

**Draft Rapport final pour commentaires**

**Evaluation du Portefeuille  
du Fonds pour la consolidation de la paix (PBF)  
au Mali**

**Draft Rapport Final**

**11 Mars 2019**

**Soumis par:**

- Salif Nimaga (Chef d'équipe)
- Amagoïn Keita (Expert National)
- Charles Petrie (Conseiller Stratégique)

## Table des matières

Synthèse .....	i
1. Introduction.....	1
1.1 Contexte national .....	2
1.2 La communauté internationale et le Mali.....	4
1.3 Aperçu de l'engagement du PBF au Mali.....	5
1.4 Portefeuille.....	6
2. Éléments clés de l'évaluation .....	7
2.1 Envergure.....	7
2.2 Méthodologie .....	9
2.3 Limites de l'évaluation.....	11
3. Constatations de l'évaluation .....	12
3.1 Pertinence.....	12
3.1.1 Pertinence relative aux moteurs clés du conflit .....	12
3.1.2 Pertinence des théories du changement proposées.....	15
3.1.3 Pertinence concernant les priorités nationales et régionales de consolidation de la paix ...	17
3.1.4 Pertinence concernant le cadre et les priorités stratégiques de l'ONU .....	18
3.2 Efficacité.....	19
3.2.1 Phase 1 .....	19
3.2.2 Phase 2 .....	21
3.2.3 Projets additionnels.....	22
3.3 Impact et durabilité des projets de la Phase 1 .....	22
3.3.1 IRF-84 : Cantonnement.....	22
3.3.2 IRF-101 : Éducation de la paix .....	24
3.3.3 IRF-102 : Réintégration des personnes déplacées.....	26
3.3.4 IRF-105 : Répondre à la violence basé sur le genre.....	27
3.3.5 IRF-106 : Résilience des femmes et des jeunes .....	29
3.3.6 Résultats catalytiques.....	30

## Draft Rapport final pour commentaires

3.3.7	Enseignements tirés de la Phase 2.....	31
3.4	Efficiace .....	33
3.5	Problématique hommes-femmes.....	35
3.6	Gestion et supervision.....	35
3.6.1	Quelle a été l'efficacité de la contribution du PBSO ? .....	36
3.6.2	Quelle a été l'efficacité de la contribution du Comité de pilotage ? .....	37
3.6.3	Quelle a été l'efficacité de la contribution de la Cellule d'appui du PBF ?.....	38
3.6.4	Quelle a été l'efficacité de la gestion et de la supervision par les entités bénéficiaires onusiennes et non-onusiennes ?.....	40
3.6.5	Quelle a été l'efficacité de la collaboration entre MINUSMA et équipe de pays des Nations Unies ?	41
4	Partenariats.....	43
4.1	Le Gouvernement du Mali .....	43
4.2	Les organisations non-gouvernementales .....	44
4.3	Les partenaires bilatéraux .....	45
4.4	Les institutions financières internationales .....	46
5	Conclusions.....	47
6	Recommandations.....	49
7	Considérations stratégiques.....	52
8	Annexes.....	55
	Annex 1: Statement of Work .....	55
	Annexe 2: Matrice d'évaluation.....	70
	Annexe 3: Data Collection Tools.....	80
	Annexe 4 : Composition de l'équipe.....	86

### Synthèse

#### Introduction

Le Fonds pour la consolidation de la paix (Peacebuilding Fund / PBF) a été désigné par le Secrétaire général pour répondre aux besoins immédiats dans les pays sortant d'un (ou en situation de) conflit. Il appartient au dispositif de consolidation de la paix créé en 2006 à la demande de l'Assemblée générale (résolution 60/180) et du Conseil de sécurité (résolution 1645). Le PBF est opérationnel depuis 2007. Comme la période d'éligibilité de cinq ans prend fin en 2019, le but de cette évaluation est d'évaluer les résultats obtenus par le PBF et d'analyser la valeur ajoutée globale du portefeuille à la consolidation de la paix au Mali. L'évaluation servira à l'apprentissage et à la redevabilité et contribuera à la prise de décision concernant la poursuite de l'engagement du PBF au Mali.

#### Contexte national

Le Mali, vaste pays enclavé de 1,24 millions de km<sup>2</sup> avec plus de 16 millions d'habitants, endure depuis 2012 une crise prolongée sur les plans politique, sécuritaire, identitaire et humanitaire, une des plus sérieuses depuis son indépendance. La crise a mis en exergue la fragilité des institutions républicaines et compromis les progrès relatifs à la décentralisation et à la démocratie, entraînant le retrait de l'administration publique et la suspension de services de bases dans différentes zones du territoire.

L'analyse de conflit rapide effectuée par l'évaluation souligne les facteurs moteurs clés du conflits suivants : (1) Faible gouvernance et corruption généralisée, (2) Inégalités et discrimination pour l'accès aux ressources, (3) Faiblesses du système judiciaire , (4) Radicalisme religieux, (5) Marginalisation et exclusion d'une majorité de la population, (6) Menaces régionales contre la sécurité.

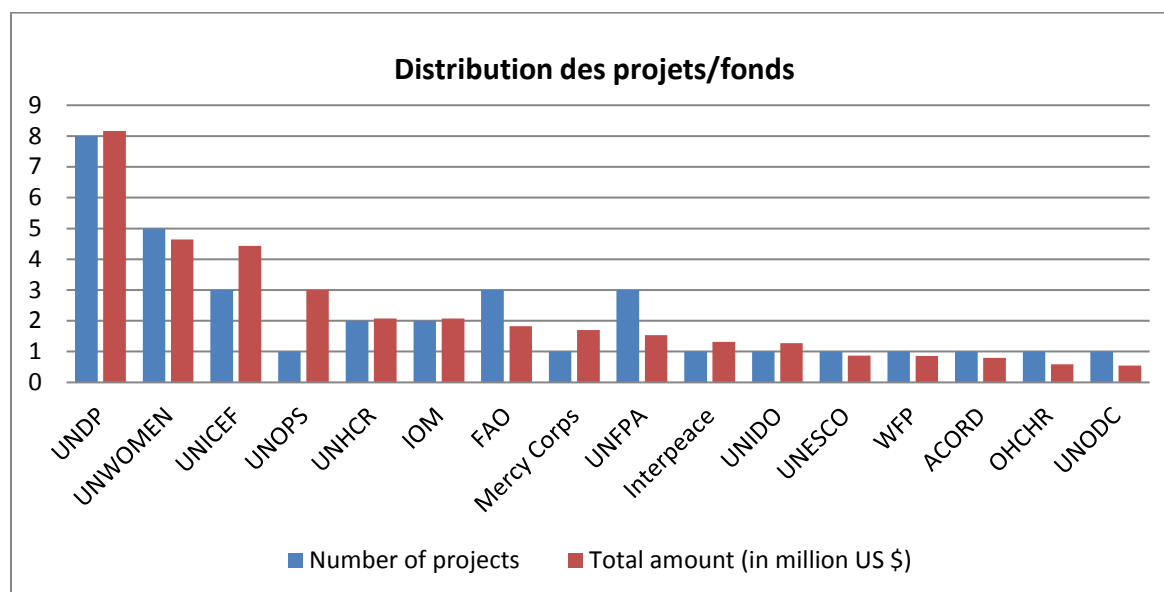
Le Mali est le pays recevant le plus de fonds des donateurs parmi les États membres du G-5 Sahel avec environ 1,3 milliards de dollars US reçus pendant les cinq années dernières. L'aide publique au développement (APD) pour la consolidation de la paix est significative avec USD 192 millions en 2017. Les principaux domaines d'appui comprennent les processus politiques inclusifs, les fonctions gouvernementales essentielles, la sûreté et la sécurité de base, les droits de l'homme et l'état de droit.

#### Aperçu de l'engagement du PBF au Mali

Dans ce contexte, le 35,7 millions de dollars US investis par le PBF à travers 20 projets au Mali depuis 2014 sont un montant important mais petit en comparaison. Le portefeuille de projets se divise entre un projet IRF pré-éligibilité, deux phases d'appui programmatique, puis un certain nombre de projets ad hoc supplémentaires.

Les projets sont mis en œuvre par les agences, fonds et programmes des Nations Unies, et les organisations de la société civile, en collaboration avec la MINUSMA. Le portefeuille est supervisé par le Comité de pilotage, coprésidé par le Gouvernement malien, représenté par le Ministre des affaires étrangères, et l'ONU, par la Représentante spéciale adjointe du Secrétaire

général / Coordonnatrice résidente / Coordinatrice humanitaire (DSRSG/RC/HC). Le portefeuille se caractérise par une grande diversité en termes d'organisations bénéficiaires.



## Envergure et méthodologie de l'évaluation

En 2019, le PBSO a commandé une évaluation finale et indépendante des investissements du PBF au Mali depuis 2014. L'objectif de cette évaluation était d'évaluer le portefeuille du PBF à la lumière des critères d'évaluation que sont la pertinence, l'efficacité, l'impact, l'efficacité et la durabilité, la prise en compte de l'égalité des sexes et la mesure dans laquelle des effets catalytiques ont été obtenus. De plus, elle devait fournir des leçons et d'input sur base factuelle pour la prise de décisions sur un soutien futur.

Les travaux de fond sur l'évaluation ont commencé le 21 janvier 2019 avec l'examen des documents et la collecte de données à distance. La collecte des données au Mali s'est déroulée du 18 février au 8 mars et a inclus des entretiens avec environ 140 parties prenantes à Bamako et Gao.

L'un des principaux défis de l'évaluation a été l'hétérogénéité du portefeuille et le fait que sur 20 projets, 14 sont encore en cours d'exécution. La conséquence a été d'évaluer l'ensemble du portefeuille en fonction de certains critères, tels que la pertinence, l'efficacité et l'égalité entre les sexes, tandis que seuls les projets de la Phase 1 ont été évalués plus en détail et incluant des critères comme l'impact et la durabilité.

Phase 1	IRF-84: Cantonment; IRF-101: Education pour la paix; IRF-102: Réintégration durable; IRF-105: Femmes victimes de violences sexuelles; IRF-106: Capacités de résilience aux conflits des femmes et des jeunes (since 2014)
Phase 2	IRF-217: Peers for Peace building social cohesion in Mopti and Segou Regions, IRF-218: Projet de renforcement de la résilience sécuritaire; IRF-219: Les jeunes acteurs pour la Paix et la Réconciliation Nationale (since 2017)
Fenêtre de financement stratégique du	IRF-146: Participation des femmes dans la mise en œuvre de l'accord de paix; IRF-158: Femmes, Défense et Sécurité (Interpeace) ; IRF-161: Jeunesse Alafia (ACORD); IRF-165: Appui aux Autorités Intérimaires de Taoudéni et Ménaka ;

## Draft Rapport final pour commentaires

PBF	IRF-182: Promotion de la sécurité communautaire et de la cohésion sociale dans la région Liptako-Gourma ; MAL/D-1: Emplois et jeunes pour la paix ; IRF-234: Engaging Youth to Build Peaceful Communities in Mali (Mercy Corps) ; IRF-260: Deuxième décennie pour la paix ; IRF-291: Jeunes et paix; IRF-299: Appui aux initiatives transfrontalières de dialogue
Projets gestion	IRF-98: Cellule d'Appui du Comité de Pilotage; IRF-231: Cellule d'Appui à la coordination des projets PBF au Mali

L'évaluation a recueilli et analysé des données quantitatives et qualitatives selon une approche des méthodes mixtes. Une approche d'étude de cas a été choisie pour les cinq projets de la Phase 1, y compris une visite sur le terrain à Gao. Les outils de collecte de données comprennent la revue documentaire, un sondage en ligne, des entretiens qualitatifs semi-directifs avec des parties prenantes clés, des focus groupes et des observations dans les zones d'intervention. Réflexion sur la pratique de paix (RPP) a été utilisée comme moyen de validation/reconstruction des théories de changement.

L'évaluation s'est heurtée à plusieurs obstacles qui ont limité ses conclusions. Outre le timing problématique pour une 'évaluation sommative à mi-parcours, l'autre limite était la volatilité de la situation sécuritaire au Mali. La Phase 1 a été mise en œuvre dans les régions de Gao et de Tombouctou et il aurait été idéal de recueillir des données dans les deux localités. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a pas eu le choix du lieu de la visite sur le terrain parce que les responsables pour la sécurité au sein des Nations Unies au Mali n'ont qu'autorisé une visite à Gao. Dans la région de Gao, les déplacements se sont limités à la ville de Gao pendant que les zones plus rurales de mise en œuvre des projets sont restées inaccessibles, ce qui a encore biaisé les résultats.

### Constatations de l'évaluation

Les sections suivantes présentent un aperçu des constatations relatives aux critères de l'évaluation ainsi que des instances de gestion et supervision.

### Pertinence

La pertinence du portefeuille par rapport aux facteurs moteurs clés de conflit est mixte. Un certain nombre de projets ont adopté une logique de dividendes de la paix qui est plutôt axée sur les conséquences (socio-économiques) du conflit plutôt que sur ses causes profondes (sociopolitiques). Cette approche semble justifiée pour la première phase de l'engagement du PBF au Mali après l'Accord préliminaire d'Ouagadougou de 2013 et l'Accord de paix d'Alger de 2015. Toutefois, à l'avenir, les investissements du PBF seraient utilisés de façon plus stratégique pour appuyer des interventions qui s'attaquent explicitement aux causes profondes des conflits.

Le portefeuille du PBF au Mali a soutenu un certain nombre de priorités nationales et régionales en matière de consolidation de la paix, telles que les dispositions des accords de paix susmentionnés (par exemple sur le cantonnement et la création d'autorités intérimaires) ainsi que le soutien au G5-Sahel. Le portefeuille a également appuyé un certain nombre de priorités des Nations Unies tant au niveau national (mandat du UNDAF+ et de la MINUSMA) qu'aux niveaux régional (UNISS) et global (SRC 1325, 2250).

Les choix géographiques de la Phase 1 (régions de Gao et de Tombouctou) et de la Phase 2 (régions de Mopti et de Ségou) étaient très bien justifiés par la dynamique du conflit et le déplacement progressif des conflits vers le Sud. En même temps, il convient de noter que la plupart des causes profondes des conflits sont d'envergure nationale et ne se manifestent que de manière différente dans les différentes régions du pays. Trois projets, à savoir IRF-182 (Mali, Burkina Faso, Niger), IRF-291 (Mali, Burkina Faso) et IRF-299 (Mali, Niger), sont des projets transfrontaliers et en tant que tels de bons exemples de réponse aux dimensions sous régionales de la crise malienne.

### **Efficacité**

Le portefeuille du PBF comportait des éléments caractérisés par une faiblesse de cohérence globale et d'orientation stratégique ce qui cause une efficacité limitée. Seule la Phase 1 a essayé de contribuer à un cadre de résultats global, en fonction duquel la collecte de données et l'établissement de rapports ont été effectués jusqu'en 2016. Ce cadre de résultats global a été élaboré après l'approbation des projets, ce qui signifie qu'il n'a pas servi de guide stratégique pour l'élaboration des projets. Selon les données disponibles, les résultats globaux n'ont pour la plupart pas été atteints, bien que certaines contributions aient été faites à l'appui de solutions durables pour la réintégration des personnes anciennement déplacées dans les régions de Gao et Tombouctou.

La Phase 2 n'a pas permis d'élaborer un cadre de résultats global. Une fois cette phase terminée, il sera difficile de documenter la contribution de ces projets à des résultats de haut niveau en matière de consolidation de la paix en raison du manque de données. Il s'agit d'un recul par rapport à l'approche de la Phase 1. Enfin, la moitié du portefeuille a été approuvée de façon ponctuelle en dehors des considérations programmatiques. Bien que ces projets montrent que le PBF peut soutenir avec souplesse les nouvelles possibilités de consolidation de la paix, l'absence d'un plan prioritaire ou d'un cadre stratégique et le nombre de projets individuels font qu'il est très difficile de parler des effets cumulatifs du portefeuille de la consolidation de la paix. Pour l'avenir, il est suggéré de poursuivre d'avantage une approche programmatique des interventions afin d'accroître la cohérence et la complémentarité du portefeuille, d'identifier et de combler les lacunes dans les besoins de consolidation de la paix et d'éviter la duplication.

### **Impact et durabilité des projets de la Phase 1**

Les projets de la Phase 1, au centre de l'évaluation sur les critères d'impact et de durabilité, ont largement atteint les résultats escomptés. Leur contribution globale à la consolidation de la paix à un niveau plus élevé varie, tout comme la durabilité des résultats.

IRF-84 (Cantonnement) a enregistré des résultats mitigés. Les sites de cantonnement ont été achevés – avec un retard considérable – en 2016, mais n'ont toujours pas été utilisés aux fins prévues en raison des retards dans le processus de DDR. Bien qu'ils aient servi comme un outil dans des négociations politiques, des questions d'optimisation de l'utilisation des ressources pourraient être soulevées.

- Les projets IRF-101 (éducation pour la paix), IRF-102 (déplacements et solutions durables) et IRF-106 (résilience des femmes et des jeunes) ont largement suivi une approche fondée sur le dividende de la paix, axée sur l'accès à l'école, la réintégration socioéconomique des rapatriés

## Draft Rapport final pour commentaires

dans les communautés hôtes et des activités génératrices de revenus. Tous les projets comportaient également des mécanismes de dialogue. Bien que des résultats aient été obtenus, la question de l'échelle doit être soulevée, étant donné les fonds limités du PBF en face des besoins énormes.

