Ainsi, il aurait aidé à développer de nouvelles dynamiques locales, soit :

- l'émergence d'une forte dynamique politique transfrontalière portée par les élus locaux autour des Schémas d'aménagement transfrontalier Intégré (SATI). Les élus prennent le destin de leurs collectivités en main ;
- l'implication des Collectivités territoriales dans les processus de développement (dignité comme acteurs du processus de développement, initiatives) : plusieurs d'entre elles s'étaient déjà concertées avant les réunions de priorisation des projets ce qui montre leur intérêt à jouer leur rôle de maîtrise d'ouvrage dans le processus de décentralisation ;
- la création et la reconnaissance officielle des Associations faïtières transfrontalières.

Au cours des visites de la mission dans la région de Sikasso, le Conseil Régional a explicitement mentionné le PCTL comme une initiative favorisant les échanges au-delà de la région. Le RA 2018 note que les organisations paysannes du domaine de l'agriculture ont su s'adapter aux nouvelles approches des programmes en cours qui visent à davantage les orienter vers le marché et à les autonomiser. S'agissant de programmes régionaux, si des échanges intéressants ont eu lieu, les synergies concrètes devront attendre le démarrage des nouveaux programmes sur l'inclusion financière et la commercialisation du

³⁵ CDT, UEMOA, DDC. Capitalisation de l'expérience du Programme de Coopération Transfrontalière Locale, 2016-2019, 2019.

bétail. La même source établit systématiquement, pour chaque domaine, des références croisées vers des programmes régionaux pertinents.

Une observation commune faite parallèlement par les évaluations des SC Mali et Burkina Faso est qu'il a été relativement difficile de compiler des informations sur les programmes régionaux. Pour le Mali, le RA 2018 compte 4 projets régionaux tandis que la liste de cette section en mentionne six. Les deux Buco se concentrent sur la mise en place de leurs stratégies dans leurs contextes nationaux. D'un autre côté, s'agissant de programmes régionaux, il est compréhensible que la DAO et les ressources humaines dédiées à la planification et au suivi de ces programmes aient des vues qui dépassent les limites nationales. A priori, il n'existe pas de recette miracle pour des mécanismes 'plus sentis' de planification conjointe entre les pays et les dimensions régionales. **Une mesure possible (qui est déjà partiellement appliquée) serait la formation de « communautés d'intérêt » en fonction des thèmes.**

Le nexus entre aide humanitaire et développement -le Mali s'y prête par excellence.

Au sein de la communauté internationale au Mali, le thème se place haut dans l'agenda des discussions et fait partie de la « Nouvelle approche de travail » des Nations Unies.³⁶ La Suisse finance une assistance technique pour explorer en profondeur des bases communes visant à mettre en pratique les principes du nexus. Une première résolution est de se limiter, au niveau conceptuel, au 'double' nexus entre aide humanitaire et développement et de ne pas inclure le troisième élément paix, ceci pour éviter de compliquer davantage la discussion au vu de l'engagement sécuritaire en cours, surtout de la part des Nations Unies, à travers la MINUSMA.

Il ne manque pas de voix critiques, en partie justement liées à la situation spécifique et récente du Mali. La « Harvard Humanitarian Initiative » a publié, dans une recherche sur les réalités et mythes du « triple nexus », une analyse pointue de la situation actuelle du Mali.³⁷ Les auteurs identifient trois lacunes principales dans le cadre de la réponse internationale à la crise :

- a. « La première est le manque de vision à long terme. L'ampleur du phénomène de dépendances multiples dans lequel fonctionne le pays aujourd'hui et le fait que ce fonctionnement reste totalement dépendant de la présence et des choix internationaux (...) qui, avant tout, se substituent plutôt qu'accompagnent et soutiennent le gouvernement malien dans la mise en place de ses tâches régaliennes auprès des populations locales (...)
- b. La seconde lacune provient d'une réponse internationale qui a privilégié la question sécuritaire au détriment de travaux de long terme en faveur du dialogue et de la paix, au niveau local, régional, et national (...)
- c. Troisièmement, les efforts internationaux n'ont que trop peu, jusqu'à présent, impliqués les acteurs locaux de manière inclusive dans le planning et la mise en place de processus d'appuis (...)

Par rapport à ces critiques, la Suisse est relativement bien positionnée, ceci indépendamment des aspects particuliers du nexus, parce que (i) la Suisse vit et maintient un engagement à long terme, (ii) sa contribution au dialogue et de la paix est significative et (iii) elle implique systématiquement les acteurs locaux de manière inclusive dans le planning et la mise en place de processus d'appuis, précisément pour renforcer la confiance entre la population et le gouvernement.

³⁶ OCHA (?). Note de cadrage Nexus Mali, Nouvelle approche de Travail (New Way of Working),, Septembre 2018

³⁷ Emmanuel Tronc, Rob Grace, and Anaïde Nahikian. Realities and Myths of the "Triple Nexus", Local Perspectives on Peacebuilding, Development, and Humanitarian Action in Mali, Harvard Humanitarian Initiative, June 2019.

En Suisse, la DDC a mandaté, en 2018, une évaluation sur ce thème.³⁸ Cette évaluation est intéressante parce qu'elle inclut divers pays d'études de cas dont le Mali. Les répondants du Mali ont identifié des domaines méritant des améliorations :

- Le nexus, en contexte, a besoin d'être défini et les risques identifiés. L'évaluation du nexus confirme qu'il manque d'inputs importants de la part de la centrale de cet ordre.
- Les instruments de la DDC, y compris le financement de l'aide humanitaire doivent être plus alignés et intégrés. Les crédits cadres pour la coopération sud et l'aide humanitaire restent séparés.³⁹ Il s'agirait donc d'améliorer les planifications conjointes au niveau du pays, ce qui est déjà relativement bien avancé au Mali et d'y joindre une stratégie plus explicite de la part de la centrale, DSH y compris (voir ci-dessous).
- Il y a un manque d'instructions et de formation.

L'équipe d'évaluation est d'accord avec l'évaluation institutionnelle de la DDC récemment sur le sujet du nexus qui constate que la coopération Suisse s'est bien positionnée pour renforcer le nexus entre la coopération du développement et l'aide humanitaire au Mali. La mission peut constater qu'au niveau d'implémentation à Mopti, le nexus se réalise plus naturellement, au moins entre les partenaires de la Suisse rencontrés, qu'au niveau de la capitale. Malgré l'impression positive relevée sur le terrain, les réflexes d'inclure aussi l'aide humanitaire dans le processus au Bucu ne sont pas encore systématiques. Pour avancer le nexus, des exemples concrets sont déterminants et ne devront pas être oubliés durant les discussions conceptuels.

L'évaluation du nexus décrit aussi qu'au niveau de la gestion, il y a des possibilités d'amélioration : La CS, l'AH et la DSH comme institutions ont des modalités décisionnelles différentes. Cela peut avoir une influence sur le management et les décisions au niveau du bureau, bien que le personnel soit techniquement subordonné au chef du bureau. Dans le cas du Bucu Mali, la structure organisationnelle s'inscrit dans la lignée des domaines d'intervention avec un/une chef(fe) de domaine DRSA, EFP et GP. L'aide humanitaire est organisée différemment avec deux personnes qui couvrent tous les domaines (une expatriée du Corps suisse d'aide humanitaire et un NPO). Cette structure demande une coordination proactive pour la réalisation du nexus qui ne semble pas toujours évidente selon les observations de l'équipe d'évaluation. Il est toutefois reconnu que la meilleure solution est celle qui privilège la coordination sur place, ce qui est le cas dans une bonne mesure au Mali. Il y a aussi d'autres développements positifs, par exemple le dernier recrutement qui a été fait avec le but de prendre quelqu'un avec un profil mixte, aide humanitaire et coopération au développement.

Par ailleurs le réaménagement des programmes et les interventions humanitaires nouvelles et complémentaires ont rendu la SC plus pertinente pour un contexte de crise prolongée. Ces efforts ont débuté avec le programme ARSEN (Appui à la relance socio-économique du Mali) après que la crise de 2012 ait été modifiée pour remédier à l'effondrement des services dans le Nord. Les exemples récents sont le programme PRESA avec des objectifs de sécurité alimentaire et de renforcement des systèmes de résilience ; et le projet de renforcement de l'éducation et de protection juridique des groupes cibles vulnérables dans la région de Mopti. Les deux programmes ont été approuvés jusqu'en 2018. Le projet Mopti est axé sur les groupes les plus vulnérables, à savoir les enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays et les enfants non scolarisés, et sur le retour à court terme à l'école ainsi que la qualité de l'éducation à long terme pour les enfants de populations vulnérables. Le projet Mopti et les programmes PRESA sont des exemples de la compréhension par la

³⁸ Nordic Consultant Group A/S. The Humanitarian-development nexus, Evaluator's report, January 2019.

³⁹ Voir réponse de management sur l'évaluation du nexus humanitaire -développement (2019)

DDC de la dynamique de la vulnérabilité dans les zones touchées par le conflit, qui sont au cœur de la programmation.

A Mopti, la DDC a demandé aux partenaires d'identifier les complémentarités et les lacunes de leurs activités humanitaires et de consolidation de la paix en collaborant plus étroitement avec OCHA (et le Conseil régional). Le but est de mieux cerner les vulnérabilités et les besoins d'un point de vue humanitaire, et de faire partie d'un ensemble plus vaste, d'un mécanisme de coordination couvrant à la fois les besoins humanitaires et les questions de développement. Helvetas a également demandé aux partenaires de la DDC implantés dans la région de Mopti de se coordonner régulièrement pour travailler en synergie et en complémentarité.

Avec ces atouts, la mission est d'avis que la Suisse devrait chercher **à concrétiser le débat vers de bonnes pratiques de planification et gestion de programmes, existants et nouveaux**. Concrètement, il s'agirait d'approfondir les pistes vers des formes de géométrie variable des programmes, par exemple avec des dispositifs de contingence, permettant de s'adapter concrètement, dans le champ de tension entre la coopération sud, l'aide humanitaire et la consolidation de la paix, à des développements nouveaux. La DDC a développé des outils qui aiderait au développement de scénarii, tels que les CEDRIG.⁴⁰ Il s'agit d'un outil online qui guide les projets et programmes dans leur adaptation aux risques éventuels environnementaux en général, de changements climatiques et de désastres naturels. Un procédé analogue serait à développer pour des risques anthropogènes. De façon générale, il convient d'impliquer les responsables de l'aide humanitaire de manière encore plus conséquente dans les discussions des trois domaines (au niveau opérationnel, coordination et dialogue politique).

La revalorisation politique et diplomatique du Sahel et du Mali – une opportunité ?