IRF-105 (Violence basée sur le genre) a donné de bons résultats à différents niveaux. Au niveau individuel, un soutien holistique aux victimes de VBG a été fourni dans le cadre du projet (y compris un soutien médical et psychosocial). Au niveau institutionnel, le projet a mis à l'essai des guichets uniques de prise en charge des victimes qui sont désormais soutenus par d'autres donateurs et ont été intégrés dans la politique et la législation nationales. En outre, un certain nombre de mécanismes communautaires durables, notamment la Case de paix, ont été soutenus.

Les projets de la Phase 2 se sont largement inspirés des projets de la Phase 1. En ce sens, elles présentent en grande partie une extension géographique avec peu d'éléments, mais des éléments importants quand même, d'innovation.

### **Efficienne**

La majorité des projets ont rencontré des difficultés de mise en œuvre, principalement en raison du contexte de sécurité et de son impact sur l'accès, les procédures d'achats, les partenaires d'exécution, etc. L'un des indicateurs de ces défis est le fait que les taux de dépense au cours de la première année des projets IRF de 18 mois sont généralement inférieurs aux 2/3 environ auxquels on pourrait s'attendre. Souvent, les RUNOs ne rattrapent pas ces retards, ce qui explique le nombre élevé d'extensions sans coûts.

### **Genre**

Le portefeuille du Mali est fortement axé sur les femmes et les jeunes, qui sont au cœur de plus de la moitié des 20 projets, dont six sont financés par l'Initiative pour la promotion de l'égalité des sexes et pour la promotion des jeunes. Les parties prenantes mentionnent souvent les femmes et les jeunes comme les principales victimes des conflits. Toutefois, les projets ne se concentrent pas seulement sur les conséquences des conflits, mais vont plus loin et visent à exploiter le potentiel positif que les femmes et les jeunes peuvent apporter aux processus de paix et dans la résolution des conflits au niveau local.

### **Gestion et supervision**

Les mécanismes de gestion et de supervision en place ont dans l'ensemble donné de bons résultats. Cela inclut le PBSO, le Comité de pilotage, la Cellule d'appui, les RUNO et les NUNOs, ainsi que la collaboration entre la MINUSMA et l'équipe de pays des Nations Unies. Toutefois, certaines réformes contribueraient à renforcer la gestion et la supervision et prépareraient une meilleure base pour saisir de nouvelles opportunités.

Dans l'ensemble, les contributions de PBSO sont largement appréciées par les parties prenantes au Mali. La souplesse du soutien du PBF a été soulignée, par exemple dans l'approbation du projet IRF-84 ou l'ouverture à réajuster la conception du projet en fonction de l'évolution du



## Draft Rapport final pour commentaires

contexte (par exemple, le projet IRF-158). Toutefois, il y a eu une certaine frustration découlant du sentiment que les initiatives sont dirigées par New York et que des échéances trop courtes sont imposées.

Le travail du Comité de pilotage, coprésidé par le ministre des Affaires étrangères et le DSRSG/RC/HC et complété par le Canada et le Forum pour le renforcement de la Société civile (FOSC), est apprécié par les intervenants, bien que des améliorations soient encore possibles. Un examen de la composition et des méthodes de travail du Comité contribuerait à une efficacité encore plus grande.

La Cellule d'appui est située dans la Section de stabilisation et relèvement de la MINUSMA et comprend actuellement quatre personnes. Son rôle d'appui et de coordination est apprécié par la plupart des parties prenantes, même si le potentiel de rapprochement entre la mission et l'équipe de pays des Nations Unies n'est pas encore pleinement exploité. Une fonction qui n'est pas suffisamment remplie est l'engagement de la communauté internationale et de la communauté des bailleurs afin de faciliter les effets catalytiques (financiers).

Les RUNOs et les NUNOs assurent la mise en œuvre de projets dans des environnements souvent difficiles. Ils doivent être félicités pour ce travail difficile, mais ils doivent aussi veiller à ce que les principaux éléments du cycle de gestion des projets soient exécutés correctement et en temps opportun. Il s'agit notamment de la mise en œuvre et de la clôture des projets en temps voulu, des capacités spécialisées de suivi et évaluation et de l'engagement dans la mobilisation des ressources. Le nombre élevé d'extensions sans coûts montre les difficultés de planification et il y a également un nombre élevé de projets qui ne sont pas clôturés (sur le plan financier ou opérationnel), malgré le fait que la mise en œuvre a pris fin il y a longtemps.

La collaboration entre la MINUSMA et l'équipe de pays des Nations Unies a montré quelques bons exemples d'intégration, le Plan de sécurisation intégré des régions du centre (PSIRC) et le Campagne Folon étant les activités prometteuses les plus récentes. Toutefois, des efforts importants restent à faire, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des mécanismes de financement tels que le PBF, le Fonds fiduciaire de l'ONU en appui de la Paix et de la Sécurité au Mali, les projets à impact rapide (QIPS), les projets de réduction de la violence communautaire (CVR) et les fonds programmatiques. En particulier, le Fonds fiduciaire, qui permet une affectation imposée des ressources et des procédures d'approbation rapides et souples, a eu un impact sur le positionnement et la visibilité du PBF au Mali. Au lieu de considérer ces instruments comme concurrents, il faudrait saisir l'occasion de créer un appui cohérent et complémentaire des Nations Unies en intensifiant les travaux sur le Cadre stratégique intégré ainsi que la préparation du scénario de transition.

### **Recommandations**

Les recommandations fournissent des suggestions réalisables et sur base factuelle pour tirer parti des points forts des investissements du PBF au Mali et pour remédier aux principales faiblesses. Bien que le changement ne se produise qu'en collaboration avec toutes les parties prenantes, les recommandations tentent d'identifier les principales responsabilités du PBSO, du Comité pilotage, de la Cellule d'appui et des RUNO/NUNOs.

## Recommandations à l'intention du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO)

- Demander et soutenir une analyse de conflit (localisée) à toutes les étapes, mais en particulier aux moments critiques de l'élaboration du portefeuille, et la mettre à jour régulièrement. L'analyse doit
  - être participatif et impliquer les parties prenantes nationales et internationales concernées ;
  - identifier les facteurs moteurs clés de conflit, en mettant l'accent sur les facteurs socio-politiques en plus des facteurs socio-économiques ;
  - entreprendre une analyse détaillée des acteurs et une cartographie des parties prenantes ;
  - inclure dans la mesure du possible, une analyse des interventions antérieures (réussies et non réussies) et des lacunes;
  - identifier les points d'entrée pour les interventions du PBF, en reliant l'analyse à la programmation.
- Appliquer les nouvelles lignes directrices du PBF sur la modalité PRF afin d'étendre la durée normale des projets à 24-30 mois.
- Renforcer la communication avec les parties prenantes basées au Mali afin de sensibiliser davantage sur le créneau du PBF et les priorités globales de financement.
- Prévoir suffisamment de temps pour l'élaboration des notes conceptuelles et des documents de projet en tenant compte des goulets d'étranglement connus.
- Continuer d'accorder la priorité à la mise en œuvre conjointe.
- Envisager d'inclure les NUNOs comme bénéficiaires de fonds également en dehors du financement spécial du GYPI et étudier la faisabilité de fournir un financement direct aux petites OSCs nationales qui présentent des approches dynamiques et novatrices à la consolidation de la paix.
- Continuer à investir dans le renforcement des capacités des parties prenantes basées au Mali dans les domaines de l'analyse des conflits, la conception de projets efficaces de consolidation de la paix, le suivi et l'évaluation ainsi que dans des domaines thématiques sélectionnés sur la base des besoins documentés.
- Fournir un appui technique aux évaluations de projets par l'intermédiaire de la Cellule d'appui pour s'assurer qu'elles reflètent suffisamment les résultats de la consolidation de la paix (ou leur absence).
- Attendre la fin des projets et les résultats de l'évaluation avant d'investir dans des projets semblables.
- Continuer d'appuyer les efforts de sensibilisation et de mobilisation des ressources entre les acteurs concernés à New York, à Bamako et dans les capitales des pays donateurs.
- Vérifier que toutes les informations nécessaires au projet sur la passerelle MPTFO sont disponibles et à jour.

## Recommandations à l'intention du Comité de pilotage au Mali

### *Composition*

- Revoir la composition du Comité de pilotage et s'assurer qu'il est en mesure de jouer son rôle de supervision stratégique du portefeuille du PBF au Mali.
- Créer un organe d'appui technique (Comité technique) au Comité de pilotage comprenant au minimum les parties prenantes du gouvernement et de la société civile ainsi que des représentants des Nations Unies, afin de renforcer l'appropriation nationale et de permettre au Comité de pilotage de jouer son rôle de supervision stratégique plus efficacement.
- Investir dans le renforcement des capacités du Comité technique afin de fournir un soutien de qualité conforme aux directives du PBF et aux directives nationales et assurer le contrôle de la qualité des interventions du PBF avant leur examen par le Comité de pilotage.

### *Organisation des réunions*

- Prévoir les réunions plus à l'avance pour permettre à tous les participants de bien se préparer.
- Accroître l'efficacité et l'orientation stratégique des réunions du Comité de pilotage en mettant l'accent sur les décisions stratégiques au niveau du portefeuille et non sur les détails des projets individuels.
- Réduire le nombre de documents que les membres du Comité de pilotage doivent lire grâce à l'appui accru du Comité technique nouvellement créé et de la Cellule d'appui.
- Communiquer les décisions et leur justification avec un maximum de transparence à toutes les parties prenantes concernées.

### *Méthodes de travail*

- Renforcer davantage l'appropriation nationale dans l'établissement des priorités pour le développement du portefeuille du PBF au Mali sur base d'une compréhension claire du créneau et des avantages comparatifs du PBF.
- Encourager l'élaboration d'un cadre de résultats global pour renforcer la cohérence programmatique du portefeuille du PBF et appuyer le suivi de son exécution. La formulation des résultats stratégiques devrait guider l'élaboration des projets.
- Accorder la priorité au financement du PBF pour les interventions qui s'attaquent aux causes sociopolitiques profondes des conflits et n'appuyer les interventions économiques que lorsque les théories du changement démontrent clairement comment d'autres facteurs que la pauvreté et le chômage sont traités.
- Tirer parti de la nature politique spécifique et plus risquée du PBF par rapport à d'autres mécanismes de financement des Nations Unies au Mali, tels que le Fonds fiduciaire de stabilisation de la MINUSMA, et préparer le terrain pour le transfert des tâches résiduelles de la MINUSMA au Gouvernement du Mali et à l'équipe de pays des Nations Unies, conformément à la résolution 2423 (2018) du Conseil de sécurité.
- Élaborer et appliquer des critères plus rigoureux dans la sélection des projets et des RUNOs, et accroître l'inclusion, la transparence et la communication tout au long du

## Draft Rapport final pour commentaires

processus décisionnel. Une communication accrue avec PBSO aidera également à harmoniser les processus de prise de décision dans le pays et au siège.

- Continuer à renforcer la contribution efficace et substantielle des femmes et des jeunes dans les processus de prise de décision. Dans le même temps, compléter ces interventions en mettant davantage l'accent sur la participation des groupes d'intérêt " difficiles à atteindre ", c'est-à-dire les acteurs qui s'emploient activement à alimenter les conflits aux niveaux local et national.
- Élaborer une stratégie de communication et de sensibilisation pour accroître la visibilité des interventions financées par le PBF auprès des intervenants nationaux et internationaux, y compris les OSCs, les partenaires bilatéraux et multilatéraux comme les ambassades et les agences de coopération au développement, les institutions financières internationales, etc. pour accroître les effets de catalyseur et tirer parti des résultats positifs des projets PBF.
- Diriger ou faciliter une coordination accrue des donateurs dans le domaine de l'appui à la consolidation de la paix au Mali.

### **Recommandations à l'intention de la Cellule d'appui**

- Revoir le positionnement de la Cellule d'appui, également à la lumière de la réforme du système des coordonnateurs résidents, afin de maximiser son efficacité en faisant participer toutes les parties du système des Nations Unies, les contreparties nationales, les OSCs et la communauté internationale représentée au Mali.
- Examiner les modalités contractuelles du personnel du PNUD au sein de la Cellule d'appui afin de permettre l'exécution efficace des procédures financières et administratives.
- Diffuser l'information sur le positionnement stratégique du PBF en fonction de son créneau et de ses priorités globales de financement aux parties prenantes basées au Mali. En même temps, communiquer efficacement les besoins (et les contraintes) en matière de consolidation de la paix au Mali au Bureau d'appui à la consolidation de la paix, facilitant ainsi l'alignement plus étroit entre les mécanismes de prise de décisions à New York et au Mali.
- Diriger des exercices d'analyse des conflits dans les pays et entreprendre des mises à jour régulières pour tenir compte du contexte dynamique et instable.
- Effectuer une cartographie des partenaires d'exécution et recueillir et mettre à jour des informations sur ces partenaires afin d'accroître la sensibilité aux conflits.
- Fournir un appui technique et assurer la coordination des activités de S&E en veillant à ce que les RUNOs/NUNOs restent les principaux responsables de l'exécution des fonctions de suivi et d'évaluation de qualité.
- Veiller à ce que la Cellule d'appui (ou d'autres unités de la Section de stabilisation et relèvement) assure une sensibilisation efficace des donateurs à l'égard du PBF afin d'accroître la visibilité des interventions appuyées par le Fonds.

### Recommandations à l'intention des RUNOs/NUNOs

- Procéder à des évaluations participatives et à une analyse des conflits en rapport avec la zone géographique et thématique des interventions et accroître la participation globale des parties prenantes nationales à la conception du projet.
- Tenir compte des difficultés de mise en œuvre connues lors de la conception du projet et ajuster les ambitions dans la formulation des résultats en conséquence.
- Assurer une mise en œuvre efficace conformément aux budgets approuvés, réduire le nombre d'extensions sans coûts et faire preuve de plus de rigueur dans la clôture (financière et opérationnelle) des projets en temps opportun.
- Employer autant que possible du personnel local de la région d'intervention (et demander aux partenaires d'exécution de le faire), ce qui permet de tirer parti des connaissances locales et – en particulier au Nord – d'éviter de donner l'impression que les habitants de la capitale ou des régions du Sud bénéficient d'un traitement préférentiel.
- Accroître les investissements dans des outils qui augmentent la sensibilité aux conflits, notamment par le renforcement des capacités des partenaires d'exécution.
- Accorder une plus grande importance à la durabilité et aux stratégies de sortie dès la phase de conception.
- Développer des systèmes de suivi et évaluation plus robustes pour documenter les résultats de la consolidation de la paix.
- Accroître les efforts de communication et inciter plus activement les donateurs à obtenir un financement de suivi pour les projets PBF qui réussissent.

### 1. Introduction

1. Le Fonds pour la consolidation de la paix (Peacebuilding Fund / PBF) a été désigné par le Secrétaire général pour répondre aux besoins immédiats dans les pays sortant d'un (ou en situation de) conflit. Il appartient au dispositif de consolidation de la paix créé en 2006 à la demande de l'Assemblée générale (résolution 60/180) et du Conseil de sécurité (résolution 1645). Le PBF est opérationnel depuis 2007. Le Bureau d'appui à la consolidation de la paix (Peacebuilding Support Office / PBSO) est responsable de la gestion d'ensemble du PBF sous l'autorité du Secrétaire général ; le Bureau du Fonds d'affectation spéciale multipartenaires (MPTF-O) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) joue le rôle d'Agent administrateur du PBF.

2. L'approche des Nations Unies concernant la consolidation de la paix a évolué au cours des dernières années. Le 27 avril 2016, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies ont adopté des résolutions identiques sur les dispositifs de consolidation et de maintien de la paix. Les résolutions sur la pérennisation de la paix (GA70/262 et SC 2282) encouragent l'Organisation à accorder plus d'importance aux modes de prévention lorsqu'il s'agit de traiter des causes des conflits, l'idée étant de réduire la nécessité, pour la communauté internationale, de gérer les conséquences des violences armées. Plus particulièrement, les résolutions reconnaissent le fait que la consolidation de la paix est inhérente au processus politique, lequel nécessite une approche intégrée, stratégique et cohérente de l'ensemble des parties prenantes, avec l'engagement de renforcer l'état de droit aux niveaux international et national, grâce à une appropriation des responsabilités au niveau national ainsi qu'au rôle joué par la société civile dans la promotion d'une paix durable.

3. Consolidation et pérennisation de la paix figurent parmi les grandes priorités du Secrétaire général, lequel a également souligné le rôle central du PBF : « Par sa rapidité, son effet catalytique et sa tolérance au risque, le Fonds pour la consolidation de la paix est un instrument essentiel pour les Nations Unies, alors que celles-ci intensifient leurs efforts visant à accroître leur résilience et à intégrer davantage encore leurs activités aux fins de la prévention. » Le Fonds est équipé pour appuyer les « partenaires nationaux et les équipes de pays des Nations Unies pour apporter une réponse stratégique aux besoins de consolidation de la paix, aider à la transition de contexte de mission à celui de non-mission et faciliter la concordance avec les institutions financières internationales et autres partenaires »<sup>1</sup>.

4. Lorsqu'il examine l'éligibilité d'un pays à son financement, le PBF donne priorité aux éléments suivants : 1) approches risquées que d'autres ne peuvent pas se permettre ; 2) renforcement rapide des capacités du gouvernement et des autres acteurs impliqués dans la construction d'une paix durable ; 3) amélioration de la capacité des acteurs politiques et de développement des Nations Unies à répondre aux besoins nationaux de consolidation de la paix ; et 4) développement des institutions communautaires nationales et locales tout en encourageant l'émergence de dirigeants nationaux engagés envers leurs citoyens et prêts à créer un environnement favorable à l'inclusion et la cohésion sociale. À l'origine, le PBF devait servir d'outil modulable pour appuyer l'ONU dans le cadre de ses objectifs de consolidation de la paix

---

<sup>1</sup> Rapport du Secrétaire général sur la consolidation et pérennisation de la paix (A/72/707–S/2018/43)

mais il a depuis élargi son appui direct aux organisations non-gouvernementales et (sous-)régionales.

### 1.1 Contexte national

5. Cette section donne un bref aperçu du contexte national et des éléments relatifs à l'analyse de conflit. Cette section est plus longue que d'ordinaire pour une évaluation de ce type. Toutefois elle est apparue nécessaire dans la mesure où une analyse de conflit en tant que telle couvrant la programmation du PBF au Mali n'avait jamais été entreprise auparavant. En vue de jauger la pertinence du portefeuille du PBF, il s'est avéré indispensable de faire état du contexte du conflit.

6. Le Mali, vaste pays enclavé de 1,24 millions de km<sup>2</sup> avec plus de 16 millions d'habitants, endure depuis 2012 une crise prolongée sur les plans politique, sécuritaire, identitaire et humanitaire, une des plus sérieuses depuis son indépendance. La crise a mis en exergue la fragilité des institutions républicaines et compromis les progrès relatifs à la décentralisation et à la démocratie, entraînant le retrait de l'administration publique et la suspension de services de bases dans différentes zones du territoire. Avant tout, la crise a cristallisé les attentes de la population quant à une gestion efficace des affaires publiques pour mieux répondre aux besoins prioritaires et améliorer l'accès aux ressources.

7. Ayant commencé par une rébellion d'indépendantistes – le *Mouvement National de Libération de l'Azawad* (MNLA) – le conflit dans le nord s'est rapidement étendu aux groupes armés se réclamant d'un islam radical. Pendant les neuf mois d'occupation des régions du nord en 2012-13, des membres des populations modérées maraboutiques soufies de l'islam et chrétiennes ont été sujets, au nom de l'islam (radical) à toutes sortes d'abus : vols, pillages, dégradation de biens publics (destruction de centres de santé, écoles et banques), mariages forcés, viols de femmes et filles mineures, profanation de tombes, destructions de monuments culturels, punitions corporelles et exécutions sommaires. Les victimes des persécutions et autres populations ont fui en grand nombre vers le sud du Mali avec plus de 511 000 personnes déplacées à l'apogée de la crise en 2013.

8. Alors que trois régions du nord (Gao, Tombouctou et Kidal) et la région de Mopti ont servi de scènes d'opérations, on doit noter que les répercussions de ces conflits armés dans le nord ont affecté toutes les régions du pays. Dans le nord, le conflit armé, ajouté au problème récurrent de la paupérisation de la population, a entraîné la détérioration du climat social au sein et entre les communautés. Les populations affectées par toutes sortes d'abus ont développé une attitude de méfiance et de suspicion entre ceux de « peau noire » et ceux de « peau claire ».

9. À la suite de la signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, émanant du Processus d'Alger de 2015 (ou Accord d'Alger), la lenteur de sa mise en œuvre a généré des tensions politiques entre les signataires, c.à.d. groupes armés et Gouvernement malien. Des groupes armés nouvellement formés et sans objectif politique clair ont émergé pour tirer profit des dispositions relatives à l'Accord d'Alger. Ce phénomène s'est alors étendu au centre du pays ; un phénomène que les Forces maliennes de défense et de sécurité ont du mal à contenir malgré la présence et l'appui des forces internationales (Serval puis Barkhane, MINUSMA, G5 Sahel) et de partenaires techniques et financiers. Au centre du pays, les premiers affrontements

ont eu lieu dans le Cercle de Macina en 2016 avant de s'étendre au « pays de Dogon ». Ce processus a alors enflammé les régions centrales en 2018 avec une intensité sans précédent<sup>2</sup>. L'impuissance de l'État et la faillite de sa police de sécurité sont en partie dues à l'incapacité des autorités étatiques de trouver des réponses adéquates aux défis liés à la diversité et à la gestion transparente et efficace des ressources publiques.

10. Malgré les efforts et progrès réalisés en faveur de la réconciliation, les tensions entre communautés locales sont encore visibles dans le nord et le centre. Cette situation persiste en raison du fait que le Gouvernement a encore des difficultés à gérer la diversité, marque distinctive de l'État malien. Trop axé sur l'unité, le Gouvernement tend à proposer des solutions uniformisées basées sur un modèle sédentaire sans prendre en compte les environnements nomades. En raison d'un appui insuffisant face à la diversité et au retrait de l'administration de plusieurs parties du territoire, les groupes armés et milices d'auto-défense ont proliféré et se disent prêts à combler le vide laissé par l'absence de l'État. En particulier au centre du Mali, ce phénomène s'est traduit par une fragmentation territoriale et une recrudescence des conflits violents pour accéder et exploiter les ressources naturelles.

11. Les observateurs informés sur la situation au Mali s'accordent sur le fait que la crise malienne est également et surtout due à une accumulation de déficits quant à la gouvernance dans les secteurs sociopolitique, économique et sécuritaire. Les frustrations des populations du nord et du centre concernant la faillite du Gouvernement, de l'administration publique et des forces de sécurité sont celles de l'ensemble de la population malienne. La principale difficulté ici n'est pas le manque de ressources naturelles, mais d'opportunités. Il s'agit aussi de l'incapacité de l'État à établir et faire appliquer des règles de manière uniforme, c'est-à-dire mettre fin au favoritisme, à la corruption et aux abus de toutes sortes. Ainsi, il ne s'agit pas uniquement de reconstruire le pays et de le remettre en état de marche (stabilisation et relèvement), mais également de promouvoir une gouvernance plus responsable et favorable aux citoyens (état de droit et inclusion).

12. En résumé, selon cette analyse, il existe plusieurs moteurs du conflit :

- *Faible gouvernance et corruption généralisée* : frustrations de la population en raison des pratiques abusives des agents de l'État ; absence de l'État sur de grandes parties du territoire ; absence d'un spectre de sanctions de l'administration publique, qu'elles soient positives (récompense et promotion en fonction du mérite) ou négatives (sanctions administratives) ; déclin du processus de décentralisation ; et manque de véritables structures pour consulter et impliquer les citoyens.
- *Inégalités et discrimination pour l'accès aux ressources* : accès inégal aux ressources (terrain, ressources naturelles, revenu de l'emploi des jeunes) et aux services de base (eau potable, éducation et services de santé) ; vulnérabilité de la population aux chocs agro-climatiques touchant les récoltes et le bétail et autres chocs économiques ; discrimination entre zones rurales et urbaines ainsi qu'entre régions ; revendications restées sans réponse et sentiments d'exclusion.

---

<sup>2</sup> FIDH (2018) : Dans le centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contreterrorisme. Rapport d'enquête, p. 9.



- *Faiblesses du système judiciaire* : accès difficile pour certaines catégories socioprofessionnelles aux mécanismes formels de justice ; long processus de traitement des cas ; corruption du système judiciaire ; faible crédibilité aux yeux des justiciables ; impunité ; érosion des mécanismes judiciaires traditionnels et religieux.
- *Radicalisme religieux* : mouvements islamistes radicaux avec l'émergence de « nouveaux prêcheurs » ; imposition d'une « citoyenneté religieuse » et réislamisation de la société malienne ; capacité à exploiter la faible présence de l'État et manque de confiance dans les institutions publiques.
- *Marginalisation et exclusion d'une majorité de la population* : accaparement du pouvoir par les hommes d'une certaine génération au détriment des jeunes et des femmes ; domination des négociations politiques et de paix par les groupes armés au détriment des populations civiles ; répartition traditionnelle des rôles entre les sexes.
- *Menaces régionales contre la sécurité* : frontières poreuses et présence étatique faible dans les zones périphériques favorisant le trafic illicite de personnes et de biens ; retombées négatives des crises politiques et de sécurité et des pays voisins : pressions dues au grand nombre de personnes déplacées.

13. Ces grands défis, lesquels figurent parmi les causes profondes de la crise au Mali, doivent être considérés dans le contexte de pauvreté générale, qui existait depuis bien avant la crise, combinée aux conséquences économiques pour les populations (principalement au nord et au centre) des conflits armés et de l'insécurité. L'évaluation soutient l'idée selon laquelle il ne s'agit pas d'un problème qui se limite à certaines parties du pays (par ex. « crise du nord ») mais de causes profondes qui concernent le pays dans son ensemble et qui se manifestent différemment dans diverses parties du pays. L'évaluation appuie également l'idée qu'alors que les changements climatiques, la démographie et le conflit peuvent avoir eu à un moment donné un énorme impact sur la situation économique, la pauvreté et le chômage en tant que tels ne constituent pas des causes profondes du conflit.

### **1.2 La communauté internationale et le Mali**

14. Le Mali fait partie d'une nouvelle configuration régionale appelée le G-5 Sahel, qui s'est fait jour à la suite de la guerre en Libye et au déplacement d'importantes populations de combattants au Sahel qui s'en est suivi. Avec le Burkina Faso, le Tchad, la Mauritanie et le Niger, le Mali est source de grande inquiétude pour la communauté internationale. L'aide apportée à ces cinq pays a augmenté de plus de 20 % entre 2009 et 2014, de 3,4 à 4,1 milliards de dollars US.

15. Le Mali est le pays recevant le plus de fonds des donateurs parmi les États membres du G-5 Sahel. En 2014 le pays a reçu environ 1,29 milliards de dollars US, soit une augmentation de plus de 40 % depuis le début de la crise libyenne en 2012. L'appui au Mali s'est maintenu à ce niveau jusqu'à ce jour. Les dix plus grands donateurs entre 2015 et 2017 sont : Union Européenne (USD 603 millions), États-Unis (USD 591 millions), Banque mondiale (USD 533 millions), France (USD 343 millions), Canada (USD 263 millions), Allemagne (USD 184 millions), Banque africaine de développement (USD 179 millions), Pays Bas (USD 108 millions), FMI (USD 107 millions) et Suède (USD 106 millions). En 2017, le système des

Nations Unies a levé plus de 100 millions de dollars US, dont les deux tiers pour les enfants au travers de l'UNICEF (USD 47 millions) et du Global Fund (USD 37 millions). Le système des Nations Unies dans son ensemble et le PBF en particulier sont en comparaison des donateurs de moindre envergure.

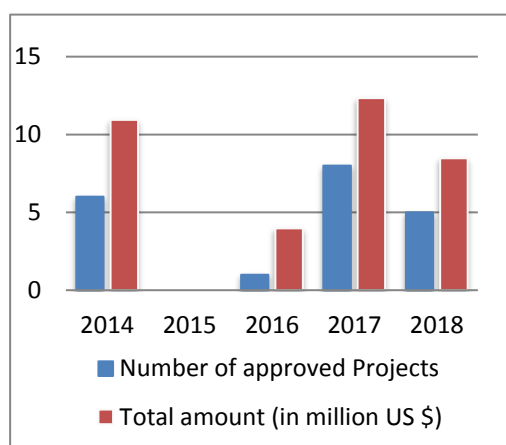
16. L'aide publique au développement (APD) pour la consolidation de la paix est significative avec USD 192 millions en 2017 (2016 : USD 145 millions ; 2015 : USD 230 millions ; 2014 : USD 94 millions et 2013 : USD 136 millions). Les principaux domaines d'appui comprennent les processus politiques inclusifs, les fonctions gouvernementales essentielles, la sûreté et la sécurité de base, les droits de l'homme et l'état de droit.

17. Le système des Nations Unies est présent au Mali avec une équipe de pays qui comprend 17 agences, fonds et programmes. La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), établie par la résolution du Conseil de sécurité 2100 du 25 avril 2013, a pour mission d'appuyer le processus politique dans le pays et mène un certain nombre d'activités dans le secteur de la sécurité. En janvier 2019, le personnel de la Mission s'élevait à 16 227 (12 418 de contingent militaire, 1 767 de police, 1 421 civils, 424 fonctionnaires, 158 Volontaires des Nations Unies et 39 experts en mission). Son budget actuel approuvé s'élève à 1,07 milliards de dollars US.

### 1.3 Aperçu de l'engagement du PBF au Mali

18. Depuis 2014, le PBF a financé 20 projets au Mali pour un montant approximatif de 35,7 millions de dollars US. Alors que le PBF dispose de deux mécanismes de financement qui sont : le mécanisme de financement des interventions rapides (Immediate Response Facility / IRF) et le mécanisme de financement du relèvement pour la consolidation de la paix (Peacebuilding and Recovery Facility / PRF), au Mali seul le mécanisme IRF a été utilisé. Le Mali est le premier pays où le PBF a fait l'expérimentation de ce qu'on a appelé le package-IRF ; c.à.d. plusieurs projets IRF approuvés simultanément afin d'en assurer la cohérence programmatique sans devoir investir dans l'élaboration d'un Plan de priorités pour la consolidation (une des conditions pour bénéficier du PRF jusqu'en 2017). Le portefeuille de projets se divise entre un projet IRF pré-éligibilité, deux phases d'appui programmatique, puis un certain nombre de projets *ad hoc* supplémentaires.

19. *Projet IRF pré-éligibilité.* Le premier projet (IRF-84) a été approuvé en 2014 à la demande du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général / Coordonnateur résident / Coordonnateur de l'action humanitaire (DSRSG/RC/HC) pour appuyer le cantonnement des anciens-combattants conformément à l'Accord préliminaire de paix de Ouagadougou (2013). Au moment de la soumission du projet, on envisageait déjà un engagement de plus grande envergure et le projet était considéré comme un point d'entrée.



20. *Phase 1 (éligibilité et package IRF)*. Le projet de cantonnement a été suivi d'une demande d'éligibilité du Gouvernement malien afin d'accéder à un appui supplémentaire du PBF, lequel a été accordé par le Secrétaire général de l'ONU en avril 2014.

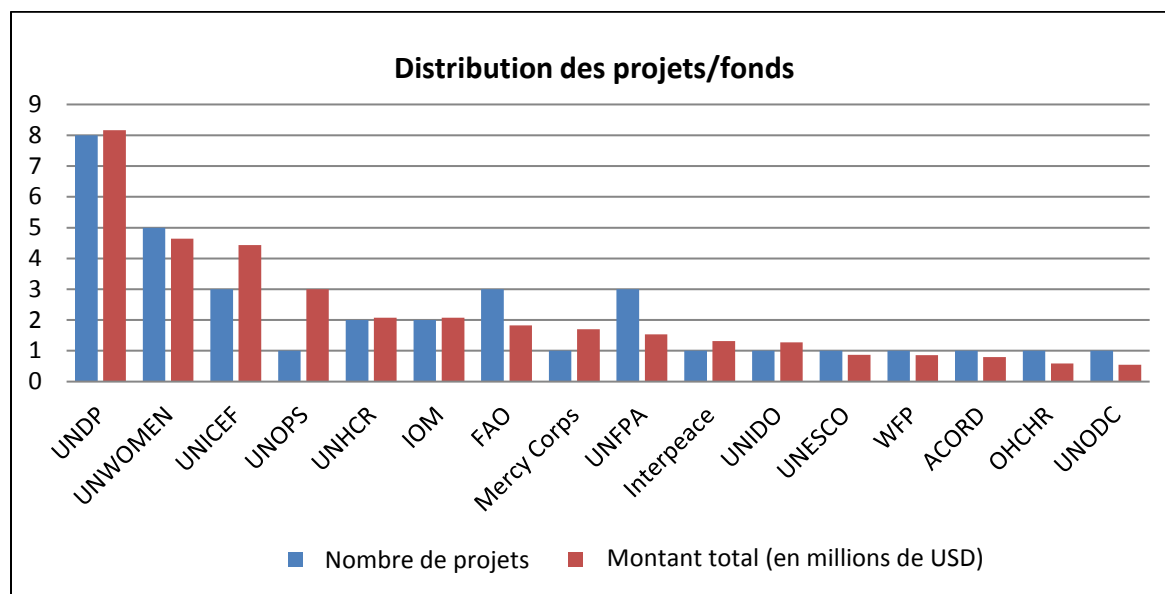
21. Le premier package IRF, concentré sur le nord du Mali, notamment les régions de Gao et de Tombouctou, a été approuvé fin 2014 (IRF-98, IRF-101, IRF-102, IRF-106). Cet ensemble de projets IRF visait à appuyer les interventions à haut risque grâce à une approche intégrée et novatrice axée sur la région. S'appuyant sur une étroite collaboration avec les communautés pour la conceptualisation et la mise en œuvre des projets, cette approche visait à ouvrir les zones isolées et à produire un effet catalytique grâce aux financements déjà en place pour créer un environnement propice à de futures interventions et permettre à l'ensemble des régions du Mali de faire partie intégrante des processus de réconciliation et de redressement. La plupart de ces projets, comprenant de fortes composantes jeunes et / ou égalité des sexes, s'attachaient à promouvoir le dialogue entre collectivités en vue d'une plus grande cohésion dans celles affectées par le conflit. Ces trois projets étaient complétés par un quatrième projet de gestion (IRF-231) pour financer la Cellule d'appui (secrétariat du PBF) au Comité de pilotage. Un projet de 2014 (IRF-105) sous l'initiative pour la promotion de l'égalité des sexes (GPI) a été approuvé au même moment. Aux fins de l'évaluation, ces projets, y compris le projet IRF-84 seront considérés dans la Phase 1 de l'engagement du PBF au Mali.