Au vu du projet du nouveau message du Conseil Fédéral relatif à la coopération au développement et l'aide humanitaire, il convient de se demander si le dispositif actuel de présence politique et diplomatique de la Suisse actuel au Mali et les autres pays de concentration (Burkina Faso, Niger, Benin et Tchad) répond encore de façon adéquate aux facteurs suivants :

- a. La future concentration de la politique suisse de développement sur moins de pays (une réduction de 54 à 40 pays) dont un nombre plus élevé de pays fragiles.⁴¹
- b. La trajectoire du Mali et de la région vers davantage de fragilité, non seulement dans la dimension sécuritaire.
- c. L'importance attribuée à cette région par le message en ce qui concerne les intérêts suisses en jeu et les aspects de migration.

En comparaison avec d'autres PTF, d'importance relativement aussi mineure que la Suisse, une revalorisation politique et diplomatique du Mali ne serait pas incohérente. **On pourrait considérer le remplacement du Buco par une Ambassades dirigée par un(e) Chargé(e) d'affaires**. Une recommandation analogue figure au rapport d'évaluation de la SC Burkina Faso.

⁴⁰ <https://www.cedrig.org/fr/modules-cedrig>

⁴¹ EDA, WFB. Erläuternder Bericht zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024, Bern, 2. Mai 2019

4. Conclusions générales et enseignements tirés

4.1 Conclusions générales et enseignements

Dans les VE1 à VE 4, ce rapport émet au total 16 conclusions dont les plus importantes sont reprises ci-dessous :

- La SC Mali est restée cohérente avec le contexte. Elle intègre bien les instruments de la politique extérieure de la Suisse.
- La SC Mali a un ciblage remarquable en direction de la société civile et des formations socio-économiques dans un contexte communautaire, dans les trois domaines, l'aide humanitaire et la consolidation de la paix. Ce ciblage rend les populations capables de traiter d'égal à égal avec les gouvernements locaux et leur donne du poids sur le plan économique et celui de la gouvernance.
- L'adhésion à l'instrument de l'ABSD est conséquente avec ce ciblage et avec les principes de la décentralisation. Il est considéré comme exemplaire par les autres PTF.
- Malgré la cohérence effective avec le contexte et une capacité remarquable de gérer pragmatiquement le nexus humanitaire-développement, les lignes directrices stratégiques et de nature financière et administrative de la part de la DDC ne sont pas assez explicites. Ceci compromet « le fitness à la fragilité ».

Il est à noter que la complémentarité entre les engagements de la DSH et de la Coopération Sud est propice à donner de la profondeur au domaine de GP et au thème du nexus même sans une intégration stratégique véritablement conjointe sous l'égide du Buco. Il est toutefois entendu que le DSH reste directement sous la supervision du chef du Buco.

- **La SC Mali est avant tout l'expression d'un engagement humain local remarquable, confirmé par d'abondants témoignages. Ceci a une valeur irremplaçable.**

L'enseignement principal de l'évaluation de la SC Mali est que c'est justement cet engagement humain qui permet de naviguer raisonnablement bien dans le champ de tension complexe entre développement, aide humanitaire et la promotion de la paix.

L'équipe sur place mériterait toutefois de disposer de davantage d'autonomie pour la détermination de toutes les stratégies, voir recommandation R12.

L'annexe 14 tente une annotation de tous les critères d'évaluation contenus dans les quatre VE, y compris des questions-clé supplémentaires posées par la DAO et le Buco. **Il est évident que, sur la base de cet exercice, l'appréciation globale de la SC Mali est amplement satisfaisante.**

4.2 Recommandations à fin 2021

La première des 11 recommandations contenues dans l'analyse des VE 1 à 4 suggère que la plupart des recommandations sont à considérer encore pendant la phase de validité de la présente stratégie. Par conséquent, on reprend pour la période allant à la fin 2021 :

R1 : La nature et la taille futures de l'engagement suisse au Mali et dans la région seraient à **déterminer en deux phases** : (i) la première encore au cours de la SC en vigueur 2019-2021), sous formes d'hypothèses de travail à vérifier, et (ii) la deuxième en vue de la prochaine SC de 2022 à 2025.

R2 : Pour faire face à la dégradation du contexte, sécuritaire et autre, il est impératif de **perfectionner les instruments de gestion stratégique et adaptative**. Cet aspect figure sous le chapitre 3 sous les thèmes spécifiques et dans les recommandations générales dans la section 4.2.

R3 : Il est recommandé que la Suisse renforce sa recherche d'alliances parmi les PTF pour ajouter de **l'ampleur à l'inclusion de la société civile organisée et vers les formations**

socio-économiques capables de former du capital humain et social dans tous les domaines, pas seulement en GP

R4 : Pour mieux capter le potentiel de synergies de l'engagement suisse au Mali et dans la région, il est recommandé de compléter le cadre logique de la prochaine SC par une visualisation de **la théorie de changement par domaine en tenant compte de la fragilité et de la complexité du contexte et en incluant tous les instruments suisses.**

R5 : Elargir l'horizon des scénarii et être préparé pour des changements de contexte plus radicaux (**faire des « stress test » du portefeuille**), ceci pour déceler les degrés de vulnérabilité de chaque programme.

R6 : La Suisse devrait devenir proactive dans la promotion d'opérations conjointes avec d'autres PTF, en investissant, davantage que par le passé, **dans des cadres logiques véritablement partagés (par exemple au niveau du domaine) et des mécanismes administratifs et de suivi harmonisés.**

R7 : La Suisse devrait faire valoir son expérience dans l'ABSD avec une **recherche plus proactive d'alliances, probablement parmi les PTF avec qui des relations de travail sont déjà assez développées (Danemark, Luxembourg) et pousser la mise en œuvre dans une région ou ville spécifique additionnelle pour favoriser la mise à l'échelle.** ,

R8 : Une révision complète du cadre de suivi pourrait s'opérer par une réduction (ultérieure) du nombre d'indicateurs, des outcomes du Mali et de la contribution suisse, **suivie par la recherche d'un cadre de référence plus conclusif pour la prochaine SC.**

R9 : La mission encourage la DDC et le Bucu de poursuivre la recherche de méthodes de gestion à distance des programmes, **sur la base de l'étude présentée en juillet 2019 qu'il convient toutefois de concrétiser. Elle est consciente que cette recommandation tend à faire augmenter le besoin de ressources disponibles, y compris de ressources humaines. L'adaptation à une situation sécuritaire plus complexe aura son prix.**

R10 : En s'alignant à la recommandation R7 au VE3, la mission recommande de se mettre d'accord avec les partenaires des programmes du portefeuille sur **un rapportage transparent des personnes bénéficiaires directes et indirectes**, idéalement par sexe, par période de rapportage et cumulé par phase dans le but **de démontrer davantage** le rayonnement des opérations appuyées par la Suisse.

R11. Il serait judicieux de **capitaliser l'essence des méthodes communautaires de ciblage** dans le but **de renforcer la masse critique de cette approche, à l'intérieur et en dehors du dispositif suisse.**

La dernière des recommandations est dérivée de l'analyse des thèmes spécifiques et mériterait d'être considérée bien avant 2022.

R12 : **Il conviendrait de considérer un statut politique et diplomatique qui soit plus cohérent avec le poids assumé par la Suisse depuis 2012. Il ne s'agit plus de faire de la coopération au développement et de l'aide humanitaire seulement, mais de fournir davantage de contributions puissantes pour la paix et le développement. Dans cet ordre d'idées, la dotation du Bucu avec des ressources humaines additionnelles si nécessaire devrait pouvoir se faire avec moins de limitations d'ordre normatif et/ou administratif.**

4.3 Recommandations pour la prochaine SC à partir de 2022

Il n'est probablement pas surprenant qu'une seule des recommandations se réfère nettement à la nouvelle SC 2022–2025. Le temps restant de la période de validité de la présente stratégie, soit 27 mois, devrait être utilisé pour des ajustements qui ne devraient pas être reportés pour la nouvelle SC et pour pouvoir préparer la nouvelle SC avec plus de circonspection que d'habitude.

R13 : Pour mieux capter le potentiel de synergies de l'engagement suisse au Mali et dans la région, il est recommandé de compléter le cadre logique de la prochaine SC par une visualisation des **théories de changement par domaine, en tenant compte de tous les instruments suisses et en se référant aussi aux risques et suppositions.**

Annexes

Annexe 1 : Bibliographie

Annexe 2 : Liste des examens et des rapports de fin de phase

Annexe 3 : Matrice d'évaluation avec les questions d'évaluation

Annexe 4 : Données statistiques de base

Annexe 5 : Domaines d'intervention de la SC suisse et carte de la pauvreté

Annexe 6 : Analyse du contexte (tirée du rapport initial)

Annexe 7 : Risques INFORM et incidents, 2018

Annexe 8 : Théorie de changement dérivée du cadre logique de la SC Mali

Annexe 9 : Durée des projets

Annexe 10 : Répartition des projets par type de soutien

Annexe 11 : Composition du personnel : Buco et chargés de projets

Annexe 12 : Analyse rapide du portefeuille sur la base des rapports

Annexe 13 : Perception de changements de la part des bénéficiaires

Annexe 14 : Résumé d'annotations par VE et critère

Annexe 1 : Bibliographie

- Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC, État-major de direction, Section Évaluation et Contrôle de Gestion. Évaluation de la stratégie de coopération au Mali 2017-2020, Cahier des charges du/de la consultant/e, Berne, janvier 2019.
- Département fédéral des affaires étrangères DFAE. Stratégie de coopération suisse au Mali 2017 – 2020, Berne, novembre 2016.
- Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC, État-major de direction, Section Évaluation et Contrôle de Gestion. Évaluation des stratégies de coopération, Concept, Berne, août 2018.
- Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC, État-major de direction, Section Évaluation et Contrôle de Gestion. Évaluation des stratégies de coopération, Boîte à outils, Berne, Version août 2018.
- Département fédéral des affaires étrangères DFAE. Stratégie de coopération suisse au Mali 2017 – 2020, Berne, novembre 2016.
- Gouvernement de la République du Mali et Mouvements signataires. Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du Processus d'Alger, Alger, 2015
- <http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/The-violence-in-Mali-is-getting-bloodier-but-religion-is-not-necessarily-at-its-root>
- DDC, Bucu. MERV Mali, octobre 2017 à septembre 2018.
- DDC, Bucu, MERV Mali, septembre 2018 à mi-mai 2019.
- Economist Intelligence Unit. Mali Country Report generated on September 25th, 2018.
- <https://fr.allafrica.com/stories/201808160147.html>
- Ministère des affaires étrangères de Suède. Stratégie pour la coopération suédoise au développement avec le Mali, 2016 à 2020, Stockholm, 2015.
- Agence Française de Développement. Mali - Cadre d'Intervention pays 2015-2019, 2014, www.afd.fr,
- Royaume du Danemark, Ministère des Affaires Étrangères, DANIDA. Danemark – Mali, Document de politique pays 2016-2021, Février 2016.
- La Coopération belge au développement. Stratégie et programme de Coopération Belgique – Mali (2016-2019), 2015.
- Grand-Duché de Luxembourg et République Du Mali. Programme indicatif de coopération (2015-2019), Luxembourg, 5 mars 2015.
- <https://idea.usaid.gov/cd/mali?comparisonGroup=region>
- KEK_CDC Consultant, Seydou Traoré. Revue externe, Programme d'appui à la formation professionnelle – PAFP Phase IV du 01.1.2014 au 31.12.2017, rapport final, 27 septembre 2017.
- <http://savi-nigeria.org/>
- Reiner Kliingholz. Wo Frauen schlecht behandelt werden, ist die Geburtenrate hoch, Sonntagszeitung, 17.03.2019.
- Abdoulaye Kane et Erika Schläppi. Projet d'Appui aux Communes Urbaines du Mali (PACUM), Phase I (1.3.2013 – 31.12.2018), Revue externe, mandatée par la Coopération suisse, Berne, 28 mai 2018
- Swisscontact. Programme d'Appui à la Formation Professionnelle Phase IV : Janvier 2014 – décembre 2018, Rapport final, Bamako, 2019.