22. *Phase 2*. En 2017, prenant en considération les risques de reprise des hostilités et de détérioration de la situation au centre du Mali, les acteurs gouvernementaux et leurs homologues de la communauté internationale ont décidé d'intensifier leurs interventions de consolidation de la paix dans les régions de Mopti et Ségou. Dans le cadre de cette stratégie, le PBF a approuvé une deuxième phase d'interventions avec quatre projets (IRF-217, IRF-218, IRF-219), axés sur la gouvernance locale et la résolution des conflits à l'échelle des communautés dans ces régions. Ces projets, y compris le nouveau projet visant à appuyer la Cellule d'appui du Comité de pilotage (IRF-231), ont démarré leur mise en œuvre début 2018 pour continuer en 2019 – soit la deuxième phase de l'engagement programmatique du PBF au Mali.

23. *Projets supplémentaires*. En plus de ces dix projets, le PBF a appuyé dix projets supplémentaires (un en 2016, quatre en 2017 et cinq en 2018), y compris cinq projets sous les initiatives pour la promotion des jeunes et de l'égalité des sexes (IRF-146, IRF-158, IRF-161, IRF-234, IRF-260), trois projets transfrontaliers (IRF-182, IRF-291, IRF-299), un projet supervisant les résultats d'une étude de recherche conjointe Banque mondiale-ONU sur l'emploi et la consolidation de la paix (MAL-D-1), et un visant à mettre à profit les opportunités découlant de l'Accord d'Alger de 2015 (IRF-165).

### **1.4 Portefeuille**

24. Les projets sont mis en œuvre par les agences, fonds et programmes des Nations Unies, et les organisations de la société civile, en collaboration avec la MINUSMA. Le portefeuille est supervisé par le Comité de pilotage, coprésidé par le Gouvernement malien, représenté par le Ministre des affaires étrangères, et l'ONU, par la Représentante spéciale adjoint du Secrétaire général / Coordinatrice résidente / Coordinatrice de l'action humanitaire (DSRSG/RC/HC). Le portefeuille se caractérise par une grande diversité en termes d'organisations bénéficiaires. Le cahier des charges figurant à l'Annexe 1 donne une liste de l'ensemble des projets.



## 2. Éléments clefs de l'évaluation

### 2.1 Envergure

25. Conformément aux termes de référence, une évaluation finale indépendante des investissements du PBF au Mali est exigée par la direction du PBSO. L'évaluation doit permettre de mieux comprendre l'efficacité du PBF en matière de prise de décisions et tirer un enseignement général sur la contribution du portefeuille du PBF aux résultats de consolidation de la paix au Mali. L'évaluation aidera également à informer les prises de décisions ultérieures pour un engagement adéquat future du PBF au-delà du portefeuille actuel.

26. Cette évaluation vise à :

- Évaluer dans quelle mesure l'enveloppe d'appui du PBF a eu un effet concret et durable sur la construction et la consolidation de la paix au Mali, au travers d'actions directes ou d'effets catalytiques ;
- Évaluer la pertinence, l'efficacité et la durabilité de l'appui du PBF au Mali jusqu'à présent ;
- Identifier les déficits majeurs persistants pour la consolidation de la paix au Mali ;
- Déterminer si les interventions de consolidation de la paix appuyées par le PBF ont pris en compte l'égalité des sexes ;
- Tirer des enseignements sur les réussites et défis majeurs pour un appui international future du PBF (pour la programmation et la gestion des fonds du PBF) ; et
- Contribuer à la prise de décisions quant à un appui futur grâce à une approche factuelle et utile.

## Draft Rapport final pour commentaires

27. L'évaluation adresse ses recommandations à au moins deux publics : 1) l'équipe en charge au Mali, y compris le Bureau du/de la Coordonnateur/trice résident/e et le Comité de pilotage ; et 2) Le PBSO / Le PBF. Les éléments factuels, conclusions et recommandations de l'évaluation relatifs aux résultats de consolidation de la paix serviront à informer les décisions des acteurs pertinents en la matière tels que le personnel du PBF, du Bureau du MPTF, de l'équipe de pays des Nations Unies sur le terrain, de la MINUSMA et les partenaires nationaux. L'évaluation servira également à informer les politiques et Directives du PBF et autres rapports.

28. L'analyse du portefeuille montre que sur 20 projets, 14 d'entre eux sont actuellement en cours de mise en œuvre, créant alors la séquence suivante :

Phase 1	IRF-84: Cantonment; IRF-101: Education pour la paix; IRF-102: Réintégration durable; IRF-105: Femmes victimes de violences sexuelles; IRF-106: Capacités de résilience aux conflits des femmes et des jeunes (since 2014)
Phase 2	IRF-217: Peers for Peace building social cohesion in Mopti and Segou Regions, IRF-218: Projet de renforcement de la résilience sécuritaire; IRF-219: Les jeunes acteurs pour la Paix et la Réconciliation Nationale (since 2017)
Fenêtre de financement stratégique du PBF	IRF-146: Participation des femmes dans la mise en œuvre de l'accord de paix; IRF-158: Femmes, Défense et Sécurité (Interpeace) ; IRF-161: Jeunesse Alafia (ACORD); IRF-165: Appui aux Autorités Intérimaires de Taoudéni et Ménaka ; IRF-182: Promotion de la sécurité communautaire et de la cohésion sociale dans la région Liptako-Gourma ; MAL/D-1: Emplois et jeunes pour la paix ; IRF-234: Engaging Youth to Build Peaceful Communities in Mali (Mercy Corps) ; IRF-260: Deuxième décennie pour la paix ; IRF-291: Jeunes et paix; IRF-299: Appui aux initiatives transfrontalières de dialogue
Projets gestion	IRF-98: Cellule d'Appui du Comité de Pilotage; IRF-231: Cellule d'Appui à la coordination des projets PBF au Mali

29. L'achèvement de la mise en œuvre de la Phase 1 constitue une première série de projets IRF et l'évaluation analysera cette partie du portefeuille en fonction de l'ensemble des critères : pertinence, efficacité, impact, durabilité, efficacité, ainsi que les éléments relatifs à l'égalité des sexes. Le champ de la Phase 2 et des projets IRF supplémentaires sera moindre dans la mesure où ces projets sont encore en cours de mise en œuvre (certains ayant été approuvés seulement à la fin 2018). Il est alors trop tôt pour évaluer leur impact, efficacité et durabilité. La plupart d'entre eux feront l'objet d'évaluations loupes à l'échelle du projet suivant ces mêmes critères.

30. On note toutefois que le critère de pertinence sert à évaluer l'ensemble du portefeuille, y compris les projets en cours. Le critère de l'efficacité est également utilisé de manière transversale, bien que certaines analyses, comme celle du budget, ne peuvent être effectuées que si les chiffres sont alors disponibles. Finalement, la question de la transversalité de l'égalité des sexes sera évaluée pour tous les projets, à des degrés variant en fonction du niveau d'avancement de la mise en œuvre du projet.

31. En plus de ces éléments, les aspects gestion et supervision du portefeuille et du projet seront également pris en compte dans l'évaluation, couvrant alors le travail du PBSO, du Comité de pilotage, de la Cellule d'appui du PBF, des entités bénéficiaires onusiennes et non-onusiennes et la collaboration entre MINUSMA et équipe de pays des Nations Unies.

32. L'ONU en général et le PBF en particulier jouent un rôle mobilisateur important alors stimulé par la qualité des partenariats. Ces derniers sont évalués en accordant une attention particulière au Gouvernement du Mali, aux ONG, aux partenaires bilatéraux, et aux institutions financières internationales.

33. L'évaluation du portefeuille ainsi que celle de la gestion et de la supervision sont des exercices essentiellement tournés vers le passé. Cette évaluation joue par ailleurs un rôle crucial dans les processus de planification du développement futur du portefeuille du PBF au Mali pour 2019, y compris pour la demande de renouvellement d'éligibilité aux financements du PBF et pour le positionnement des investissements du PBF vis-à-vis du cadre stratégique intégré. Par conséquent, une approche davantage tournée vers l'avenir sera adoptée dans la formulation des recommandations. Ces dernières seront établies à partir des constatations faites tout au long de l'évaluation et apporteront des conseils axés sur la prise de mesures concrètes pour les parties prenantes.

### 2.2 Méthodologie

34. La grille d'évaluation en Annexe 2 décrit en détails les (sous-)questions, critères, et méthodes de collecte et d'analyse de données. Cette grille d'évaluation constitue le fondement du processus d'évaluation, définissant alors le processus de collecte de données ainsi que la structure du rapport final. L'évaluation a adopté une approche combinant plusieurs méthodes, a collecté et analysé diverses formes de preuves en expliquant comment elles ont été utilisées pour trianguler l'information.

35. Concernant les cinq projets substantifs de la première phase, une approche d'étude de cas a été adoptée, axée sur les zones principales de mise en œuvre, avec une visite sur le terrain à Gao. Dans la mesure du possible, les interventions ont été relatées dans leur ensemble et dans leur contexte.

36. Les outils de collecte de données incluent une analyse de documents, une enquête en ligne, des entretiens qualitatifs semi-structurés avec des parties prenantes, des rencontres avec des groupes de discussions, et des observations des zones visées par les projets de la première phase. Le projet « Reflecting on Peace Practice » (Études sur les pratiques de la paix) ou RPP est utilisé comme moyen de valider / reconstruire la Théorie du changement.

37. *Outil 1 : analyse de documents.* Il existe une importante quantité de documents concernant le portefeuille du PBF au Mali, lesquels sont partiellement accessibles au public via le portail du Bureau du MPTF, et partiellement via l'équipe en charge de l'évaluation. Il s'agit notamment des demandes d'éligibilité, de la documentation relative aux 20 projets, des rapports annuels et minutes des réunions du Comité de pilotage, des rapports d'ateliers de planification et des visites de suivi. Viennent s'ajouter les documents clefs concernant le processus de paix comme les Accords de Ouagadougou et d'Alger, des documents relatifs à la stratégie nationale comme le Plan de relèvement durable, le Plan d'action gouvernemental (PAG 2014-2018) et le Cadre pour la relance économique et le développement durable (CREDD), et les cadres stratégiques de l'ONU (Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement / PNUAD, Stratégie intégrée des

Nations Unies pour le Sahel, mandats des missions) ainsi que l'analyse et la documentation produites par la MINUSMA.

38. *Outil 2 : Entretiens semi-directifs.* Environ 140 personnes ont été interrogées, soit individuellement soit en groupes, y compris des parties prenantes à Bamako et à Gao représentant le personnel de l'ONU de différentes organisations, de la MINUSMA, du Gouvernement, des organisations de la société civile (nationales et internationales, organisations bénéficiaires de financements et partenaires d'exécution), de l'administration locale, des bénéficiaires, etc. De plus, sept entretiens ont été réalisés par téléphone ou via Skype. Compte tenu du fait que la majorité de la documentation produite à l'échelle du projet constitue une auto-évaluation issue des processus administratifs et de l'élaboration de rapports, celle-ci contient rarement des descriptions de processus, de la motivation des acteurs, des réflexions sur les obstacles rencontrés ou résultats tangibles réalisés. Pour équilibrer ce manque d'informations pertinentes, on a eu recours aux entretiens qualitatifs semi-directifs. Un guide avec un exemple d'entretien adapté suivant le groupe considéré figure à l'Annexe 3.

39. *Outil 3. Groupes de discussions thématiques.* Ceux-ci ont servi dans les cas où des personnes ayant des parcours et expériences similaires étaient disponibles pour discuter en profondeur d'un sujet d'intérêt particulier. Les participants étaient invités à coconstruire des réponses en accord ou en désaccord avec chacun, apportant ainsi des éléments sur la manière de penser sur un problème et les différentes opinions et idées potentielles y relatives. Ces groupes de discussions thématiques ont été utilisés à deux niveaux : 1) avec des bénéficiaires des financements d'une certaine catégorie (par ex. organisations de la société civile et entités onusiennes bénéficiaires ayant mis en œuvre un projet simple du PBF), et 2) avec des parties prenantes, y compris mais ne se limitant pas aux bénéficiaires dans les zones d'intervention de la Phase 1.

40. *Outil 4 : Observations.* Un aspect clef de la visite dans la zone d'intervention de la Phase 1 est l'opportunité de collecter les impressions directes concernant les résultats générés par les interventions financées par le PBF afin d'en vérifier l'impact et la durabilité. Prise ensemble avec l'information rassemblée auprès des groupes de discussions et des entretiens semi-structurés, l'information collectée durant la visite à Gao a permis d'enrichir les données d'éléments importants pour l'évaluation.

41. *Outil 5. Enquête en ligne.* L'évaluation a tenté d'effectuer une enquête en ligne auprès des principales parties prenantes du 8 au 17 mars. Alors qu'environ 120 personnes de différents groupes tels que les agences, fonds et programmes de l'ONU (à tous niveaux de séniorité), la MINUSMA, les acteurs nationaux allant des homologues gouvernementaux aux organisations de la société civile, ainsi que la communauté internationale concernée par les investissements du PBF au Mali (comme les ambassades donatrices bi- ou multilatérales, la Banque mondiale) ont été contactées, le taux de réponse s'est avéré très bas avec seulement 26 répondants. La signification statistique des résultats est limitée. Toutefois, certaines contributions ont apporté une couche supplémentaire d'information aidant à la triangulation des données provenant de différentes sources.

42. *Outil 6 : Validation/reconstruction de la théorie du changement avec la méthodologie Réflexion sur la pratique de la paix (RPP)*. L'approche RPP<sup>3</sup> contient un certain nombre d'outils permettant d'élaborer, suivre et évaluer des programmes et projets de consolidation de la paix en attachant une attention particulière à l'amélioration de l'efficacité. Dans le but de cette évaluation, la matrice RPP est utilisée pour analyser et modéliser le portefeuille permettant ainsi une évaluation de la cohérence du programme et des déficits potentiels du portefeuille. La matrice est établie selon deux distinctions clefs, nommément : qui est impliqué (personnes clés ou plus de personnes) et quel type de changement est envisagé (changement individuel ou sociopolitique).

### 2.3 Limites de l'évaluation

43. *Évaluation et moment opportun*. Le moment où l'évaluation s'est effectuée a été problématique du point de vue du cycle du projet par rapport au portefeuille. Avec 14 projets sur 20 actuellement en cours, le portefeuille demeure en chantier, soit un contexte peu propice à la réalisation d'une évaluation sommative. C'est pour cette raison que l'évaluation s'est concentrée sur la Phase 1, tout en analysant d'autres parties du portefeuille dans la mesure du possible.

44. *Situation de la sécurité et zones d'accès*. La situation de la sécurité au Mali demeure volatile. La Phase 1 ayant été mise en œuvre dans les régions de Gao et Tombouctou, il aurait été judicieux de collecter des données dans les deux localités. Toutefois, l'équipe en charge de l'évaluation n'avait pas d'influence sur le choix des visites, et Gao fut la seule localité pour laquelle l'habilitation de sécurité fut accordée. La même logique s'applique à l'intérieur de la région de Gao. Alors que certains projets ont été mis en œuvre dans plusieurs zones, les mouvements étaient limités à la ville de Gao, biaisant les résultats car certaines zones – plus rurales – n'ont pas pu être atteintes.

45. *Calendrier et ressources disponibles*. Le calendrier de cette évaluation était trop chargé en raison du cahier des charges, près de 2 mois s'étant écoulés entre le recrutement du chef d'équipe et la rédaction du rapport final. Même dans des circonstances idéales, il aurait été impossible d'analyser de manière approfondie tous les aspects de ce portefeuille complexe.

Tâche	Démarrage (anticipé)	Fin (anticipée)
1. Définition de l'envergure du projet : analyse de documents, téléconférences avec des parties prenantes à New York, Bamako & Dakar et rédaction d'un rapport de démarrage pour approbation du PBF	21 janvier 2019	15 février 2019
2. Collecte des données au Mali via des discussions avec des parties prenantes clefs, des bénéficiaires et des partenaires, des visites de sites, plus un atelier de validation	18 février 2019	8 mars 2019
3. Analyse et présentation de l'ébauche de rapport pour approbation du PBF	Commence pendant la tâche 2	25 mars 2019

<sup>3</sup> CDA Collaborative Learning Projects (2016): Reflecting on Peace Practice (RPP) Basics. A Resource Manual <https://www.cdacollaborative.org/>.



Tâche	Démarrage (anticipé)	Fin (anticipée)
4. Finalisation du rapport	Commentaires : 26 mars-12 avril 2019 Révision du rapport : 12-26 avril 2019	26 avril 2019

46. Des problèmes supplémentaires de planification ont contribué à compliquer ceux liés au calendrier durant la dernière semaine de collecte de données dans le pays, avec un membre de l'équipe qui ne pouvait participer qu'à la dernière semaine et un autre membre qui ne pouvait pas y participer du tout.

### 3. Constatations de l'évaluation

47. Les constatations sont organisées en deux parties portant sur 1) le portefeuille du PBF au Mali depuis 2014 et 2) les questions concernant la gestion et la supervision du portefeuille. La première partie s'organise autour des critères d'évaluation de pertinence, efficacité, impact, durabilité et efficience. Les considérations relatives à l'égalité des sexes sont soulignées tout au long avec un court résumé à part à la fin. La section finale sur la gestion et la supervision effectue un gros plan sur le rôle du PBSO, du Comité de pilotage, de la Cellule d'appui du PBF, des entités bénéficiaires onusiennes ou non-onusiennes, de la MINUSMA et de l'équipe de pays des Nations Unies.

#### 3.1 Pertinence

48. La pertinence des interventions appuyées par le PBF au Mali est analysée suivant différents paramètres, en particulier la manière dont ces interventions s'attaquent aux moteurs clés du conflit, comment les théories du changement viennent contribuer à une intervention stratégique, et comment les priorités nationales et de l'ONU sont-elles mises en œuvre. En résumé, les constatations sont contrastées. Alors que les priorités nationales et de l'ONU sont bien intégrées au portefeuille, il y a un déséquilibre entre la gestion des conséquences socioéconomiques du conflit et le traitement de ses causes profondes. Alors qu'on peut justifier ce déséquilibre avec une approche axée sur les dividendes de paix, dans l'avenir, le portefeuille gagnerait à une recalibration en la matière.

##### 3.1.1 Pertinence relative aux moteurs clés du conflit

49. Comme mentionné plus haut, ni la Phase 1 ni la Phase 2 n'ont été établies sur une analyse de conflit distincte et approfondie comme point de départ des interventions programmatiques. Toutefois, au niveau du projet, tous les documents de projet contiennent des analyses de conflit de différentes qualités. Les analyses les plus réussies sont spécifiques à des zones d'intervention géographiques et thématiques et s'appuient sur une représentation précise des acteurs sans toutefois perdre de vue les grandes dynamiques du conflit. Des cas plus problématiques s'appuient sur des données agrégées et / ou des analyses politiques à haut niveau (voir par ex. IRF-84 et IRF-102), rendant difficile le lien entre analyse et programmation pour la consolidation de la paix.

50. Pour évaluer dans quelle mesure les projets s'attaquent aux moteurs clés du conflit, l'évaluation a effectué une rapide analyse de conflit en s'appuyant sur une analyse de documents et des entretiens auprès d'experts dans le pays. Alors que cet exercice ne peut pas remplacer une

analyse plus approfondie, il montre toutefois qu'il existe un risque que les interventions financées par le PBF adoptent une approche pouvant contribuer seulement à un apaisement temporaire en attendant que les hostilités reprennent plus tard (potentiellement de manière encore plus violente), car les interventions ne s'attaquent pas suffisamment aux moteurs clefs (et acteurs !) de manière systématique.

51. *Phase 1.* Le choix des régions de Gao et de Tombouctou comme axes d'intervention se justifie par le fait qu'elles ont été les plus touchées par le conflit parmi les régions accessibles. La logique de cette phase était de générer des résultats tangibles pour les populations ayant souffert du conflit armé et de l'occupation. Les projets du PBF visaient ainsi à restaurer des services sociaux de bases comme l'éducation (IRF-101), l'eau et l'assainissement (IRF-102, également les puits dans IRF-84), la santé des victimes de violences sexuelles et sexistes (IRF-105), l'accès aux opportunités économiques (IRF-102, IRF-106 et certaines composantes dans IRF-84 et IRF-101), des solutions durables pour les rapatriés (IRF-102) et le renforcement de la sécurité avec le cantonnement des anciens combattants (IRF-84). Tous les projets, à l'exception de IRF-84, s'accompagnaient de mécanismes de dialogue ou de résolution de conflit et d'éléments de sensibilisation et de formation. Selon les constatations de cette évaluation, les projets étaient davantage axés sur l'apaisement des conséquences (socioéconomiques) du conflit que sur le traitement de ses causes profondes (sociopolitiques). Cette approche, qui a pu justifier une intervention précoce, était également appuyée par les entités bénéficiaires, lesquelles ont souligné la pertinence et le moment opportun de ces activités.

52. *Phase 2.* Concernant les zones géographiques ciblées, les projets de la Phase 2 se sont légitimement positionnés en réponse au contexte changeant de la crise malienne en se déplaçant au centre du Mali, c.à.d. les régions de Mopti et Ségou, où le conflit a évolué. Les interventions sont essentiellement axées sur les femmes et les jeunes, dont la vulnérabilité au conflit est mise en exergue. Bien que présentes, une gestion pacifique de la diversité et une gouvernance inclusive et responsable n'étaient pas suffisamment développées en comparaison avec la Phase 1.

53. *Projets additionnels.* Le projet IRF-165, qui appuie la création d'autorités intérimaires en Taoudéni et Ménaka, offre un bon exemple d'un appui au processus politique issu de l'Accord pour la paix de 2015 tout en traitant des facteurs de conflit que sont la faible présence de l'État dans les zones périphériques et les revendications et la méfiance des populations qui en découlent. La majorité des autres projets additionnels constitue un ensemble de diverses réitérations des initiatives de promotion des jeunes et de l'égalité des sexes. Par définition, ils traitent tous dans leur ensemble des questions relatives à la marginalisation des femmes et des jeunes, y compris pour certains d'entre eux, de l'exclusion institutionnelle et de la discrimination des femmes dans les domaines politiques et de la sécurité (e.g., IRF-146 and IRF-158).

54. Trois projets, nommément IRF-182 (Mali, Burkina Faso, Niger), IRF-291 (Mali, Burkina Faso) et IRF-299 (Mali, Niger), sont transfrontaliers et, comme tels, demeurent d'excellentes illustrations de la manière d'adresser les dimensions sous-régionales de la crise malienne. Ces projets permettent de traiter la régionalisation de la violence entre collectivités et des requêtes sociales et religieuses des groupes jihadistes au-delà des frontières du Mali avec le Burkina Faso et le Niger. Ces projets promettent de créer de nouvelles dynamiques pour faciliter le dialogue et la collaboration transfrontalière en vue de réinstaurer cohésion et stabilité sociales des deux côtés

de la frontière. Actuellement en cours de mise en œuvre, ces projets doivent s'assurer qu'ils traitent des moteurs régionaux des conflits de manière transfrontalière et ne limitent pas leurs interventions à des activités isolées dans les zones en périphérie de la frontière.

55. En bref, un nombre important de projets du portefeuille du PBF semble axé davantage sur les conséquences de la crise plutôt que sur ses causes profondes. Ceci limite la possibilité de la prévention, en particulier en ce qui concerne celle qui se dit combattre la radicalisation et empêcher les jeunes de rejoindre des groupes armés et extrémistes. Une analyse plus détaillée des éléments politiques et de sécurité de ces groupes s'avèrerait nécessaire pour équilibrer la logique d'intervention socioéconomique. Par exemple, dans certains villages, les jihadistes sont perçus comme les garants de la sécurité voire de la stabilité, ce que l'État semble incapable de réaliser. Leur contrôle s'est étendu et leurs modes de gestion leur ont fait gagner un certain degré de crédibilité auprès des populations locales. Dans ce contexte, des approches holistiques combinant action militaire avec mesures sociales, politiques et économiques sont nécessaires si on souhaite traiter les causes profondes et contribuer durablement à la consolidation de la paix<sup>4</sup>.

### **Combattre la pauvreté et le chômage comme mode de prévention des conflits**

La majorité des interlocuteurs (Gouvernement du Mali, points de contact institutionnels de l'ONU, certaines OSC, bénéficiaires etc.) ont souligné l'importance de s'attaquer aux facteurs économiques pour prévenir la radicalisation, les crimes et les conflits. 12 projets sur 20 contiennent des éléments d'appui économique (activités génératrices de revenus, aide financière et formation des entrepreneurs, projets de main d'œuvre abondante, travail contre rémunération). Toutefois, les questions du bien-fondé des théories du changement sous-jacentes à ces interventions ainsi que la question de l'utilisation stratégique des ressources du PBF subsistent. Les éléments ci-dessous doivent être ainsi pris en compte dans le processus d'approbation de projets similaires futures :

- Durabilité : La dispersion des ressources en vue d'atteindre le plus possible de bénéficiaires peut minimiser l'appui reçu par chacun d'entre eux pour qu'ils génèrent un capital économique substantiel et assurent leur subsistance durablement. Un appui individuel croissant risque de limiter le nombre de bénéficiaires. Même dans le cas idéal où le résultat traduit une amélioration des capacités économiques des individus et foyers, les éléments sociaux manquent.
- Envergure : Environ 50% de la population malienne, soit plus de 8 millions de personnes, vit dans la pauvreté absolue (moins de USD 2 par jour). Les bénéficiaires de l'appui du PBF comportant un élément développement économique se comptent par centaines. On peut donc s'interroger sur l'insuffisance éventuelle de la contribution à la prévention des conflits, en particulier à la lumière de la nature asymétrique du conflit : les groupes armés et terroristes n'ont pas à s'appuyer sur de nouvelles recrues pour maintenir leur dynamisme. De plus, les bénéfices d'ordre économique des interventions appuyées par le PBF feront toujours moins bonne figure que les gains potentiels réalisés par le biais d'activités illégales ou criminelles, l'appui du PBF perdant alors davantage en efficacité.
- Zéro dommage : la sélection des bénéficiaires causera inévitablement des frustrations dans la mesure où le nombre de bénéficiaires potentiels remplissant les critères de sélection dépassera nécessairement la quantité de ressources disponibles. Les groupes de discussions de Gao illustrent les sentiments de frustration, résignation et injustice présents chez les jeunes qui n'ont pas bénéficié de l'appui du PBF.

<sup>4</sup> Voir également Mercy Corps (2017): We Hope and We Fight: Youth, Communities, and Violence in Mali.

### 3.1.2 Pertinence des théories du changement proposées

56. La méthodologie Reflecting on Peace Practice / Réflexion sur la pratique de la paix (RPP) permet d'évaluer la pertinence des théories du changement et la solidité de l'approche programmatique en les visualisant au travers de la matrice RPP. La matrice est fondée sur deux distinctions clefs qui sont : qui est impliqué (« personnes clés » ou « plus de personnes ») et le type de changement envisagé (changement individuel ou changement sociopolitique).

57. Les approches axées sur les personnes clés visent à impliquer certaines personnes ou groupes de personnes qui, compte tenu de leur pouvoir ou de leur influence, jouent un rôle critique dans la continuation ou résolution du conflit. Les approches axées sur plus de personnes visent à impliquer un nombre croissant de personnes dans les actions de promotion de la paix. L'idée est qu'on peut construire la paix quand un nombre important de personnes s'engage activement dans le processus. Le succès des projets ou programmes ne doit pas dépendre du choix de l'une ou de l'autre approche. Toutefois, l'expérience montre que les projets de consolidation de la paix ont davantage de chances de réussir s'ils impliquent plus de personnes *ainsi que* des personnes clés sur le long terme.

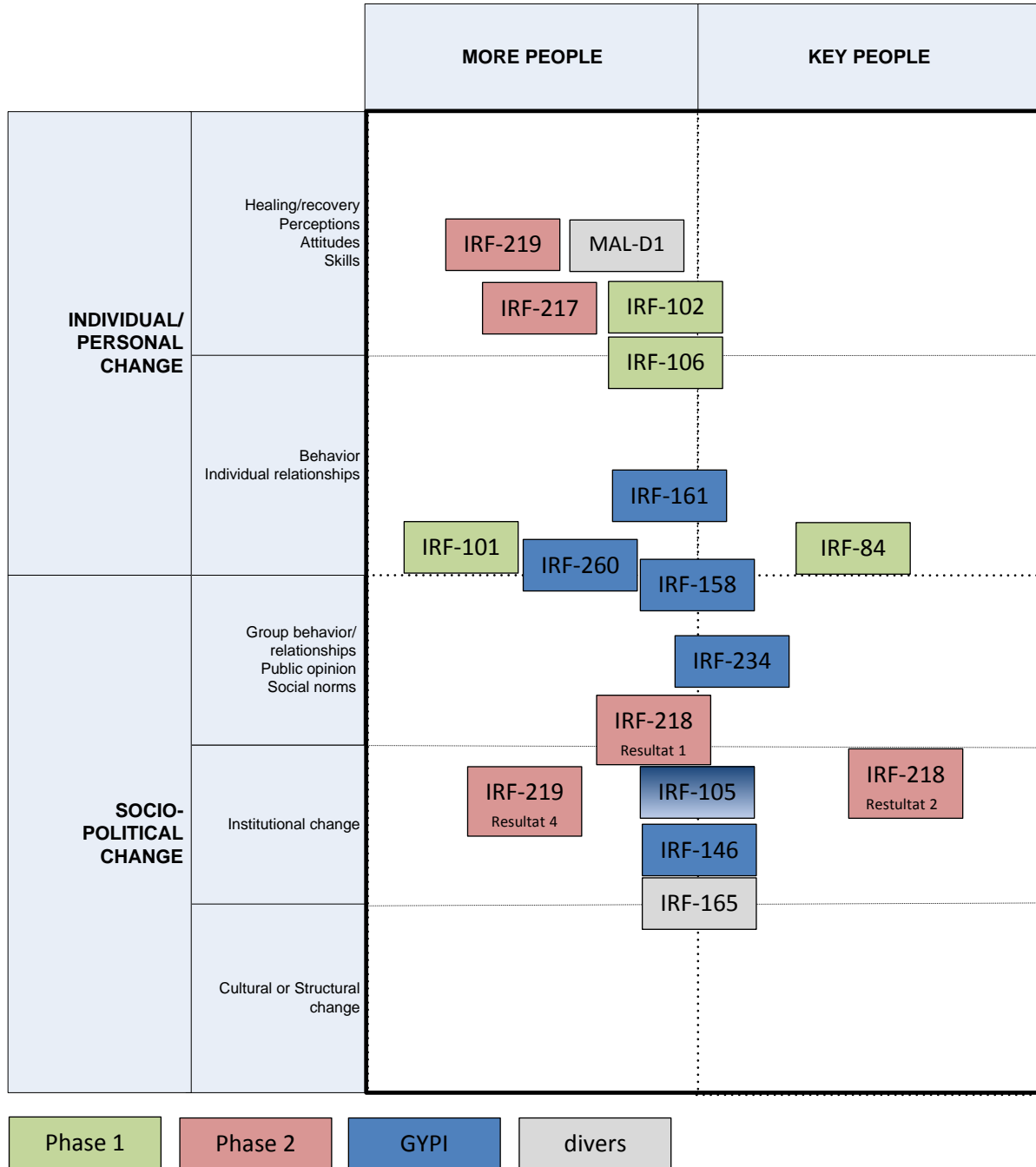
58. Concernant le changement individuel/personnel, il est important de faire la distinction entre un changement de la dimension relationnelle des interactions entre membres de différents groupes (changement individuel) et un changement des relations entre groupes (changement sociopolitique). Le changement sociopolitique peut prendre diverses formes avec la logique sous-jacente selon laquelle la paix exige un changement des structures et processus sociopolitiques en appuyant la création ou réforme d'institutions qui répondent aux revendications ou favorisent les modes pacifiques de gestion des conflits. La recherche empirique a montré qu'alors qu'un projet peut opter pour un changement individuel / personnel comme point d'entrée, il est peu probable qu'il contribue durablement à la paix s'il n'entraîne pas un changement sociopolitique à un moment où un autre.

59. En considérant les projets du portefeuille (sans les projets transfrontaliers et les projets de gestions) on peut faire les constatations suivantes :

- Dans l'ensemble, les projets suivent largement une approche « plus de personnes ». Seuls les projets IRF-84, qui vise les membres des groupes armés durant le processus de cantonnement, et IRF-218, qui implique la Force Conjointe du G-5 Sahel dans un processus de due diligence sur les droits de l'homme, ciblent clairement des personnes clés disposant d'un certain pouvoir sur la décision de continuer ou non dans un conflit violent.
- Il y a certains projets qui touchent légèrement des personnes clés, soit en ciblant des jeunes dit à risque (IRF-161, IRF-234), soit en essayant de renforcer des institutions qui jouent un rôle positif dans la transformation des conflits (IRF-146, IRF-165). Néanmoins, on peut constater une absence des approches concentrés sur des acteurs de violence ou au moins des approches de prévention mieux ciblés.
- La plupart des projets ont du mal à réaliser (voire viser) un changement sociopolitique. Alors que nombre d'entre eux comprennent des mesures en faveur d'une forme de changement institutionnel, ils ont tendance à se concentrer sur le changement individuel (développement de comportements ou attitudes ou compétences) au travers de campagnes de sensibilisations, d'activités de formations

## Draft Rapport final pour commentaires

ou génératrices de revenus. On peut quand même constater une progression dans la bonne direction entre les projets de la Phase 1 et la Phase 2. En comparaison, les projets GYPI visent également un peu mieux les résultats sociopolitiques.



### 3.1.3 Pertinence concernant les priorités nationales et régionales de consolidation de la paix

60. Les projets financés par le PBF sont pertinents dans la mesure où ils appuient les priorités nationales de consolidation de la paix. Ils prennent dument en considération les accords conclus entre les autorités maliennes et les groupes armés (Accord préliminaire de Ouagadougou de 2013 et Accord d'Alger de 2015). Les projets IRF-84 et IRF-168 sur le cantonnement et les autorités intérimaires, respectivement, articulent le lien le plus direct. Les autres projets prennent l'Accord d'Alger comme point de départ pour la sensibilisation et l'engagement des citoyens, rendant leur mise en œuvre plus exclusive, notamment en donnant aux victimes et autres populations vulnérables (les jeunes et les femmes) la possibilité de s'approprier l'esprit de l'Accord et de participer aux processus de paix et de réconciliation (par ex. IRF 146, IRF-218 et IRF-219). Le dernier rapport de l'Observateur indépendant pour l'Accord de paix a confirmé la nécessité de prolonger ces efforts soutenus des projets du PBF en déclarant qu'« une fondation solide a été établie pour réaliser les grands piliers de l'Accord » avec 44 pourcents des engagements aux stades « accompli » ou « presque accompli ». Toutefois, ces étapes préliminaires ne seront significatives que si elles s'accompagnent d'une véritable avancée des principaux engagements au cœur de l'Accord, lesquels demeurent aux stades « intermédiaire », « minimal » ou « non engagé »<sup>5</sup>.