- République du Mali, LuxDev, DDC. Programme d'Appui aux Filières Agropastorales de la Région de Sikasso (PAFA), Rapport d'activités annuel 2018, Janvier 2019.
- Erika Schläppi et Mahamadou Alassane (avec la collaboration de Ursula König). Comment gérer les programmes à distance, dans le contexte actuel du Mali ? Rapport provisoire, Berne/Gao, 17 juillet 2019
- DDC. Système de suivi de la Stratégie de coopération de la Suisse au Mali 2017 – 2020, dernière mise à jour 18.06.2019
- DDC. Division Afrique de l'Ouest. Concept d'approche régionale, Berne, 2015
- CDT, UEMOA, DDC. Capitalisation de l'expérience du Programme de Coopération Transfrontalière Locale, 2016-2019, 2019.
- OCHA (?). Note de cadrage Nexus Mali, Nouvelle approche de Travail (New Way of Working),, Septembre 2018
- Emmanuel Tronc, Rob Grace, and Anaïde Nahikian. Realities and Myths of the "Triple Nexus", Local Perspectives on Peacebuilding, Development, and Humanitarian Action in Mali, Harvard Humanitarian Initiative, June 2019.
- Nordic Consultant Group A/S. The Humanitarian-development nexus, Evaluator's report, January 2019.
- <https://www.cedrig.org/fr/modules-cedrig>
- EDA, WFB. Erläuternder Bericht zur internationalen Zusammenarbeit 2021–2024, Bern, 2. Mai 2019
- Confédération suisse. Message sur la coopération internationale 2017–2020 du 17 février 2016.
- DDC. Agenda 2020 de Développement durable. Ne laisser personne de côté, Document d'orientation de la DDC, Berne, 2018.
- Confédération suisse, Département fédéral des affaires étrangères DFAE. Axes stratégiques de l'engagement suisse au Sahel 2014-2018, Berne, août 2014.
- Confédération suisse. DFSE, DFDPS et DFJP. Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés, Berne, 2013.
- Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC Domaine Coopération Sud/ Division Afrique de l'Ouest Direction Politique Division Sécurité Humaine. Mali Rapport annuel 2018 avec planification 2019, à usage interne, Berne, 2019, annexe 3.
- Confédération suisse, Département fédéral des affaires étrangères DFAE. Stratégie de politique étrangère 2016-2019, Berne, 2016.
- Swiss confederation, Swiss Agency for Development and Cooperation SDC. Global programme food security, Strategy 2017-2010, Berne, 2016.
- Confédération suisse. Direction du développement de de la coopération DDC. Stratégie de la DDC pour l'éducation, Éducation de base et développement de compétences professionnelles, Berne, 2017
- Confédération suisse, Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction de la sécurité humaine. Das friedenspolitische Engagement der AMS in Mali (document interne), Berne, août 2018.
- ¹Département fédéral des affaires étrangères DFAE Direction politique DP Division Sécurité humaine : Paix, droits de l'homme, politique humanitaire, migration. Rapport de transmission DSH, Berne, 23 août 2018.
- SEM. Élaboration faite pour l'évaluation de la SC Mali, avril 2019.
- SEM. Consulting, Mali : Situation des personnes homosexuelles, Berne-Wabern, 23 janvier 2019.

Annexe 2 : Liste des examens et des rapports de fin de phase

- LuxDev, consultants. PAFA (Programme d'appui aux filières agropastorales de Sikasso, Rapport d'évaluation intermédiaire, Décembre 2018.
- Bureau de la Coopération suisse au Mali, Amagoïn Keita, Facilitateur. Rapport d'auto-évaluation des programmes PEGA – ADER au Mali, août 2018.
- KEK_CDC Consultant, Seydou Traoré. Revue externe, Programme d'appui à la formation professionnelle – PAFP Phase IV du 01.1.2014 au 31.12.2017, rapport final, 27 septembre 2017.
- Swisscontact. Programme d'appui à la formation professionnelle, Phase IV : Janvier 2014 – décembre 2018, Rapport final, 2019.
- Abdoulaye Kane et Erika Schläppi. Projet d'Appui aux Communes Urbaines du Mali (PACUM), Phase I (1.3.2013 – 31.12.2018), Revue externe, mandatée par la Coopération suisse, Ouagadougou/Berne, 28 mai 2018
- Ambassadeur Cheick Sidi Diarra, Dr. Gauthier Marchais. Rapport learning journey Mali, non daté.
- Nadina Diday / Sidonia Gabriel, swisspeace. Rapport Mini évaluation gestion de programmes sensible aux conflits au Mali, Final draft, avril 2016
- Nordic Consultant Group A/S. The Humanitarian-development nexus, Evaluator's report, January 2019.

Annexe 3 : Matrice d'évaluation avec les questions d'évaluation

Questions d'évaluation standards et questions prioritaires complémentaires suggérées par le Buco et la DAO (questions à puces)

Volet 1 Analyse du contexte (pays partenaire, région et Suisse) lors de l'élaboration des SC et durant leur mise en œuvre

1.1 Positionnement des SC et adaptation au contexte du pays partenaire et de la région, de même qu'aux priorités suisses

111. Dans quelle mesure les SC (orientation stratégique, objectif général, domaines d'intervention et thèmes transversaux, défis globaux) reflètent-elles les priorités de développement définies par le ou les pays partenaire(s), les lignes directrices de l'engagement suisse au Sahel et les grandes orientations fixées dans le message du Conseil fédéral ?
112. Quels sont les principaux changements survenus au niveau du contexte (national ou régional) et quels ont été leurs effets potentiels sur les SC ? À quels ajustements a-t-on procédé ? Sont-ils pertinents/ bien adaptés ?

1.2 Qualité de l'analyse du contexte

121. Dans quelle mesure l'analyse du contexte est-elle réaliste et pertinente ? Dans quelle mesure le contexte politique au sens large est-il pris en considération dans les SC et les rapports annuels ? L'analyse tient-elle compte des enjeux actuels, tels que les inégalités sociales et économiques, les défis globaux, les rapports de pouvoir ou les disparités régionales, ainsi que de toutes les acteurs concernés (p. ex. secteur privé, appareil de l'État et partis, institutions et pouvoirs politiques) ?

Questions complémentaires

- Les zones d'intervention prioritaires de la DDC au Mali sont-elles pertinentes ?

Volet 2 Pertinence et utilité du portefeuille de projets / programmes, par rapport aux domaines d'intervention des SC

2.1 Pertinence des portefeuilles de projets / programmes

211. Dans quelle mesure les portefeuilles de projets / programmes sont-ils pertinents, cohérents et adéquats pour atteindre les objectifs des SC dans leurs domaines d'intervention ?
212. Dans quelle mesure la mise en œuvre des approches dans les domaines d'intervention est-elle appropriée ? Quelles sont les approches innovantes permettant d'obtenir une plus-value ?

Questions complémentaires

- Dans quelle mesure les objectifs et programmes des 3 domaines d'intervention contribuent à l'objectif global ?
- Les synergies entre les instruments suisses (coopération au développement, aide humanitaire, sécurité humaine) sont-elles cohérentes et apportent-elles une plus-value ?
- Dans quelle mesure la stratégie tient compte des nouveaux défis/thèmes émergents (migration, jeunesse, extraction) ?
- Question bonus : synergies avec les activités des autres départements qui ne sont pas signataires de la stratégie WOGA (Défense, justice) actuelle. Adaptée? Plus-value?

Volet 3 Mise en œuvre des SC et de leur portefeuille de projets

3.1 Performance de gestion

311. Dans quelle mesure le Buco est-il efficace dans la gestion de son portefeuille (s'agissant des thèmes transversaux, de la collaboration avec les programmes globaux, des ressources financières et humaines et de la diplomatie de l'aide) ? Quelles sont ses contributions à une optimisation des résultats ?

3.2 Qualité du système de monitoring des SC

321. Dans quelle mesure la gestion du système de monitoring des SC est-elle pertinente et efficace pour fournir des données et des informations probantes et fiables permettant de présenter des rapports sur les résultats (*reporting*) et sur le pilotage des SC ?

3.3 Coordination et efficacité de l'aide dans le dispositif du pays

331. Quel rôle le Buco joue-t-il dans les réseaux formés par les différents organismes suisses chargés de la coopération au développement (DDC – Coopération Sud, Aide humanitaire, Coopération globale et Coopération avec l'Europe de l'Est –, SECO, Direction Politique / Division Sécurité humaine, SEM), les gouvernements nationaux et la communauté des bailleurs de fonds (secteurs, clusters) ? Quelle est la valeur ajoutée par la contribution de la Suisse dans les différents pays ?

Questions complémentaires

- Dans un espace de plus en plus marqué par l'insécurité et des difficultés d'accès, la mise en œuvre des programmes est-elle adaptée ? **Si non : quelles options ?**

Volet 4 Résultats des SC par rapport aux résultats enregistrés au niveau du pays.

4.1 Résultats par domaine d'intervention, efficacité et contribution aux résultats du pays

411. En quelle mesure le portefeuille de la coopération suisse contribue-t-il aux outputs (résultats immédiats) et aux outcomes (effets obtenus), notamment en matière de résultats de développement dans le pays partenaire ? Quels facteurs internes ou externes favorisent ou entravent la performance de l'aide et les résultats obtenus ? Dans quelle mesure les objectifs fixés dans le cadre de résultats ont-ils été atteints ?

4.2 Durabilité et *scaling-up*

421. Quelles innovations nées de l'expérience de terrain ont été diffusées et ont gagné en ampleur grâce au dialogue politique, aux alliances et au réseautage ? Quels sont les principaux résultats que cette stratégie a permis de réaliser en matière de dialogue politique et de *scaling-up* ?

422. Quelles actions ont été entreprises au niveau du pays pour améliorer la durabilité des investissements de la Suisse ?

Questions complémentaires

-

Questions complémentaires sur les perspectives, à ajouter aux recommandations

- La stratégie est-elle « *fit for fragility* » ?
- La suisse souhaite plus et mieux contribuer à la paix et au développement au Mali ; comment le faire ?

Annexe 4 : Données statistiques de base

	1995	2000	2005	2010	2015	2017
PIB/habitant exprimé en PPA (USD)		850	1,200	1,200	2,300 (2016)	2,200
Taux de croissance du PIB (%)	0,9%	-0,1%	6,5%	5,4%	6,0%	5,4%
Pauvreté à 1.25 USD (PPA) / jour (%)	85.9 (1994)	61.2 (2001)	51.4 (2006)	50.6		
Taux de croissance démographique	2.56%	2.69%	3.14%	3.33%	2.99%	3.04%
Flux IDE en millions USD, entrants			223.80	405.90	275.32	265.60
Flux IDE en millions USD, sortants			-0.94	7.41	82.31	54.35
Remises personnelles en % du PIB			2.84	4.43	7.06	6.82
APD nette / habitant (USD courants)	56,27	26,26	56,61	72,40	72,40	73,15
Aide suisse (millions USD)			10.75 (2008)	17.83	35.14	34.44 (2016)
Taux de chômage (% de la population active)	3,2%	3,2%	10,0%	8,1%	7,7%	9,6%
Taux de mortalité maternelles (par 100,000 naissances vivantes)			830 (2008)	540	587	
IDH Mali	0.262	0.308	0.363	0.403	0.418	0.427
IDH Burkina Faso (référence)		0.286	0.324	0.375	0.412	0.423
% de sièges occupés par des femmes au parlement national						
Indice de Gini	50,4 (1994)	39.0 (2001)	38.9 (2006)	33,0 (2009)		
Indice de perception de la corruption (TI) (00 = pire, 100 = meilleur)				34 (2012)	35	31
Indice de transformation Bertelsmann - Indice Statut (1 = pire, 10 = meilleur) - Indice Gestion (1 = pire, 10 = meilleur)		6.5 (2003)	6.1 (2006)	5.5	5.2 (2016)	5.41 (2018)
Prévalence du VIH estimée chez les adultes (15 – 49) (%)	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2

<https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=ml&v=67>

<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?codePays=MLI&codeStat=NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

<https://www.worldometers.info/world-population/mali-population/>

<http://worldpopulationreview.com/countries/mali-population/>

<https://www.macrotrends.net/countries/MLI/mali/foreign-direct-investment>

<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/MLI>

<https://www.indexmundi.com/facts/mali/indicator/SI.POV.GINI>

<https://www.transparency.org/country/MLI>

<http://www.nber.org/africa/display/1016>

https://www.theglobaleconomy.com/Mali/HIV_infections/

<https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=ml&v=2223&l=fr>

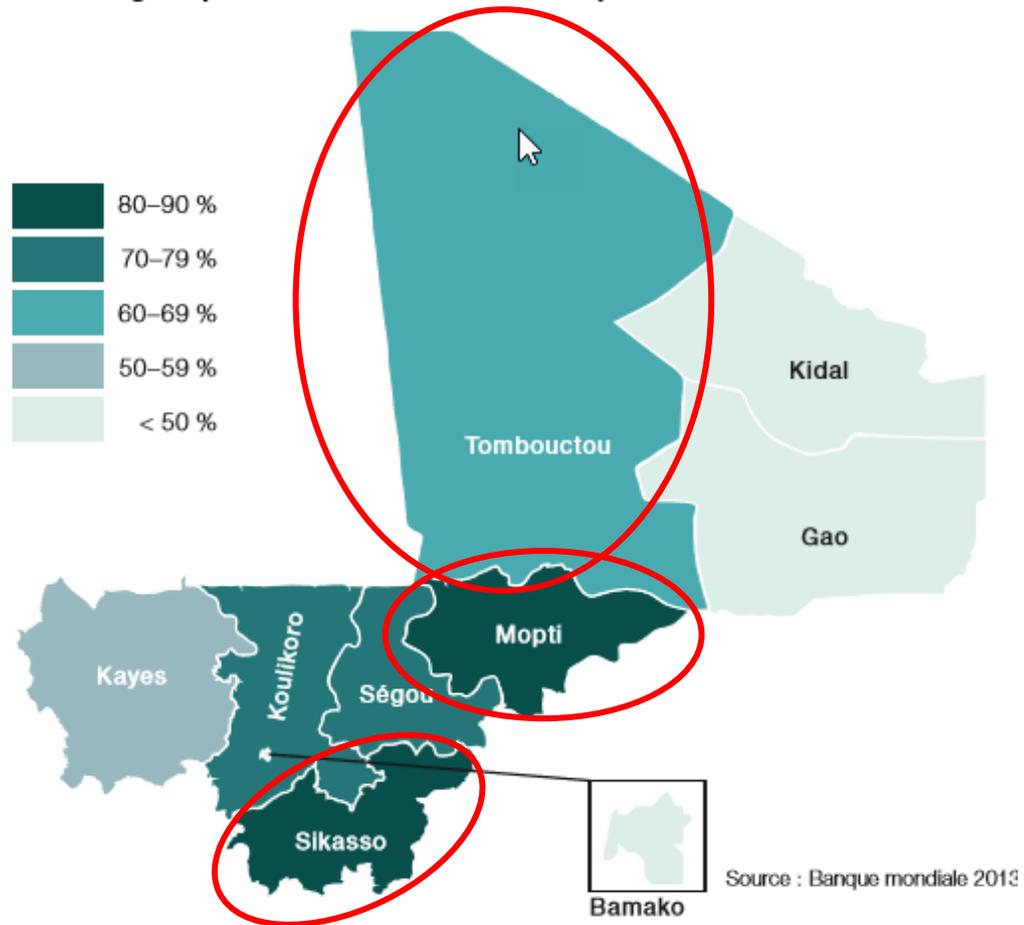
<https://fr.tradingeconomics.com/mali/unemployment-rate>

<https://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.PC.ZS>

<https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/activites-projets/chiffres-statistiques/apd-suisse.html>

Annexe 5 : Domaines d'intervention de la SC suisse et carte de la pauvreté

Pourcentage de personnes vivant sous le seuil de pauvreté



DRSA : OPF 4 - National

EFP: PENF - S M T

GP: PACUM – National

DRSA : PRESA - K M T

EFP: PADE - S M T

GP: PEGA-ADER - S-M-T

DRSA : PAFA - S

EFP: PAFP – S M T Se B

GP: Monitoring protection - M T

DRSA : Sigida Kura - S

DRSA : PSEL-Delta - M

S Sikasso
M Mopti
T Tomboutctou
Se Ségou
K Kayes
B Bamako

Source (carte): Club du Sahel and de l'Afrique de l'Ouest. Pauvreté au nord du Mali, Cartes et Faits, No 10, décembre 2014, www.oecd.org/csao | www.portailouestafrique.org

Annexe 6 : Analyse du contexte (tirée du rapport initial)

La SC Mali 2017-2020 s'aligne explicitement au Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD 2016–2018) du Mali⁴², en s'y référant aux indicateurs y relatifs. Ceci est amplement mis en évidence dans le cadre logique de la SC. Sur la base d'une vision partagée du contexte, une trentaine de donateurs bilatéraux et multilatéraux se sont engagés ensemble à mettre en œuvre la « Stratégie commune d'accompagnement pays » sur la période 2016–2018 (SCAP) autour de l'appui à la refondation de l'Etat et à la sortie de crise de 2012. Le nouveau cadre de référence pour l'accompagnement s'appelle maintenant « Triple C », qui est mentionné plus en détail dans la section 2.3.4 sur la coordination de l'aide au développement au Mali.

Selon le Message du Conseil fédéral de 2016⁴³ pour la période 2017–2020, la coopération internationale bâtit sur ses acquis tout en s'adaptant à l'évolution du contexte. Elle s'oriente vers la vision d'un monde sans pauvreté et en paix, pour un développement durable. Pour réaliser cette vision, la coopération internationale poursuit les sept objectifs stratégiques suivants :

1. Contribuer au développement d'un cadre international permettant de répondre aux défis globaux
2. Prévenir et gérer les conséquences des crises et catastrophes et de la fragilité, promouvoir la transformation des conflits
3. Assurer un accès durable aux ressources et aux prestations pour tous
4. Promouvoir une croissance économique durable
5. Renforcer l'État de droit et la participation démocratique, soutenir des institutions au service de la société et de l'économie
6. Assurer le respect et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales
7. Renforcer l'égalité des genres et les droits des femmes et des filles

Avec ses trois domaines d'intervention, la SC Mali répond bien aux objectifs stratégiques du message, notamment les objectifs 2, 5, et 6 en ce qui concerne le domaine de Gouvernance et paix. Les domaines de Développement rural et sécurité alimentaire, ainsi que d'Éducation de base et formation professionnelle congruent avec les objectifs 3 et 4. La SC Mali met un accent particulier sur l'objectif stratégique 7, par le choix des thèmes transversaux de genre et gouvernance. De manière plus générale, la SC Mali contribue également à l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD) suivants : ODD1 sur la pauvreté, ODD4 sur l'éducation, ODD5 sur l'équité de genre, ODD8 sur le travail décent et ODD16 sur la paix, la justice et les sociétés inclusives/institutions efficaces.⁴⁴

La SC Mali repose sur d'autres directives stratégiques que celles ci-dessus mentionnées. Il convient d'abord de se référer aux « Axes stratégiques de l'engagement Suisse au Sahel 2014-2018 ».⁴⁵ Il en ressort un engagement clair en faveur d'un développement socio-économique, avec deux objectifs, visant le développement de chaînes de valeurs agro-alimentaires et l'éducation de base et la formation professionnelle. Les deux premiers domaines de la SC s'y alignent étroitement. Les axes stratégiques mettent autant d'accents sur les thèmes de la gouvernance et la sécurité. Le troisième domaine de la SC (gouvernance et paix) s'y réfère. L'engagement de la DSH est cohérent avec ces thèmes, et aussi le concours du DDPS avec l'envoi d'officiers d'état-major à la MINUSMA et d'instructeurs à l'École de Maintien de la Paix à Bamako. Dans ce contexte, il convient aussi de mentionner la « Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés », un

⁴² <https://maliactu.net/mali-credd-2016-2018-le-nouveau-projet-de-la-cellule-technique-cslp/>

⁴³ Confédération suisse. Message sur la coopération internationale 2017–2020 du 17 février 2016.

⁴⁴ DDC. Agenda 2020 de Développement durable. Ne laisser personne de côté, Document d'orientation de la DDC, Berne, 2018.

⁴⁵ Confédération suisse, Département fédéral des affaires étrangères DFAE. Axes stratégiques de l'engagement suisse au Sahel 2014-2018, Berne, août 2014.

document commun entre le DFAE, le DFDPS et le Département de justice et police (DFJP) de 2013.⁴⁶ Cette stratégie fait noter que la protection des personnes contre la violence armée et les guerres fait partie de la tradition suisse. Ceci est pertinent vue la situation sécuritaire du Mali et de la sous-région.