61. Les projets financés par le PBF sont également pertinents par rapport aux mécanismes institutionnels de consolidation de la paix mis en place par le Gouvernement malien et ses partenaires, tels que le Ministère de la réconciliation nationale et la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR). Le portefeuille de projets du PBF contribue à la mise en œuvre du Plan stratégique du Ministère en charge de la réconciliation, en particulier concernant ses axes « Promotion de la paix, réconciliation nationale et cohésion sociale » et « Appui et accompagnement des actions de réconciliations nationales ». Au centre du Mali, le projet IRF-219 apporte un appui institutionnel aux Équipes régionales d'appui à la réconciliation (ERAR) créées par le Ministère.

62. La CVJR a pour mission d'écouter les victimes de violations des droits de l'homme perpétrées entre 1960 et 2013, d'enquêter sur ces violations et de recommander des mesures visant la réparation et des garanties de non-répétition des crimes. La Commission a bénéficié de l'appui de projets du PBF (par ex. IRF-105 et IRF-146), lesquels renforcent ses capacités afin d'intégrer l'égalité des sexes dans son travail. Ces projets contribuent ainsi à accroître la participation des femmes dans la recherche de la vérité et dans les processus de réconciliation, y compris mais sans se limiter aux violences sexuelles et sexistes dans les conflits.

63. Les projets se réfèrent également souvent aux priorités du Gouvernement consacrées par le Cadre Stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD 2016-2018), le Cadre stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CSCR 2012-2017) et le Programme d'actions du Gouvernement (PAG 2013-2018). Le CREDD pour la période 2019-2023 est en cours de finalisation. Il demeure le document intégrant l'ensemble des

---

<sup>5</sup> The Carter Center (2019) : Rapport de l'Observateur indépendant sur la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, émanant du Processus d'Alger. Évaluation de la mise en œuvre en 2018.

politiques publiques du Gouvernement malien. En tant que tel, il est primordial que les projets du PBF continuent de les utiliser comme référence et de s'en inspirer pour des interventions futures.

64. Finalement, tel que mentionné plus haut, le Mali est membre du G-5 Sahel, cadre institutionnel de coordination de la coopération régionale pour les politiques de développement et les questions relatives à la sécurité en Afrique de l'Ouest. Formé le 16 février 2014 à Nouakchott, il comprend alors le Burkina Faso, la Mauritanie, le Niger et le Tchad. Le projet IRF-218, par exemple, appuie l'introduction des droits de l'homme dans les procédures de due diligence visant la mise en place de la Force conjointe du G5 Sahel, alors que d'autres projets (IRF-219, IRF-291) appuient la mise en œuvre de la Stratégie intégrée de la jeunesse du G5 Sahel ou collabore avec la Plateforme des femmes du G5 Sahel (IRF-299).

### **3.1.4 Pertinence concernant le cadre et les priorités stratégiques de l'ONU**

65. Tout compte fait, le portefeuille du PBF est tout à fait pertinent pour ce qui est de la mise en œuvre du cadre stratégique et des priorités de l'ONU au Mali. On peut démontrer cette pertinence pour chacun des cadres, et national et international.

66. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD+) 2015-2019 est un document de programme signé par le Gouvernement du Mali, l'équipe de pays des Nations Unies et la MINUSMA. Organisé autour de quatre grands axes : 1) Paix, sécurité et réconciliation nationale ; 2) Gouvernance ; 3) Services sociaux de bases ; et 4) Croissance inclusive et développement durable. Les interventions du PBF ne sont pas formellement alignées sur le PNUAD. Toutefois, dans la pratique, elles contribuent de manière substantielle aux objectifs définis dans le Plan-cadre, plus particulièrement son premier axe. De plus, il est maintenant exigé d'indiquer les domaines de résultats du PNUAD et les objectifs de développement durable correspondants dans les récents documents de projet.

67. Depuis plusieurs années, la pratique institutionnelle du PBF consiste à ne pas financer directement d'opérations de maintien de la paix. Toutefois, la MINUSMA a joué un rôle, bien que plus évident au début de l'engagement du PBF au Mali. La MINUSMA a été établie le 25 avril 2013 par la résolution 2100 du Conseil de sécurité. Peu de temps après, l'Accord préliminaire de Ouagadougou a, dans son article 10, assigné à la Mission le rôle clef de superviser et contrôler le cantonnement des groupes armés. Ce fut un moment crucial pour la Mission qui dû prouver qu'elle disposait des capacités opérationnelles adéquates. Sans les fonds du projet IRF-84 du PBF, alors apportés de manière souple et rapide, la Mission n'aurait vraisemblablement pas pu jouer ce rôle. On observe des situations similaires concernant l'appui apporté aux autorités intérimaires dans les régions de Taoudéni et Ménaka avec le projet IRF-165, lequel appuyait la mise en œuvre de l'Accord d'Alger de 2015.

68. La stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel, entérinée par le Conseil de sécurité en juin 2013 (S/2013/354), est un instrument de prévention des conflits. La stratégie intégrée est issue d'une évaluation conjointe entre l'Union Africaine et l'ONU effectuée en décembre 2011 au sujet de l'impact de la crise en Libye sur les pays du Sahel. Reconnaissant le fait que beaucoup de pays du Sahel partageaient des problèmes similaires, l'idée était de développer une approche régionale pour répondre aux défis exacerbés de la crise libyenne. Régionaux dans leur

nature, les projets transfrontaliers IRF-182 du PBF (Mali, Burkina Faso, Niger), IRF-291 (Mali, Burkina Faso) et IRF-299 (Mali, Niger) peuvent être considérés comme des tests ou parmi les premiers exemples de conception et réalisation de véritables projets régionaux.

69. Enfin, les résolutions sur les femmes et la paix et la sécurité (S/RES/1325) et les jeunes et la paix et la sécurité (S/RES/2250) fournissent des cadres généraux sur lesquels s'alignent de nombreux projets au Mali. Il est important de mentionner les trois projets approuvés par le PBF sous l'Initiative pour la promotion de l'égalité des sexes, ainsi que les trois autres sous l'Initiative pour la promotion des jeunes. D'autres projets font clairement référence au Plan d'action national pour la mise en œuvre la résolution 1325, comme les projets IRF-105, IRF-146 et IRF-219.

70. Conformément aux résolutions conjointes du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale sur la pérennisation de la paix en 2016, le Secrétaire général de l'ONU et le Président de la Banque mondiale ont commissionné l'étude conjointe *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* [Les chemins de la paix : approches inclusives de prévention des conflits violents], publiée en 2018. Déjà en 2016, l'étude conjointe *Employment Programmes and Peace: A joint statement on an analytical framework, emerging principles for action and next steps* [Programmes d'emploi et paix : déclaration conjointe sur un cadre analytique, des principes d'action naissants et étapes futures] a été publiée en collaboration avec la Banque mondiale, le PBSO, le PNUD et l'OIT. Malheureusement, le projet pilote prévu devant donner suite à cette étude et cofinancé par le PBF et la Banque mondiale n'a pas pu être réalisé, une opportunité manquée. MAL/D-1 offre une solution moins idéale à cette collaboration potentielle où l'ONU et la Banque mondiale s'engagent à effectuer une évaluation conjointe des programmes parallèles du même type.

### **3.2 Efficacité**

71. Dans cette section, l'efficacité est considérée à l'échelle du portefeuille afin de savoir si et comment les projets individuels ont contribué à des résultats à un plus haut niveau relevant d'un cadre commun de résultats. Il est impossible d'apporter une seule réponse pour le portefeuille dans son entier; il faut alors décomposer l'analyse pour prendre en considération les spécificités de la Phase 1.

#### **3.2.1 Phase 1**

72. Approuvés en même temps, les projets de la Phase 1 contribuaient tous au même cadre de résultats, lequel s'organisait autour de deux résultats prioritaires : le premier étant axé sur l'utilisation du dialogue et des mécanismes de résolution des conflits, et le second sur une vague notion d'inclusion supposée prévenir les conflits (violents). Le cadre commun de résultats ayant été créé à la fin de la phase de développement des projets pour en faciliter le suivi, les résultats prioritaires n'ont donc pas orienté la conception des projets individuels. Les projets ne contribuent à aucun des résultats prioritaires ; mais plutôt les résultats de projets individuels sont organisés de manière à constituer une forme de cohérence à plus grande échelle.

73. Le projet IRF-105, qui relève de l'Initiative pour l'égalité des sexes, a suivi un processus d'approbation différent pour être ensuite rajouté au cadre commun de résultats.



## Draft Rapport final pour commentaires

Rétrospectivement, le projet IRF-84 aurait pu être rajouté au cadre de résultats dans la mesure où sa zone de mise en œuvre s'est déplacée de Kidal aux régions de Gao et de Tombouctou.

Résultats prioritaires	Résultats de projet	Entités onusiennes bénéficiaires
1. Les individus, groupes et communautés qui sont à risque de (ré)engagement dans un conflit utilisent les plateformes de dialogue et les mécanismes locaux de résolution de conflits pour résoudre leurs différends de manière pacifique.	IRF-101 : Résultat 2 et Résultat 3	UNICEF
	IRF-102 : Résultat 1 et Résultat 2	UNHCR, IOM
	IRF-105 : Résultat 1 et Résultat 3	ONU-Femmes, FNUAP
	IRF-106 : Résultat 1	UNDP
2. Inclusion et intégration accrues des individus/ groupes/ communautés qui sont à risque de (ré)engagement dans le conflit, à travers un accès plus équitable / amélioré aux sources de revenu et aux services de base et juridiques.	IRF-101 : Résultat 1	UNICEF
	IRF-102 : Résultat 3 et Résultat 4	UNHCR, OIM
	IRF-105 : Résultat 2	ONU-Femmes, FNUAP
	IRF-106 : Résultat 2	PNUD, UNIDO

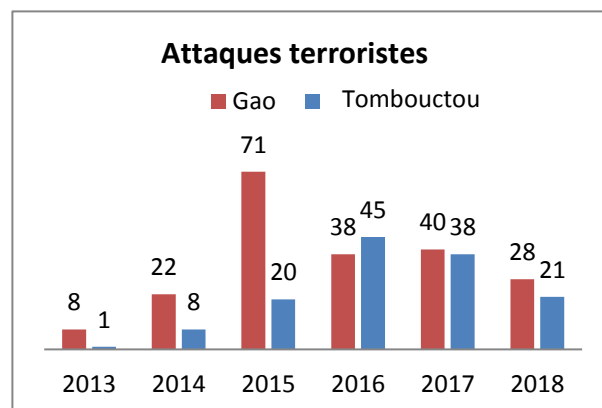
74. La Phase 1 était accompagnée d'une approche de suivi pilote qui se voulait commune mais qui a en fait été effectuée par un cabinet de recherche privé malien en charge d'effectuer des sondages d'opinion et de collecter des données pour les indicateurs du cadre commun de résultats.

75. Le cabinet AE2C a effectué trois sondages et publié les rapports correspondants (novembre 2015, juin et novembre 2016) à partir de 800 entretiens (5 groupes de discussion de 20 personnes dans chacune des huit communautés de projet dans les régions de Gao et Tombouctou + 30 entretiens individuels avec des participants des groupes de discussion dans chaque communauté). Les sondages n'incluaient pas de groupe témoin dans les zones où les projets du PBF n'intervenaient pas, et n'effectuaient pas de distinction dans leurs questions et analyse entre les mécanismes appuyés par les projets du PBF et les autres.

76. Selon les données disponibles, le résultat prioritaire 1 n'a pas été réalisé. Alors qu'un pourcentage important des personnes engagées dans un conflit a utilisé le dialogue ou les mécanismes de résolution des conflits (Tombouctou : 79 % et Gao : 72 %), seulement environ un quart s'est déclaré satisfait des résultats de ces mécanismes (Tombouctou : 20 % et Gao : 26 %) en novembre 2016. Pire encore, le niveau de satisfaction a baissé (de 58 % à Tombouctou et 36 % à Gao en 2015). De la même manière, la confiance dans les capacités des communautés à gérer les conflits a également diminué par rapport au niveau de référence du sondage final (Tombouctou : de 55 % à 31 %; Gao : de 47 % à 38 %). Les administrateurs locaux et les dirigeants informels des communautés indiquent une moindre confiance dans les capacités des mécanismes de résolution des conflits (Tombouctou : 20 %, Gao : 14 % en novembre 2016).

77. La situation générale de la sécurité dans la région demeure très volatile sur l'ensemble de la période considérée. Selon la MINUSMA, il y a eu un total de 340 attaques terroristes entre 2013 et 2018 dans les régions de Tombouctou et Gao seules. D'autres incidents violents ont

aggravé la situation de la sécurité, le banditisme et la criminalité étant les plus répandus, suivis par des violences intercommunautaires et des actes de radicalisme. Il est particulièrement inquiétant de constater qu'alors que les attaques terroristes ont diminué, les actes relevant d'autres formes de violence ont doublé entre 2017 et 2018, soulignant une détérioration de la sécurité.



78. Selon l'information disponible, l'évaluation du résultat prioritaire 2 s'avère plus difficile. Plusieurs indicateurs tentent de mesurer l'exclusion des groupes ethniques pour l'accès aux services sociaux de base en s'appuyant sur les registres officiels des centres de santé et des écoles. Les sondages essaient également de répondre aux questions concernant l'exclusion économique. Cependant, cette information n'est pas concluante due à des points de comparaison contestables (par ex. le pourcentage de la distribution des groupes ethniques n'est pas attaché à un lieu spécifique).

79. D'autres indicateurs sont plus informatifs. Le sondage final montre que 86 jeunes ont (re-)joint des groupes armés après avoir bénéficié de l'appui du PBF, ce qui équivaut environ à 10 % du nombre total de jeunes bénéficiaires qui s'élève à 834. Ceci est en parti attribué au processus de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) et aux attentes générales quant aux retombées positives potentielles. Un résultat plus encourageant est celui concernant les solutions durables pour les rapatriés : les 621 bénéficiaires ayant reçu l'appui du PBF étaient toujours dans les communautés d'accueil au moment du sondage final, ce qui équivaut à une réussite comparée à la réintégration échouée de certains rapatriés n'ayant pas bénéficié de l'appui du PBF entraînant dans certains cas un nouveau départ.

### 3.2.2 Phase 2

80. La Phase 2 n'a pas développé de cadre de résultats prioritaires. Concernant cette phase, l'orientation stratégique la plus largement consultée est disponible dans les conclusions d'un atelier organisé par la Cellule d'appui du PBF et cofacilité par Interpeace et PeaceNexus à Bamako les 11 et 12 mai 2017. Parmi les participants à cet atelier figuraient les membres du Comité de pilotage, des représentants de ministères clefs (Ministères de la Réconciliation Nationale (MRN), de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille (MPFEF), de l'Éducation Nationale (MEN) et de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (MEFP), des agences, fonds et programmes de l'ONU ainsi que des responsables de différentes sections de la MINUSMA et des organisations de la société civile. Les recommandations de l'atelier consistaient à donner priorité à la Phase 2 de la programmation du PBF de deux manières :

- Géographiquement, sur le centre du Mali, c.à.d. les régions de Mopti et Ségou
- Thématiquement, sur les thèmes de la gouvernance locale et de la résolution des conflits intercommunautaires.

81. Les résultats de cet atelier ne mentionnent pas les femmes ou les jeunes comme les principaux groupes cibles. En effet, l'axe de la seconde phase s'est développé en parallèle au processus d'appel à candidatures pour les Initiatives de promotion des jeunes et de l'égalité des femmes de 2017 (GYPI). De nombreuses notes conceptuelles alors rejetées dans le cadre de cet appel semblent avoir été ensuite recyclées comme points de départ pour le développement de projets pour la Phase 2.

82. Compte tenu du fait que les projets de la Phase 2 ne contribuent pas à un cadre de résultats prioritaires, en raison du manque de données, il sera difficile de documenter la contribution de ces projets à des résultats de consolidation de la paix à un plus haut niveau. C'est une régression par rapport à la Phase 1, laquelle – malgré ses faiblesses – constituait au moins une tentative de refléter ces résultats au niveau du portefeuille. On note toutefois la fréquence des communications entre entités onusiennes bénéficiaires engagées dans la Phase 2 sur le terrain, et ce grâce à des réunions conjointes de planification. Cette collaboration croissante devrait contribuer à plus de complémentarité et fournir ainsi une base pour davantage d'efficacité.

### **3.2.3 Projets additionnels**

83. Enfin, comme mentionné ci-dessus, la moitié du portefeuille, c.à.d. 10 projets, a été approuvée hors considérations programmatiques de manière *ad hoc*. Alors que ces projets témoignent du potentiel du PBF à faire preuve de flexibilité en appuyant de nouvelles opportunités pour la consolidation de la paix, l'absence d'un plan de priorités ou d'un cadre stratégique et un petit nombre de projets individuels font qu'il est très difficile de parler d'effets cumulatifs pour le portefeuille de consolidation de la paix. À l'avenir, il est conseillé d'accroître l'aspect programmatique des interventions afin d'en améliorer la cohérence et la complémentarité au sein du portefeuille, et d'identifier et traiter des déficits de consolidation de la paix en évitant les éventuels doublons.