La dimension régionale de la SC Mali est encore relativement modeste. En termes de ressources financières exécutées en 2018, les dépenses de cette année, attribuables à la DAO, étaient de CHF 23.831 millions tandis que l'importance du portefeuille régional a été de CHF 2.743 million, soit 11.5%. Cette proportion est appelée à augmenter, en 2019 déjà, à CHF 6.000 millions ou à 30% du budget de la DAO. À titre de comparaison, les autres divisions de la DDC (Aide humanitaire et le desk Sahel de l'Aide humanitaire) ont absorbé 6.313 millions ou 26.5% en 2018.⁴⁷

La « Stratégie de politique étrangère 2016-2019 de la Suisse »⁴⁸ est une autre référence générale sur laquelle la SC Mali s'appuie plus qu'implicitement. Dans son orientation, la SC Mali est conforme à trois des quatre grands domaines objectifs : (i) les relations avec des partenaires mondiaux, (ii) la paix et la sécurité et, (iii) le développement durable et la prospérité.

Le « Programme global sécurité alimentaire (GPFS) » de la DDC a formulé sa stratégie pour la même période de validité que la SC Mali (2017-2020) avant sa prolongation.⁴⁹ Bien que le GPFS ait un mandat : (i) d'établissement de politiques et de normes, (ii) d'innovations et (iii) de gestion de connaissances, dépassant en général des confins nationaux, ces lignes stratégiques sont pertinentes pour le Mali. Les aspects de sécurité alimentaire et de migration sont étroitement liés, et de même ceux entre l'usage d'eau et la sécurité alimentaire. Le Mali est un pays pilote en ce qui concerne ce dernier thème qui fait l'objet d'un projet de GPFS récemment lancé.

En ce qui concerne l'éducation de base et la formation professionnelle, la DDC a élaboré une « Stratégie de la DDC pour l'éducation »⁵⁰ en 2017. Parmi les priorités de la stratégie, il convient de noter qu'elle « ... concentre son action sur les enfants et les jeunes pour garantir leur droit à une éducation de qualité, à une participation et une protection tout en leur offrant de meilleures perspectives de vie et de travail en toute circonstances, y compris dans les situations de crise..... elle mise à la fois sur l'éducation de base et sur le développement de compétences professionnelles, en s'attachant à renforcer leurs complémentarités ». En analysant le cadre des résultats de la SC Mali, il est évident que celle-ci s'en inspire visiblement, en dépit du fait que la SC Mali ait été conçue avant la date de préparation de la stratégie sectorielle.

La Division sécurité humaine (DSH) du DFAE/FAE bâtit son agenda au Mali sur le document intitulé « Leitbild » ainsi que la note interne « Das friedenspolitische Engagement der AMS in Mali » de 2018.⁵¹ Le rapport de transmission DSH de juillet 2018 (le rapport final du conseiller DSH à la fin de sa mission deux ans au Mali et au Niger) est également une

⁴⁶ Confédération suisse. DFSE, DFDPS et DFJP. Stratégie pour la protection des civils dans les conflits armés, Berne, 2013.

⁴⁷ Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction du développement et de la coopération DDC Domaine Coopération Sud/ Division Afrique de l'Ouest Direction Politique Division Sécurité Humaine. Mali Rapport annuel 2018 avec planification 2019, à usage interne, Berne, 2019, annexe 3.

⁴⁸ Confédération suisse, Département fédéral des affaires étrangères DFAE. Stratégie de politique étrangère 2016-2019, Berne, 2016.

⁴⁹ Swiss confederation, Swiss Agency for Development and Cooperation SDC. Global programme food security, Strategy 2017-2010, Berne, 2016.

⁵⁰ Confédération suisse. Direction du développement et de la coopération DDC. Stratégie de la DDC pour l'éducation, Éducation de base et développement de compétences professionnelles, Berne, 2017

⁵¹ Confédération suisse, Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Direction de la sécurité humaine. Das friedenspolitische Engagement der AMS in Mali (document interne), Berne, août 2018.

bonne source pour comprendre les tenants et aboutissants de l'engagement de la DSH.⁵² Elle confirme ainsi que l'Accord de paix de 2015 reste un cadre de référence valable. Pour exploiter les particularités de l'engagement suisse, aussi le fait que la Suisse est et reste un « small player », le document stratégique mise sur :

- **Une approche technique et des succès concrets.** La Suisse approfondit son travail avec les parties prenantes dans le domaine du processus d'intégration des acteurs armés dans les forces armées maliennes, un point central de l'Accord de paix.
- **Un rôle politique renforcé.** En ce qui concerne les conflits au Centre du pays, la DSH s'engage pour que les opportunités de dialogue, y compris avec des groupes à tendance djihadiste, restent intactes.
- **Un message politique clair.** Le rôle renforcé ci-dessus mentionné présuppose l'élaboration d'un narratif solide partagé par le DFAE et ses représentations.
- **Un lien entre expertise et engagement multilatéral.** La présence permanente de la DSH sur place permet de pragmatiquement promouvoir une approche de « soft security ». Pour ceci, des alliances avec des États ayant des vues congruentes sont requises.

Le Mali revêt un intérêt certain pour le Secrétariat d'État à la Migration (SEM). Le Mali avait sollicité une coopération migratoire avec la Suisse, et les tentatives de conclure un accord de réadmission se poursuivent, après une brève pause due aux élections au Mali en à la mi-2018. En termes de chiffres de requérants d'asile du Mali, ceux-ci sont modestes : 193 en 2016, 122 en 2017 et 42 en 2018. 90% des demandeurs sont des hommes entre 18 et 39 ans d'âge.⁵³ Une brève analyse du SEM relève que des persécutions au Mali pour des orientations sexuelles (homosexualité mâle) existent occasionnellement, en dépit du fait qu'aucune loi n'interdit explicitement les pratiques homosexuelles au Mali.⁵⁴

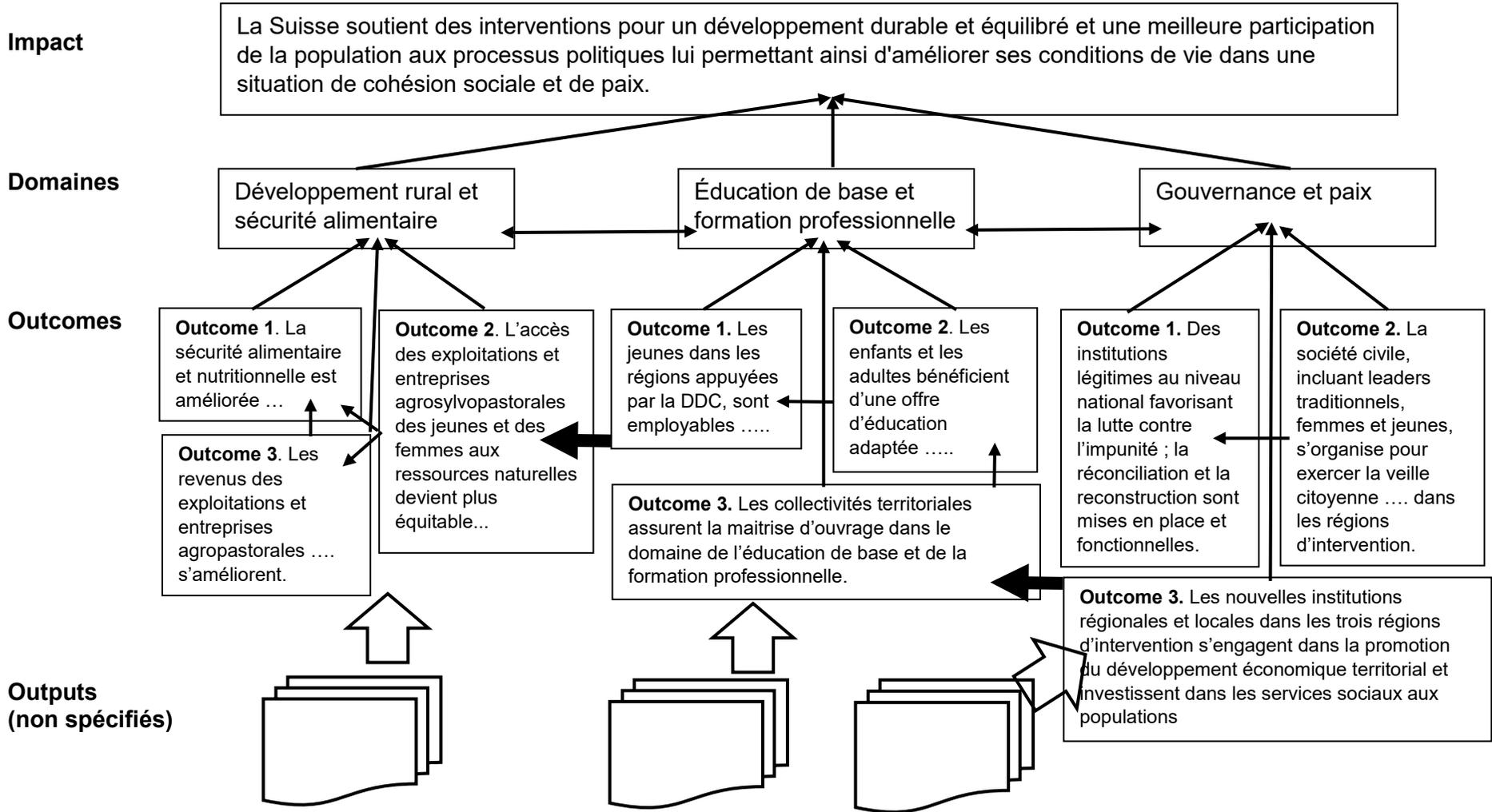
Les entrevues réalisées à Berne semblent confirmer que l'engagement suisse au Mali est bien positionné, soit dans les trois domaines de la Coopération Sud, de l'Aide humanitaire, et les interventions de la DSH, soit du SEM et du DFDPS. L'inclusion de la dimension régionale dans les lignes stratégiques du Mali est aussi relevée comme pertinente.

⁵² Département fédéral des affaires étrangères DFAE Direction politique DP Division Sécurité humaine : Paix, droits de l'homme, politique humanitaire, migration. Rapport de transmission DSH, Berne, 23 août 2018.

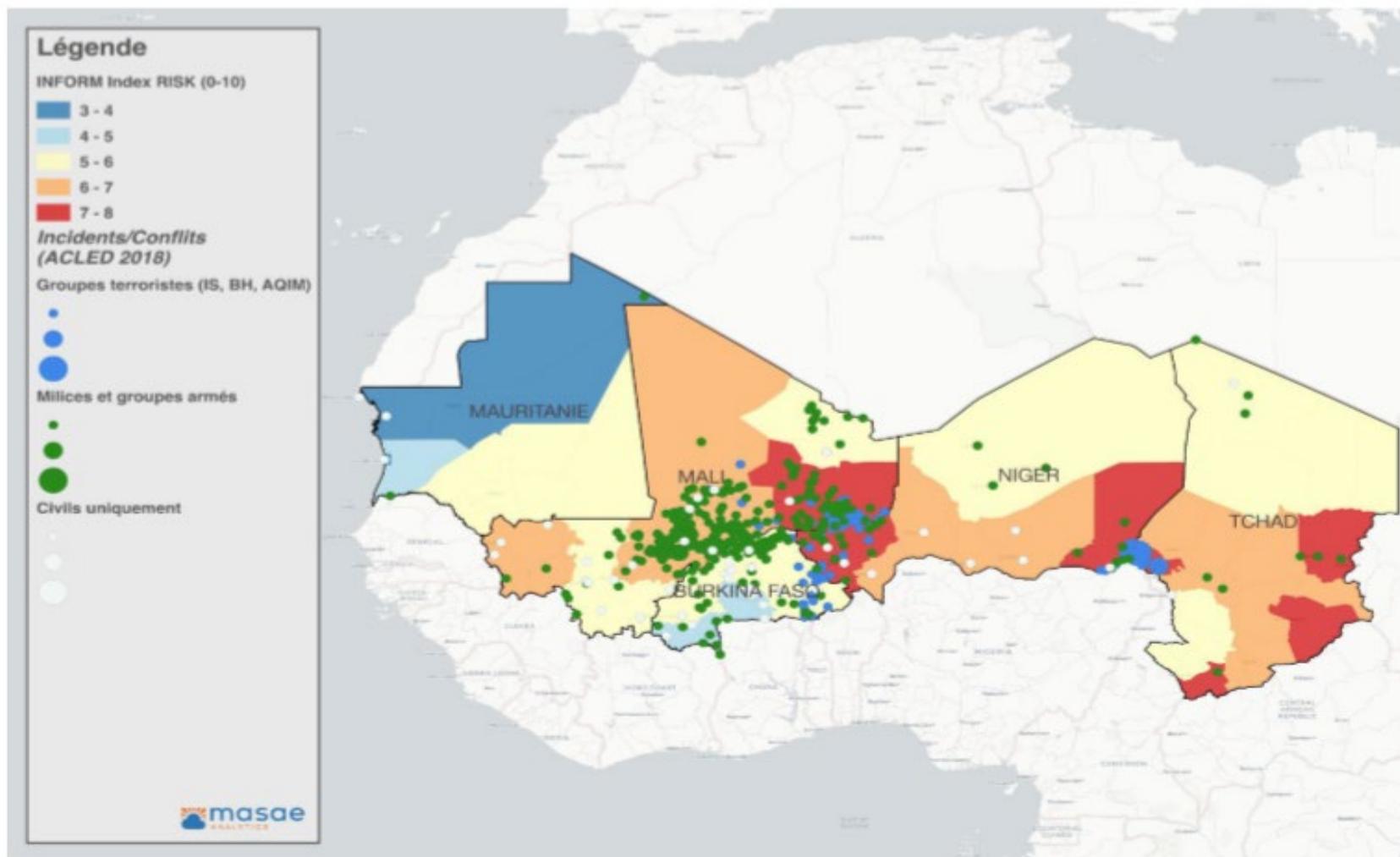
⁵³ SEM. Élaboration faite pour l'évaluation de la SC Mali, avril 2019.

⁵⁴ SEM. Consulting, Mali : Situation des personnes homosexuelles, Berne-Wabern, 23 janvier 2019.

Annexe 7 : Théorie de changement dérivée du cadre logique de la SC Mali



Annexe 8 : Risques INFORM et incidents au Sahel, 2018



Source : DDC, Division Afrique de l'Ouest. Thème Education et Banque Africaine de Développement, Programme annuel 2019

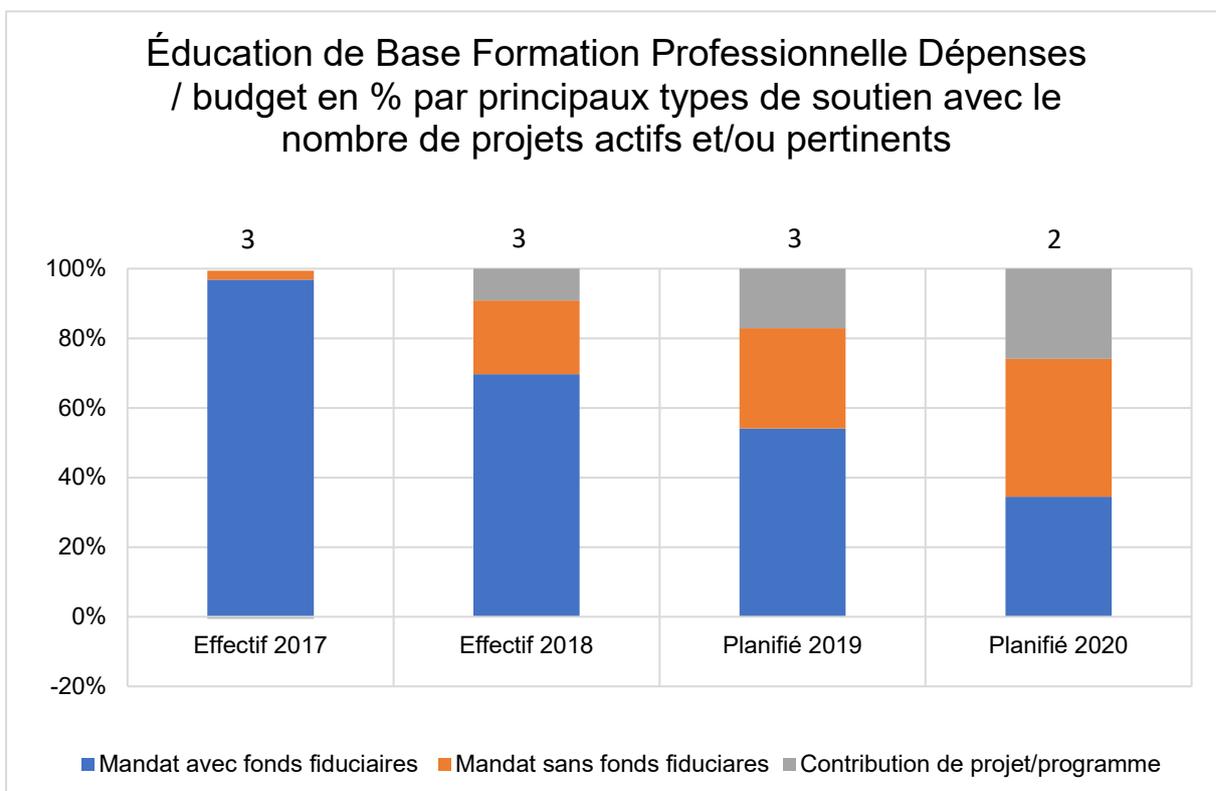
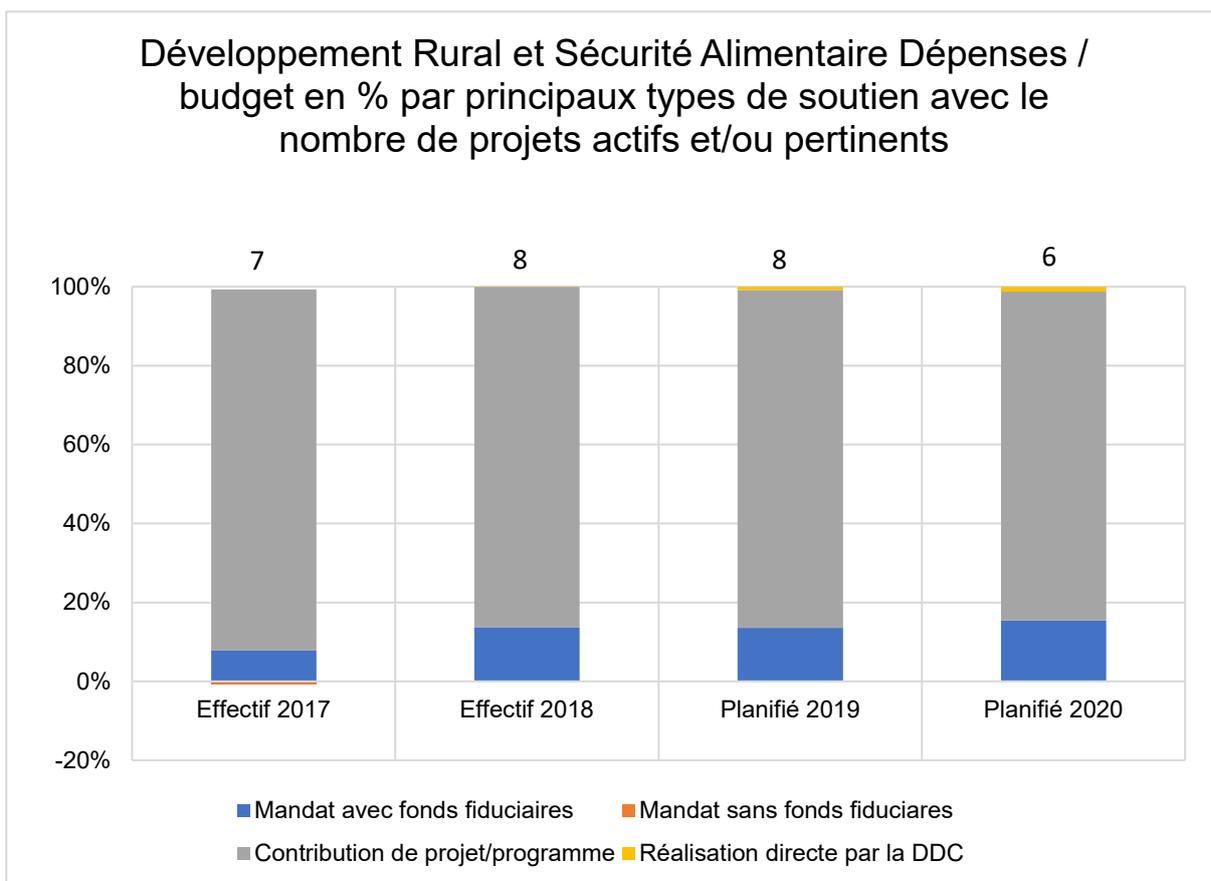
Annexe 9 : Durée des projets