### **3.3 Impact et durabilité des projets de la Phase 1**

84. Les projets de la Phase 1 ont atteint les résultats escomptés. Leur contribution générale à un impact de consolidation de la paix à plus haut niveau varie, tout comme la durabilité des résultats. Les sections suivantes fournissent davantage de détails sur les cinq projets piliers.

#### **3.3.1 IRF-84 : Cantonnement**

85. Le projet IRF-84 a apporté 2,997,414 dollars US à l'UNOPS (Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets) pour construire trois sites de cantonnement pour les membres des groupes armés conformément à l'article 10 de l'Accord préliminaire de paix de Ouagadougou de 2013. Alors que l'UNOPS avait un rôle de bénéficiaire et d'agent d'exécution en charge des tâches financières et logistiques, les dimensions politiques du projet étaient gérées par la Section DDR de la MINUSMA. Le projet, ayant démarré en février 2014 et supposé finir sept mois plus tard, a connu d'importants retards. Les sites de cantonnement devaient être construits à Kidal; mais en raison d'une modification du processus de DDR, ils ont finalement été construits dans les régions de Gao (Fafa et Innega) et Tombouctou (Likrakar) en 2016. Les constatations s'appuient sur l'examen de documents et sur des entretiens avec des parties prenantes clés à Bamako (Section DDR de la MINUSMA, UNOPS et Commission DDR nationale) et Gao (Section DDR de la MINUSMA).

86. Le projet du PBF faisait partie d'une intervention plus importante dirigée par la Section DDR de la MINUSMA appuyant la construction de huit sites de cantonnement. Dans le but d'établir ce rapport, les sites de Fafa, Innega et Tombouctou ont été considérés comme ayant été construits avec le financement du PBF. Le langage peut changer du projet de document au rapport, mais dans sa forme modifiée, le projet vise à « Augmenter la sécurité dans le nord du Mali (régions de Gao, Tombouctou et Kidal) et accroître la confiance entre les parties à l'Accord préliminaire de Ouagadougou en démarrant le processus de cantonnement dans trois camps ». Ce résultat n'a pas été atteint comme prévu, en raison essentiellement du fait que le cantonnement n'a toujours pas commencé à l'heure où ce rapport est rédigé. Les retards du processus de DDR, qui envisagent le cantonnement comme une étape cruciale, échappent au contrôle de l'ONU et tombent sous la responsabilité du Gouvernement du Mali et des groupes armés signataires des Accords de Ouagadougou et d'Alger. Actuellement, il existe un plan pour un processus de DDR accéléré qui envisage le démarrage du cantonnement en 2019.

87. Les retards du processus de DDR ci-dessus mentionnés ont entraîné une situation où les sites de cantonnement, construits en 2016, n'ont jamais servi, doivent être gardés, maintenus en état dans un contexte difficile, alors que les constructions continuent de se dégrader. Si le processus de cantonnement venait à démarrer, des ressources supplémentaires seraient nécessaires pour permettre l'utilisation des sites d'origine. On peut discuter le fait que, bien que les sites n'aient pas eu la finalité prévue, l'objectif (politique) plus général d'accroître la confiance dans le processus de paix a été satisfait. La planification de la construction a maintenu un dialogue ouvert entre signataires et la réalisation des huit sites (pour environ 754 000 dollars US chacun) a supprimé un obstacle pratique déplaçant alors la responsabilité des retards du processus de DDR aux groupes armés. Toutefois, il faut se demander si l'objectif politique n'aurait pas pu être atteint de manière moins onéreuse.

88. De plus, le projet pourrait avoir eu des conséquences négatives involontaires. Le processus de DDR, malgré ses retards, a contribué à l'idée selon laquelle il existait des bénéfices potentiels associés avec le fait d'être membre d'un groupe armé. C'est une des raisons pour laquelle on a observé une ruée vers les armes afin de remplir le critère permettant de participer au processus de désarmement. Un des indicateurs de ce phénomène constitue l'importante augmentation du nombre de personnes concernées par le processus : alors que l'estimation initiale s'élevait à 10 000 membres pour chacun des deux mouvements armés, les deux groupes ont annoncé par la suite devoir inclure 17 000 anciens combattants dans le processus. Les sondages d'opinion indiquent également que de nombreux jeunes ont rejoint les groupes armés dans le but de recevoir des bénéfices. Le processus de DDR a aussi contribué à augmenter le pouvoir de négociation des groupes armés au détriment d'autres parties prenantes dans le nord du Mali dont les revendications ont été minimisées voire exclues des négociations politiques.

89. Une des conséquences positives qui n'était pas envisagée à l'origine peut être attribuée au changement de configuration des sites de cantonnement. Le processus de transition est inhérent au cantonnement ; les anciens combattants ne doivent pas rester dans les camps plus de 45 jours pour participer au processus de DDR. La configuration initiale se composait de bâtiments de petite taille et de grandes tentes. Cependant, au fur et à mesure, des constructions plus solides sont apparues et ont été transférées aux populations locales pour servir à des fins civiles comme

des écoles, centres de santé, espaces de commerce, etc. Alors que ce phénomène a le mérite d'accroître la durabilité des investissements, ce résultat demeure hypothétique dans la mesure où ce transfert n'a pas eu lieu. Par ailleurs, le fait que les sites de cantonnement se situent essentiellement dans des zones éloignées diminue leur utilité civile.

90. Les considérations relatives à l'égalité des sexes étaient limitées mais adéquates. Les camps de cantonnement suivent tous la même formule en fournissant un hébergement pour 750 personnes, nommément : 75 hommes cadres supérieurs, 600 hommes officiers subalternes et 75 femmes enfants soldats. Des quartiers et bâtiments sanitaires séparés sont envisagés pour le dernier groupe. Compte tenu du fait que les camps n'ont toujours pas été utilisés aux fins prévues, il est impossible de déterminer dans quelle mesure la planification était adéquate du point de vue de l'égalité des sexes. Le projet n'avait pas d'objectif relatif à l'autonomisation des femmes.

91. D'un point de vue politique, ce projet était le plus sensible et le plus important de la Phase 1. Alors que ses résultats sont mitigés, il a rempli une fonction importante pour la MINUSMA durant la phase de démarrage. À un moment où les contributions n'étaient pas encore disponibles, l'approbation rapide des fonds du PBF a constitué un important pouvoir de négociation pour la Mission lui permettant de jouer un rôle pendant et après les négociations de paix ainsi que dans le processus de DDR.

92. Comme mentionné ci-dessus, l'appui du PBF au processus de cantonnement a ensuite été relayé par des contributions au budget de la MINUSMA d'un montant de 10 millions de dollars US pour la construction de sites de cantonnement supplémentaires. Toutefois, en raison des retards de mise en œuvre, les fonds du PBF n'avaient pas encore été utilisés pour construire des sites de cantonnement au moment où le budget a été approuvé. Le PBF a apporté une réponse rapide à un besoin perçu comme urgent alors entraînant un effet catalytique financier global.

93. Enfin, le projet permet de tirer d'importants enseignements concernant la collaboration entre la Mission et l'équipe de pays des Nations Unies, représentée dans ce cas par l'UNOPS. La répartition du travail attribuait clairement les tâches techniques, financières et administratives à l'UNOPS et l'encadrement général, la planification et la supervision politique à la Section DDR de la MINUSMA. Cependant, dans la réalité, les aspects techniques et politiques ne pouvaient pas toujours être différenciés, causant alors des frictions du fait de solutions politiques non viables sur plan technique et vice versa. Une des leçons serait d'accroître le partage d'informations et d'encourager à l'avenir une collaboration plus étroite entre la MINUSMA et les entités onusiennes bénéficiaires afin d'éviter des problèmes similaires.

### **3.3.2 IRF-101 : Éducation de la paix**

94. Le projet IRF-101 (Projet de l'éducation pour la consolidation de la paix dans le nord du Mali) a apporté 2 499 519 dollars US à l'UNICEF. Un montant initial avait été approuvé en décembre 2014 pour un montant de 1 999 519 dollars US suivi d'une extension de 500 000 dollars US en février 2016. Le projet, qui s'est achevé en juin 2017, s'organisait autour de trois résultats. Les constatations qui suivent ont été établies à partir de l'examen de documents (document de projet et rapports ainsi que l'évaluation externe du projet), des entretiens à

Bamako (personnel de l'UNICEF, Ministère de l'éducation) et à Gao (UNICEF, D-CAP) ainsi que de l'observation d'un événement où des écoles présentaient différentes danses sur le thème de la consolidation de la paix à Gao, appuyé par l'UNICEF dans la continuité du projet IRF-101.

95. Résultat 1 (La marginalisation des enfants et adolescents (déscolarisés ou non scolarisés du fait du conflit) a diminué à travers leur réintégration à une éducation de qualité dans un environnement social favorable à la paix) a été largement réalisé. 3 784 enfants (de 7 à 18 ans, dont 1 777 filles) qui n'étaient jamais allés à l'école ou avaient dû quitter l'école, ont reçu une formation accélérée grâce à un programme financé par le projet dans le but d'être réintégrés au système scolaire, soit seulement 16 % en deçà de l'objectif des 4 500 enfants. Sur ce total, 3 269 (86,4 %) ont réussi l'examen final du cours accéléré et 71,4 % d'entre eux ont ensuite pu s'inscrire à l'école. Il est difficile de vérifier l'effet à long terme de cette composante sur la prévention des conflits, cependant sur le court terme, il signale clairement un retour à la normalité après la fin de l'occupation dans ces régions.

96. Résultat 2 (Les enfants à l'école participent activement aux activités de promotion de la cohésion sociale et de culture de la paix) a partiellement dépassés les objectifs visés. Les capacités des 1 700 enseignants dans les régions de Gao et Tombouctou dans les zones de résolution du conflit ont été renforcées et 93 000 enfants (anciennement 68 000) ont participé aux activités d'éducation à la paix en faveur d'une culture de la paix, y compris au travers d'activités culturelles et sportives. Les compétitions entre écoles rassemblaient enseignants, étudiants et un public pour refléter la cohésion sociale et exprimer un message positif sur la cohabitation pacifique. Des activités similaires ont continué après la clôture du projet, comme l'a observé l'équipe d'évaluation à Gao.

97. Résultat 3 (Les communautés scolaires jouent un rôle plus actif dans le dialogue inclusif comme moyen de résoudre leurs différends pacifiquement et de cohabiter pour renforcer la cohésion sociale et promouvoir la paix) était axé sur les comités de gestion ou communautés scolaires se composant de représentants des enseignants, étudiants et parents et servant de point d'entrée pour renforcer la gouvernance et les mécanismes de résolution des conflits dans le secteur de l'éducation. De plus, une importante composante sensibilisation a également joué un rôle grâce aux radios communautaires et à 66 clubs d'écoute, touchant au moins 10 656 membres de la communauté.

98. Le projet avait pour objectif d'atteindre 50 % de femmes et de filles parmi ses bénéficiaires. Cependant, la majorité des données agrégées produites par le projet et par l'évaluation externe ne sont pas ventilées par sexe, rendant difficile l'évaluation finale des considérations relatives à l'égalité des sexes. Avec le résultat 1, les filles étaient légèrement sous-représentées (46,9 %) et elles avaient une chance de réintégrer l'école légèrement inférieure (68,1 à 74,23 %). Les activités de formations et la campagne de sensibilisation comprenaient des éléments relatifs à l'égalité des sexes.

99. Le module sur l'éducation de la paix développé dans le cadre du projet fait maintenant partie des documents de formation de norme pour l'ensemble des enseignants au Mali. Ce changement institutionnel, adopté par le Ministère de l'éducation, constitue l'aspect le plus significatif de la durabilité. Certains résultats au niveau individuel sont cependant mitigés par les

développements récents. De nombreuses écoles demeurent fermées ou ont fermé à nouveau. Ce phénomène peut être observé dans de nombreuses parties du pays pour différentes raisons. Dans la région de Gao, 30 écoles sur 168 ont fermé pendant la période de l'évaluation, avec pour principales causes l'insécurité et des enseignants absents.

100. De plus, le projet a été répliqué dans la région de Mopti avec 1,5 millions de dollars US apportés par le Gouvernement du Japon. Le projet visait 42 500 enfants, 850 enseignants, 200 écoles et 10 000 membres de la communauté soit le plus significatif résultat financier catalytique d'une intervention du PBF. Actuellement, l'UNICEF est également en train de mettre en œuvre le projet Promouvoir la cohésion et le développement d'un environnement favorable à la scolarisation des enfants dans les régions du centre et le nord du Mali en collaboration avec le Search for Common Ground dans la continuité du projet IRF-101.

### **3.3.3 IRF-102 : Réintégration des personnes déplacées**

101. Le projet IRF-102 a apporté 1,25 millions de dollars US au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et à l'Organisation internationale du travail (OIT) et a été mis en œuvre entre janvier 2015 et juin 2016. Ses objectifs prioritaires étaient la création de mécanismes appuyant la réintégration des rapatriés (personnes déplacées à l'intérieur du pays et réfugiés) dans les régions de Gao et Tombouctou, pour qu'ils puissent jouir des droits sociaux et économiques, de la liberté de mouvement et de leur intégrité physique, tout en contribuant à la cohésion sociale dans les zones de l'intervention. Quatre résultats spécifiques supplémentaires visaient à contribuer à ces résultats prioritaires. Les constatations suivantes ont été établies à partir de l'examen de documents (documents de projet et rapports), d'entretiens à Bamako (UNHCR, OIT) et à Gao (UNHCR, OIT, Comité de sélection des bénéficiaires d'activités génératrices de revenus composé de représentants des autorités locales, bénéficiaires) et de l'observation d'une halle de marché, construite par l'OIT, et de stands bénéficiaires, dans le quartier Château à Gao. Alors que certains des résultats tangibles étaient accessibles pour l'évaluation, le changement potentiel à l'échelle de la communauté demeure pour l'essentiel inaccessible en raison de la situation de la sécurité.

102. Résultat 1 : (Le tissu social entre les communautés est reconstruit grâce à une maîtrise des outils de dialogue et de gestion des conflits) place la barre très haut mais ses résultats sont pour le moins modestes. Pour l'essentiel, le projet a permis la formation de 240 personnes à la gestion de conflit (dont 78 femmes), des campagnes de sensibilisation au travers de radios et ateliers (touchant au moins 4 527 personnes, dont plus de 55 % de femmes) ainsi que des activités culturelles et sportives rassemblant diverses communautés. Cependant, peu d'efforts ont été déployés pour prolonger ces changements comportementaux au niveau individuel et les transformer en pratiques institutionnelles.

103. De manière similaire, le résultat 2, (Les autorités locales regagnent la confiance de leur citoyens), consistait essentiellement en un appui matériel (ordinateurs, imprimantes, panneaux solaires, motocyclettes, mobilier de bureau, etc.) et une capacité de développement pour les autorités locales. Bien qu'il réponde potentiellement aux moteurs du conflit qu'est la méfiance entre autorités étatiques (locales) et population, il est difficile de vérifier l'impact du projet en la matière.

104. Résultat 3 (Le tissu économique est renforcé et les communautés assistées sont capables de répondre aux besoins élémentaires de leurs ménages) a été réalisé en bénéficiant à 615 personnes grâce à des activités génératrices de revenus. Des comités composés de représentants des autorités locales et de la communauté (femmes, jeunes, rapatriés et communautés d'accueil) ont été mis en place et ont développé des critères et identifié des bénéficiaires. Ce travail a contribué à mitiger le risque de conflit en prenant en considération l'inclusion et la connaissance locale pour la sélection des bénéficiaires. Les membres d'un comité rencontrés à Gao par l'équipe d'évaluation continuent de faire l'éloge de ce travail datant alors de 3 à 4 ans. Le projet a également permis d'établir des infrastructures communautaires comme des bâtiments pour les marchés. L'ensemble des bénéficiaires rencontrés dans le cadre de l'évaluation ont exprimé de manière unanime leur appréciation pour l'appui économique apporté avec pour seule recommandation de multiplier les efforts similaires.

105. Pour le résultat 4 (Les services sociaux et les infrastructures de base, essentiels au sein des communautés cibles en vue de réduire les tensions, sont réhabilités et accessibles à toutes les communautés), 15 points d'eau ont été créés ou réhabilités et 30 abreuvoirs pour le bétail réalisés. 15 comités de gestion de l'eau ont été créés et appuyés par une gestion prenant en compte les sensibilités relatives au conflit afin de réduire les tensions dans la communauté.

106. Le projet prenait en compte l'égalité des sexes. Une participation d'au moins 30 % de femmes a largement été réalisée, à l'exception de certaines activités destinées aux autorités et dirigeants locaux à forte composante masculine, ainsi reflétant les réalités de la zone d'intervention. L'autonomisation des femmes a été essentiellement réalisée dans des termes économiques.

107. En résumé, le projet a été largement mis œuvre en se fondant sur l'idée que de combiner la sensibilisation et la formation avec infrastructures et relèvement socioéconomique contribuerait à renforcer la cohésion sociale et une résolution pacifique des conflits à l'échelle de la communauté. Cette logique d'intervention a apporté une réponse adéquate à la situation dans les régions de Gao et de Tombouctou et apporté un début de redressement économique, quoique de moindre envergure. Certains de ces résultats, notamment en ce qui concerne les infrastructures et les effets individuels liés aux activités génératrices de revenus pourraient durer après la clôture du projet. Alors que le projet a été mis en œuvre dans une optique de résolution du conflit, les effets plus larges pour la consolidation de la paix, en particulier au niveau institutionnel, sont difficiles à déceler.