Projets 30.04.2019	No 7F	Phase actuelle	Partenaire opératif	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
DRSA											
M56 - PACY et PSEL-DELTA	7F-03751	01.07.2015 -	HSI-AFAR	p			e	p	E		
M48 - appui OPF	7F-04043	15.06.17 - 31.12.2020	HSI	p	e	p			E		
M64 - H2O	7F-07764	01.03.2011 -	GTH &	p	E						
M71 - PAFA	7F-08615	01.06.2013 -	LuxDev	p		e	p	p			
M75 - PASEM	7F-09216	01.06.2017 -	HSI-VSF		Entrée en matière					p	
M45 - PDSU – Sigida Kura	7F-02495	01.01.2016 -	Kéné conseils	p			e				
M72 - ARSEN	7F-08843		ONGs	p		E					
M76 - PRESA	7F-09498	01.07.2018-30.06.2022	DNSA	Aide humanitaire	E		p				
CICR multi-bi	7F-04709-74	01.01.2017 -	CICR	Aide humanitaire	Aide humanitaire						
PAM multi-bi		2018	PAM Sahel	Aide humanitaire	Aide humanitaire	Aide humanitaire					
Prevalence malnutrition	7F-09118.03	15.06.2016 -	ACF - E	Aide humanitaire		AH					
Acces Humanitaire - Info securitaire	7F-	01.06.2016 -	INSO		A						
Cohesion sociale - resilience	7F-	14.11.2015 -	DRC	Aide humanitaire							
Cohesion sociale - resilience	7F-09456.01.0	31.06.2016 -	ACTED	Aide humanitaire							
PARME	7F - 09322.02	01.07.2018 -	CSA			A					
Cohesion sociale - resilience des populations affectées par le conflit	7F-09558.01.0 1	14.11.2015 - 14.03.2017	OIM	Aide humanitaire							
EFP											
M62 - PENF 3/4	7F-06968	01.01.2015 -	HSI	p			e	p			
M47 - PADE	7F-03614	01.02.2018 -	CIEF	p	e *		p				
M37 - PAFP	7F-00736	01.01.2014 -	SwissContact	p	e *		e	n			
M51 - PCDL	7F-04511	01.10.2013 -	Formation		E						
M73 - Réhabilitation du patrimoine culturel	7F-09040	01.04.2014 -	UNESCO		E						
Qualité éducation: Programme d'Appui au Renforcement de l'Enseignement Normal (AREN) au Mali			à définir								
E Rapport de fin de projet				R * Évaluation				PC nouvelle phase à valider par la DAO			
e Rapport de fin de phase								RMP Revue à mi-parcours			

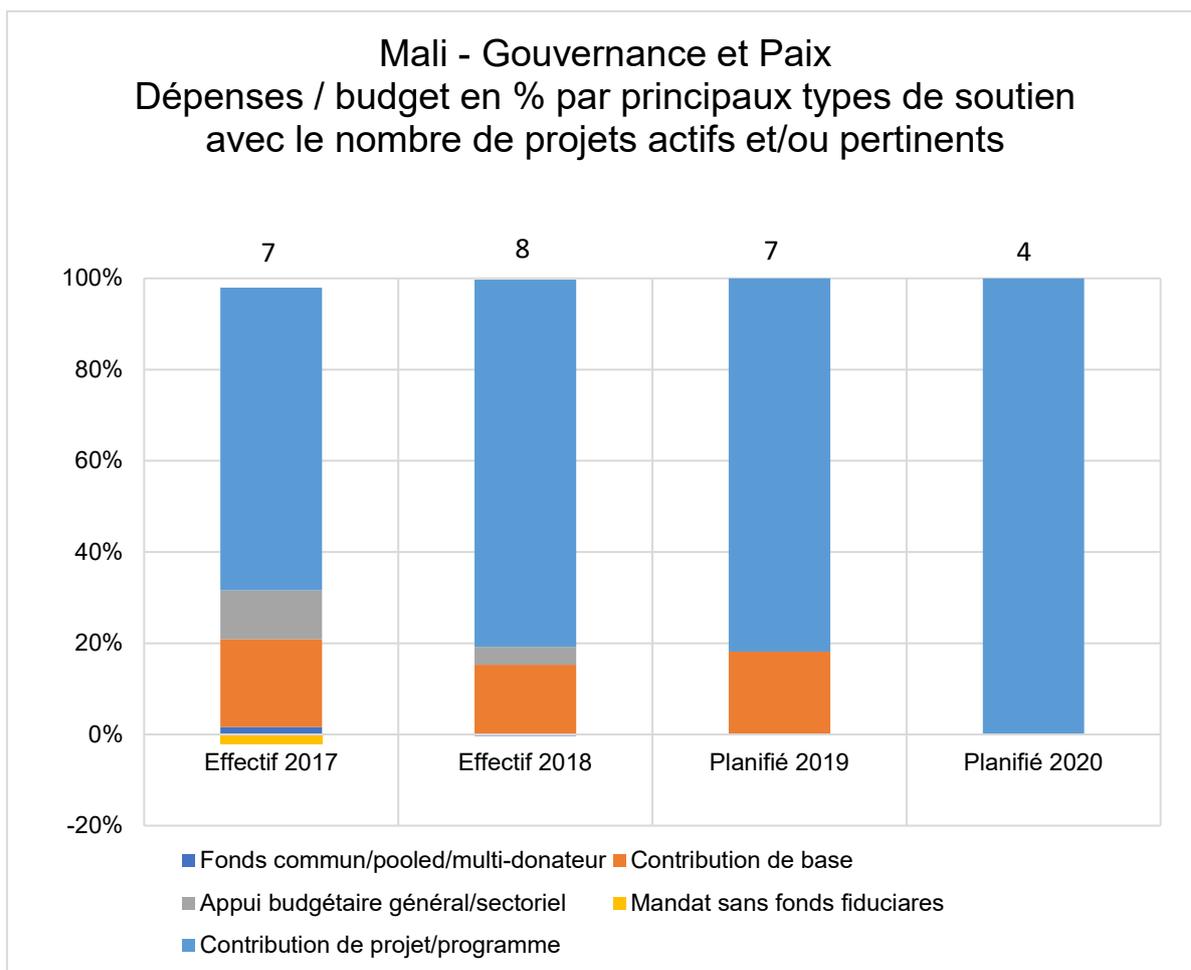
Annexe 9 : Durée des projets (continuation)

Projets 30.04.2019	No 7F	Phase actuelle	Partenaire opératif	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
GP										
M49 - Partenariats pour l'exercice d'une gouvernance appropriée	7F-04179	01.03.2019 - 31.12.2022	AFAD	p		R	e	p		
M52 - Invest Infrastructures - ADER	7F-05054	01.10.2013 -	CR Sikasso	p		e				
M68 - Programme d'appui aux communes urbaines du Mali (PACUM)	7F-07763	01.03.2013 - 31.12.2019	Communes	P		e				
M61 - Contribution au Programme d'Appui aux Organisations de la Société Civile (PAOSC)	7F-06966	01.10.2010 - 23.03.2019	UE	P	n	e				
M70 - Contribution aux élections présidentielles et législatives (PAPEM)	7F-06970	15.05.2013 - 31.12.2016	PNUD	P						
Programme d'appui à la citoyenneté dans le cycle électoral malien		01.07.2018-31.12.2019	USAID/Tamani				p			
Appui résolution ONU 1325	7f-10143	01.04.2019-31.12.2020					E			
ICRC appeal Mali 2018 + 2019 (Mali, Niger, Nigéria)	7f-04709	2018	CICR			aide humanitaire				
Acces Humanitaire - vols	7F-	10.05.2017 -	UNHAS		Aide Humanitaire					
Protection transversale et principale	7F-09928.01	01.11.2017 -	DRC			Aide Humanitaire				
Protection Monitoring	7F - 09930.01	01.11.2017 -	UNHCR			Aide Humanitaire				
Education en urgence et ICLA	7F - 09929.01	15.07.2018 -	NRC			Aide Humanitaire				
REGIONAL										
7F-06969 Afrique 68, Commercialisation du bétail		01.10.2017-30.09.2021				p				
7F-09845 Afrique Rég. Inclusion Financière		15.12.2018-31.12.2023					p			
7F-06852 AFR64, PREPP. éduc. popul. past.		01.07.17-30.06.2021	APESS		p		S			
7F-06955 AFR66 Promotion Coopération		01.10.14-31.12.2019		p						
7F-09503 Nouveau Prog.Reg. Gouv.des Ress. Ext		non commencé								
7F-09504 EeM Appui Décentralisation fin. AF.Ouest		01.12.17-.1.12.2018				entrée en matière				
7F-05024 Contribution de progr. lamaneh Sud 19-20										
7F-08339 Program Migration West Africa 2012-2016										
7F-10009 Soutien aux activités d'INSO au Sahel		15.12.2018- 31.12.2021	INSO				p			

Annexe 10 : Répartition des projets par type de soutien



Annexe 10 : Répartition des projets par type de soutien, continuation



Annexe 11 : Composition du personnel : personnel du Buco et chargés de projets en chiffres

Fonctions	2017				2018				2019				2020			
	CH/ expatriés		Local		CH/ expatriés		Local		CH/ expatriés		Local		CH/ expatriés		Local	
	m	f	m	f	m	f	m	f	m	f	m	f	m	f	m	f
Direction du Buco (chef/fe de coopération, chef/fe de coopération suppléant/e, responsable de programme)	2	3			2	3			2	3			2	3		
Gestion du programme (CPN, finances, autres)			8	5			8	5			7	6			7	6
CFPA		1				1				1			1			
Administration (Secr., IT, RP & autres, hors finance)			3	3			4	3			4	3			4	3
Services internes (support, chauffeur, nettoyage, etc.)			24				23				22				22	
Affaires consulaires				2				1				1				1
Sous-totaux Buco	2	4	35	10	2	4	35	9	2	4	33	9	3	3	33	10
Total personnel Buco	51				50				48				49			
Taux de rotation du personnel (personnel local)	0%				8%				8% (à juin)				À voir			
Personnel de projets salarié par le Buco (auto-géré) / personnel régional DDC ou SECO ou SEM pour la gestion de programmes régionaux																
Total personnel projets	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total personnel	2	4	35	10	2	4	35	9	2	4	33	9	3	3	33	10

Annexe 12 : DDC - Évaluation de la Stratégie de Coopération au Mali - Evaluation rapide du portefeuille sur la base des rapports (annuels)

Domaines et projets	Critères et notes (4 = très satisfaisant ; 3 = satisfaisant ; 2 = insatisfaisant ; 1 = très insatisfaisant)															
	Le RA analyse le contexte et les changements intervenus dans la période du rapport		Le RA revisite la pertinence du projet		Le RA analyse les résultats et oucomes en se référant aux indicateurs du cadre logique		Le RA contient des considérations sur les coûts et bénéfices du projet (efficience)		Le RA se réfère à des impacts du projet		Le RA mentionne des aspects de durabilité		Le RA fait explicitement référence à des thèmes transversaux (genre, gouvernance)		Dans l'ensemble, le RA fournit un aperçu clair et utile (moyenne des notes des sept critères)	
Coopération Sud Rapports annuels 2017 et 2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Développement rural et sécurité alimentaire (DRSA)																
PSEL Delta (HSI et AFAR)	3	4	3	3	4	4	3	3	4	4	3	3	4	4	3,43	3,57
PASEM (mis en suspens)																
PDSU Sigida Kura (Kéné Conseils)	3		3		2		2		2		2		3		2,43	
PAFA LuxDev)	4	4	3	2	3	4	3	3	3	4	3	4	4	4	3,29	3,57
OPF 4 (HSI)	4	3	3	4	3	4	3	4	3	4	3	4	4	4	3,29	3,86
Moyennes DRSA	3,50	3,67	3,00	3,00	3,00	4,00	2,75	3,33	3,00	4,00	2,75	3,67	3,75	4,00	3,11	3,67
Éducation et formation professionnelle (EFP)																
PAFT Swisscontact, collectivités, associations)	3	4	4	4	4	4	3	4	3	4	4	4	3	4	3,43	4,00
PENF (HSI, CIEF Sàrl)	4	4	3	4	4	4	4	3	3	4	4	4	4	4	3,71	3,86
PADE (CIEF Sàrl)	4	4	3	4	4	4	3	2	3	2	3	3	3	3	3,29	3,14
Moyennes EFP	3,67	4,00	3,33	4,00	4,00	4,00	3,33	3,00	3,00	3,33	3,67	3,67	3,33	3,67	3,48	3,67
Gouvernance et paix (GP)																
PEGA-ADER (AFAD, CR Sikasso) Auto-évaluation	4		3		4		2		3		3		3		3,14	
PACUM (avec la Banque Mondiale) 1/		4		4		4		4		4		4		4		4,00
Monitoring de protection (UNHCR)		4		2		3		3		3		2		2		2,71
Société civile (RA non disponibles)																
Moyennes GP	4,00	4,00	3,00	3,00	4,00	3,50	2,00	3,50	3,00	3,50	3,00	3,00	3,00	3,00	3,14	3,36

1/ Évaluation externe en 2018

Annexe 12, cont. : DDC - Évaluation de la Stratégie de Coopération au Mali - Evaluation rapide du portefeuille sur la base des rapports

Domaines et projets	Critères et notes (4 = très satisfaisant ; 3 = satisfaisant ; 2 = insatisfaisant ; 1 = très insatisfaisant)															
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Aide humanitaire																
Rapports et évaluations	<p>Le RA analyse le contexte et les changements intervenus dans la période du rapport</p> <p>Le RA revisite la pertinence du projet</p> <p>Le RA analyse les résultats et outcomes (en se référant aux indicateurs du cadre logique) (efficacité)</p> <p>Le RA contient des considérations sur les coûts et bénéfices du projet (efficience)</p> <p>Le RA se réfère à des impacts du projet</p> <p>Le RA mentionne des aspects de durabilité</p> <p>Le RA fait explicitement référence à des thèmes transversaux (genre, gouvernance)</p> <p>Dans l'ensemble, le RA fournit un aperçu clair et utile (moyenne des notes des sept critères)</p>															
CICR, Mali faits et chiffres juin et décembre 2018		2		2		4		2		3		2		2		2,43
PRESA (ACF-Espagne, Solidarité internationale)	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	2	2	3	3	2,57	2,57
ACTED synthèse du rapport final, août 2017	2		3		4		4		4		3		4		3,43	
PAM rapport annuel 2018 en Anglais)		4		3		4		3		4		3		4		3,57
DDC/UNHCR évaluation monitoring protection		4		4		4		2		4		4		4		3,71
Moyennes aide humanitaire	2,00	3,00	2,50	2,75	3,50	3,75	3,50	2,50	3,50	3,50	2,50	2,75	3,50	3,25	3,00	3,07
Direction Sécurité Humaine																
Documents et rapports																
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Das friedenspolitische Engagement der AMS in Mali (24.08.2018)		4		4		3		2		3		3		4		3,29
Repport de mission, Mali et Niger, Mars 2018		4		4		3		2		4		3		4		3,43
Rapport de fin de mission, Luca Willig, août 2018		4		4		3		2		4		4		4		3,57
Dienstreisebericht Mali, 15.03.2019		4		4		3		2		3		3		4		3,29
Moyennes DSH		4,00		4,00		3,00		2,00		3,50		3,25		4,00		3,39

Annexe 13, continuation : Perception de changements de la part des bénéficiaires

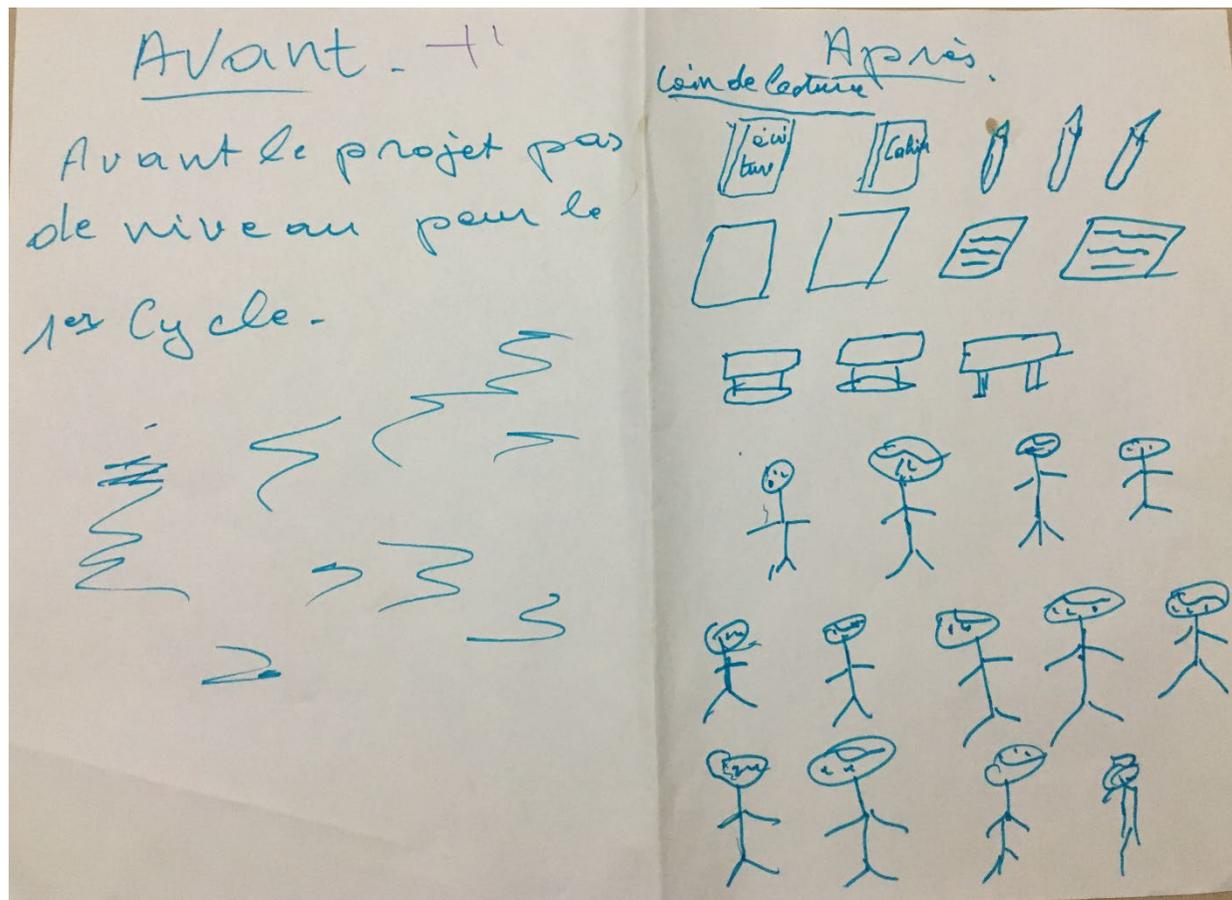


Photo 5 : Le vide comblé par l'installation de coins de lecture dans une école à Mopti

Annexe 14 : Résumé d'annotations par VE et critère

Volets d'évaluation	Critères	Évidence présentée	Annotations proposées
VE1	1.3 Positionnement des SC et adaptation au contexte du pays partenaire et de la région, de même qu'aux priorités suisses	Conclusion C1.	4
	1.4 Qualité de l'analyse du contexte	Conclusion C4.	4
	1.5 Pertinence des zones d'intervention prioritaires de la DDC au Mali (question supplémentaire)	Conclusion C5.	4
VE2	2.2 Pertinence des portefeuilles de projets / programmes	Conclusions C6 et C7.	4
	2.3 Contribution des trois domaines à l'objectif global (question supplémentaire)	Conclusions C6 et C7.	4
	2.4 Synergies entre les instruments suisses. Idem	Conclusions C8.	4
	2.5 Prise en compte des nouveaux défis/thèmes émergents (migration, jeunesse, extraction). Idem	Conclusion C9.	2
	2.6 Synergies avec les activités des autres départements qui ne sont pas signataires de la stratégie WOGA (défense, justice, Idem	Chapitre 3, thèmes spécifiques.	3
VE3	3.4 Performance de gestion	Conclusion C10 – C12.	4
	3.5 Qualité du système de monitoring de la SC	Conclusion C13.	2
	3.6 Coordination et efficacité de l'aide dans le dispositif du pays	Conclusion C14.	4
	3.7 Adaptation de la mise en œuvre des programmes est-elle adaptée aux difficultés d'accès (question supplémentaire)	Section 2.3.2 et Recommandation R9.	3
VE4	4.3 Résultats par domaine d'intervention, efficacité	Conclusions C14 et C15.	4
	4.4 ...et contribution aux résultats du pays	Conclusion C14.	2
	4.5 Durabilité et mise à l'échelle	Conclusion C16.	4
	4.3 « fitness for fragility » de la stratégie (question supplémentaire)	Conclusions générales 4.1.	3
	4.4 Meilleure contribution de la stratégie à la paix et au développement au Mali. Idem	Conclusions générales 4.1 et recommandation R12.	3

Critères et notes (4 = très satisfaisant ; 3 = satisfaisant ; 2 = insatisfaisant ; 1 = très insatisfaisant)

Imprint

Editeurs:
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du développement et de la coopération DDC
3003 Berne
www.eda.admin.ch/sdc

Photos:

Couverture :

- © DDC Suzanne Linder,
- © DDC Jean-Luc Iseli
- © DDC Suzanne Linder

Rapport :

- © DDC Bamako, Abdoul Wahab Dieng

Commande:

Courriel: deza@eda.admin.ch

Contact:

Direction du développement et de la coopération DDC
Section Evaluation et Contrôle de Gestion
Freiburgstrasse 130, 3003 Berne
sektion.evaluation-controlling@eda.admin.ch

Cette publication est disponible sur les sites de la DDC :
<https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/results-impact/berichte/evaluationsberichte.html>

Berne, Mars 2020