### **3.3.4 IRF-105 : Répondre à la violence basé sur le genre**

108. PBSO a approuvé 998 310 dollars US pour le projet IRF-105 (USD 655 910 pour ONU-Femmes et USD 342 400 pour le FNUAP) en décembre 2014 dans le cadre de l'Initiative pour la promotion de l'égalité des sexes. Le projet a démarré en janvier 2015 et a bénéficié d'une extension de 500 000 dollars US (USD 353 000 pour ONU-Femmes et USD 147 000 pour le FNUAP). Le projet, qui s'organisait autour de trois grands résultats, a été clôturé le 31 décembre 2017. Les constatations qui suivent ont été établies à partir d'un examen de documents (documents de projet, rapports et évaluation externe), entretiens à Bamako (ONU-Femmes,



FNUAP) et à Gao (partenaire d'exécution GREFFA, bénéficiaires de la Case de Paix) et des observations au cours d'une visite de la Case de Paix à Gao.

109. Pour le résultat 1 (Le système judiciaire est renforcé pour lutter efficacement contre les violences sexuelles et sexistes liées au conflit et garantir l'accès des victimes à la justice) le projet a réalisé des changements significatifs sur les plans institutionnel et normatif. Un projet de loi sur la violence à l'égard des femmes, développé par le Ministère de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille (MPFEF) et le Ministère de la justice, a bénéficié d'un appui en termes de développement des capacités et de soutien. De plus, le projet a renforcé la chaîne pénale (police, parajuristes, magistrats, etc.) pour la poursuite des crimes de violences sexuelles et sexistes entraînant une augmentation des cas traités : 329 cas de violences sexuelles et sexistes, dont 157 cas de violence sexuelle déposés devant un tribunal, contre seulement 7 au moment du démarrage du projet. Enfin, le Plan d'action national de police pour la lutte contre les violences sexuelles et sexistes pour 2018-2020 constitue l'un des résultats majeurs réalisés dans le cadre du projet ; le Plan s'établit sur la mise en place de responsables en matière d'égalité des sexes dans les commissariats, notamment à Tombouctou, Mopti et Gao. D'après le sondage final réalisé pour le cadre commun de résultats des projets de la Phase 1, 92 % des victimes de crimes de violences sexuelles et sexistes poursuivis par la justice ont eu une impression positive sur le travail du système juridique.

110. Pour le résultat 2 (Les victimes de violences commises dans le cadre du conflit bénéficient d'une prise en charge holistique et d'un soutien communautaire pour un meilleur accès à la justice et la sécurité) a contribué à un important développement des capacités des institutions et organisations, établissant un lien potentiel avec les survivants de violences sexuelles et sexistes (30 services étatiques, 76 sages-femmes, 120 membres de la Case de Paix, 11 organisations de victimes, 80 chefs religieux et traditionnels ainsi que des représentants des médias). De plus, 289 trousseaux de survie pour traiter les survivants de violences sexuelles et sexistes ont été distribués dans les hôpitaux et centres de santé. Cependant, l'une des faiblesses du projet demeure qu'aucune donnée concernant le nombre de victimes de violences sexuelles et sexistes ayant bénéficié de ces services n'a été collectée ou rapportée. D'après le sondage final effectué pour le cadre commun de résultats de la Phase 1, 82 % des personnes interrogées et 92 % des femmes connaissaient l'existence de ces services et la manière d'y accéder.

111. Le résultat 3 (Les normes et standards en matière de paix et sécurité sont mis en œuvre dans le processus de paix au Mali pour une meilleure protection des droits des femmes et des victimes de violences liées au conflit et une meilleure cohésion sociale) était principalement axé sur l'appui au Plan d'action national pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité. Il a permis l'inclusion des questions relatives aux femmes et à l'égalité des sexes dans les importants processus politiques et de consolidation de la paix tels que les négociations, le DDR et la justice transitionnelle. La création en 2014 d'une Sous-Commission sur l'égalité des sexes au sein de la Commission vérité, justice et réconciliation constitue l'un des résultats majeurs de ce projet.

112. Financé dans le cadre de l'Initiative pour la promotion de l'égalité des sexes de 2014, le projet est fortement orienté sur l'autonomisation des femmes et l'égalité des sexes. Alors que le projet était axé sur les femmes survivantes des crimes de violences sexuelles et sexistes et sur les

aspects de la victimisation, il a également contribué de nombreuses façons à l'autonomisation sociopolitique des femmes. On peut citer les exemples de la Case de Paix au niveau local et de la Commission vérité, justice et réconciliation.

113. Le projet constitue un modèle de réalisation de résultats durables en raison d'une bonne combinaison entre représentation et appui technique. Le projet de loi mentionné plus haut sur les violences sexuelles et sexistes ainsi que le Plan d'action national de police représentent un changement important sur le plan normatif. Même après la clôture du projet, on peut en observer les résultats tels que l'intégration au budget national de la distribution de trousseaux pour violences sexuelles et sexistes dans les hôpitaux et centres de santé. Les données nationales relatives aux cas de violences sexuelles et sexistes continuent d'être collectées grâce à des mécanismes prévus à cet effet dans le cadre du projet. Certains de ces résultats peuvent également être attribués au fait qu'un ancien membre du personnel du FNUAP ayant travaillé sur le projet occupe actuellement une position clef dans le MPFEF, soulignant alors l'effet de levier pouvant découler d'une collaboration fructueuse entre l'ONU et les homologues nationaux. Enfin, le projet a mis à profit les atouts d'organisations de la société civile locales comme la GREFFA et créé et renforcé des institutions locales comme la Case de Paix, lesquelles continuent d'effectuer un travail admirable au-delà du projet, comme l'a observé la mission d'évaluation à Gao.

### **3.3.5 IRF-106 : Résilience des femmes et des jeunes**

114. Le projet IRF-106 a apporté 2 611 119 dollars US au PNUD et à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), avec un premier financement de 2 111 110 dollars US en 2014 (USD 1 071 605 pour le PNUD et USD 1 039 505 pour l'ONUDI) et un financement supplémentaire de 500 019 dollars US dans le cadre d'une extension en 2016 (USD 260 005 pour le PNUD et USD 240 004 pour l'ONUDI). Le projet, organisé autour de deux principaux résultats, a démarré en janvier 2015 et s'est clôturé en décembre 2017. Les constatations qui suivent ont été établies à partir de l'examen de documents (documents de projet, rapports et projet d'évaluation externe), d'entretiens à Bamako (PNUD, ONUDI et Centre national de promotion du volontariat/CNPV) et à Gao (CNPV, bénéficiaires et jeunes non participants).

115. Le résultat 1 (Les femmes et les jeunes ciblés ont acquis les capacités nécessaires à une gestion pacifique des conflits, à la conduite de processus de dialogue ouverts et inclusifs et œuvrent à la restauration de la cohésion sociale et de la paix dans leur communauté) a été réalisé dans la mesure où 1 092 personnes, dont 200 chefs communautaires, ont reçu une formation dans les régions de Gao et de Tombouctou. De plus, 70 volontaires des communautés (32 femmes et 38 hommes) ont également été formés jouant alors le rôle de multiplicateurs en sensibilisant à leur tour 28 190 personnes dans leurs communautés respectives (dont 56,8 % de femmes).

116. Avec 84 % du budget dédiés à cet effet, le relèvement économique du résultat 2 (Les communautés ciblées deviennent plus résilientes aux conflits et s'intègrent durablement dans leurs communautés grâce aux nouvelles opportunités économiques pour les jeunes à risque et les femmes vulnérables) a constitué la principale composante du projet. Selon le rapport final, un total de 49 activités génératrices de revenus ont été financées profitant ainsi à 421 femmes ; 15 groupes de femmes ont bénéficié d'équipements et 80 plans d'activités ont été financés grâce au

service Orange Money. De plus, près de 200 jeunes ont reçu une formation professionnelle élémentaire (électricité, maçonnerie, plomberie, etc.) et 200 jeunes de quatre régions différentes ont pris part à des projets de main d'œuvre. La force du projet résidait dans l'évaluation précédant les interventions socioéconomiques, relatives notamment aux chaînes de valeurs, aux besoins en formation et à une représentation cartographique des groupes de femmes actifs dans le secteur de l'agriculture alimentaire. Toutefois, selon le rapport de projet final, seulement 30 % de bénéficiaires ont vu leurs revenus augmenter.

117. Il est évident dans la manière dont a été formulé le résultat que les femmes et les jeunes constituaient les principaux groupes cibles du projet. Ainsi, celui se reposait sur l'idée que les femmes et les jeunes, principales victimes du conflit, devaient être la priorité dans le cadre des activités de relèvement socioéconomique.

118. Le résultat le plus durable, mis à part les améliorations économiques individuelles, est la mise en place du Centre d'écoute et d'orientation à Gao au sein du Centre national de promotion du volontariat (CNPV), principal partenaire d'exécution du PNUD. Grâce à l'appui du projet, le centre de jeunes a été renforcé au point qu'il est devenu le bureau régional du CNPV et bénéficie d'une aide gouvernementale. Ce renforcement institutionnel formidable est cependant mitigé par la nature même du travail du CNPV : en tant qu'organisation de volontariat, ses activités sont axées principalement sur l'employabilité des volontaires qui en principe évoluent vers un nouvel emploi. Bien que les volontaires puissent recourir à leurs compétences nouvellement acquises en résolution des conflits dans leur nouvel environnement, cet aspect limite cependant la durabilité des résultats du projet dans la mesure où leur engagement est transitoire.

### **3.3.6 Résultats catalytiques**

119. Les résultats catalytiques non financiers, notamment concernant les projets IRF-101 et IRF-105, ont déjà été mentionnés plus haut. Toutefois, il est important de noter que les résultats catalytiques financiers, c.à.d. la mobilisation de nouveaux financements résultant de la mise en œuvre des projets, sont variés. Les projets IRF-102 et IRF-106 n'ont pas généré de contributions supplémentaires. Comme mentionné plus haut, les sites de cantonnement ont fini par être construits avec les 10 millions de dollars US du budget prévu, bien que l'on puisse argumenter sur le fait que ces fonds aient été catalysés par le projet IRF-84. Le projet IRF-101 a reçu un financement supplémentaire du Japon pour un montant de 1,5 millions de dollars US pour étendre le projet à une autre région. Le projet IRF-105 a financé la mise en œuvre du Plan d'action national pour la résolution 1325, également financée par d'autres donateurs tels que le Danemark, la Belgique, et la Suède. Certaines des entités des Nations Unies bénéficiaires ont pu utiliser l'expérience du PBF pour recevoir davantage de financements de leur siège pour des activités similaires, par exemple ONU-Femmes qui a pu recruter deux nouveaux conseillers pour les questions relatives à l'égalité des sexes.

120. Deux principales raisons expliquent ce manque de fonds supplémentaires. La première relève du fait que le potentiel effet de levier des projets en termes de mobilisation de fonds supplémentaires est négligé durant les phases de conception et de mise en œuvre. Les entités des Nations Unies bénéficiaires se reposent sur la disponibilité des fonds de la part du PBF et ne sont pas suffisamment proactives pour démarcher les donateurs en vue d'opportunités de

cofinancement et/ou de promotion des projets réussis pour attirer de nouveaux financements et intensifier leurs activités.

121. Comme mentionné ci-dessus, le Mali est un pays bénéficiant d'un engagement relativement important de la part de la communauté internationale dans le domaine de la consolidation de la paix, y compris de la part des principaux donateurs du PBF à l'échelle mondiale. Dans ce cadre, il est surprenant que les effets catalytiques financiers ne soient pas plus importants, ce qui nous mène à considérer la deuxième raison, alors discutée plus en détails dans la section 3.6 qui traite de la visibilité et du positionnement des interventions financées par le PBF par rapport aux autres mécanismes de financement au Mali. Il semblerait que les fonctions cruciales de communication et de diffusion ne sont pas dûment remplies, empêchant les interventions financées par le PBF d'être connues. On note des exemples positifs dans le reste du portefeuille, par exemple Interpeace et IMRAP (IRF-158) qui ont reçu un financement supplémentaire de la part du Canada, lequel est représenté dans le Comité de pilotage, et le Programme alimentaire mondial/PAM (IRF-217) qui a reçu 1,1 million de dollars US de l'Allemagne ; toutefois ces expériences sont davantage des exceptions que des règles.

### **3.3.7 Enseignements tirés de la Phase 2**

122. La Phase 2 a continué l'approche de programmation par région en mettant l'accent sur le centre du Mali, et plus particulièrement les régions de Mopti et Ségou. Les trois projets substantifs (IRF-217, IRF-218 et IRF-219) sont essentiellement une extension de la Phase 1 avec quelques éléments novateurs qui dans l'ensemble ne changent pas la nature des projets. Ainsi l'impression générale est plus celle d'une extension de la programmation à une autre région plutôt qu'une nouvelle programmation.

123. Le projet IRF-217, mis en œuvre par l'UNHCR, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et le PAM, est pour l'essentiel une réplique des expériences découlant du projet IRF-101 (auquel l'UNHCR a aussi participé). L'élément novateur consiste en un accroissement de l'intérêt pour la gestion des ressources naturelles comme moyen de prévention des conflits. Cependant, le résultat 2, représentant à lui seul 80 % du budget de la composante principale du projet, combine une intervention directe de développement économique avec une composante sécurité alimentaire qui répond à l'idée selon laquelle la contrainte matérielle constitue un moteur clef du conflit. Le projet étant limité à 500 foyers dans la région de Mopti, on ne peut alors envisager des résultats systémiques ou à un plus haut niveau pour la consolidation de la paix.

124. Le projet-218, mis en œuvre par l'UNDP et ONU-Femmes, combine des éléments des projets précédents. Le CNPV est le principal partenaire d'exécution et il s'appuie sur une approche d'un volontariat communautaire inspiré du projet IRF-106. ONU-Femmes continue son travail précédemment entrepris de mise en œuvre du Plan d'action national pour la résolution 1325, déjà prise en compte par les projets IRF-105 et IRF-146. Toutefois, deux éléments font que ce projet est bien plus que le transfert de deux anciens projets à une nouvelle région : premièrement, le projet ne contient pas d'activités génératrices de revenus mais tente de travailler exclusivement sur les moteurs sociopolitiques du conflit ; et deuxièmement, il implique

une nouvelle partie prenante clef qui joue alors un rôle crucial : les forces de sécurité, afin de transformer le sentiment de méfiance à leur égard, notamment chez les jeunes.

125. Le projet IRF-219, mis en œuvre par l'UNICEF, l'UNESCO et l'OIM, met à profit les programmes d'enseignement pour la paix du projet IRF-101 (dans le cas de l'UNICEF) et la composante génération de revenus et infrastructure communautaire du projet IRF-102 (dans le cas de l'OIM). Le renforcement institutionnel des Équipes régionales d'appui à la réconciliation (ERAR) à Mopti et Ségou en est l'élément novateur, soit une structure relativement nouvelle au sein du Ministère chargé de la réconciliation nationale. Tout comme le projet IRF-218, ce projet vise les jeunes (garçons et filles) au niveau individuel, en plus du renforcement institutionnel des organisations féminines de la société civile, créant alors un chevauchement d'activités, notamment avec l'appui supplémentaire de mise en œuvre du Plan d'action national pour la résolution 1325. Cette similarité thématique rajoute toutefois un élément de déséquilibre entre les trois projets de la Phase 2 et en réduit la cohérence et la complémentarité stratégique.

126. Vraisemblablement, l'absence d'analyse de conflit rigoureuse en général, et pour les deux nouvelles régions d'intervention de Mopti et Ségou en particulier, a davantage entraîné une continuation entre Phases 1 et 2 alors que le PBF envisageait plutôt des idées de projet nouvelles et novatrices.

127. *Sensibilité aux conflits*<sup>6</sup>. Une leçon importante tirée de la Phase 1 concerne la nécessité d'une programmation sensible aux conflits dans le travail des agences, fonds et programmes de l'ONU. Par exemple, on peut prendre en considération la manière dont les moyens de subsistance dans les zones touchées par l'insécurité alimentaire influencent la dynamique des conflits (IRF-102 et IRF-217). Un autre exemple est celui de prendre en compte la manière dont sont sélectionnés les bénéficiaires pour les activités génératrices de revenus comme pouvant jouer sur les frustrations et sentiments négatifs dans un contexte de pauvreté généralisée (IRF-106 et IRF-219).

128. Cet accroissement de la sensibilité aux conflits est louable, malgré le fait qu'elle devrait déjà être

La sensibilité aux conflits est la capacité d'une organisation à 1) comprendre le contexte dans lequel elle travaille, et en particulier les dynamiques relationnelles entre et parmi les groupes présents dans le contexte en question ; 2) comprendre la manière dont les éléments des interventions interagissent avec ce contexte et 3) agir suivant cette compréhension pour minimiser les impacts négatifs de ses interventions sur le contexte et maximiser les impacts positifs. Une approche sensible aux conflits minimise les impacts négatifs et maximise les impacts positifs des interventions sur la paix et les dynamiques de conflit. Toutefois, elle ne construit pas la paix, et la sensibilité aux conflits n'est pas non plus synonyme d'efficacité.

Le concept de « pérennisation de la paix » doit être compris au sens large comme un objectif et un processus, comprenant des activités visant à empêcher le déclenchement, la continuation, l'escalade et la récurrence des conflits ; traitant des causes profondes ; et aidant les parties prenantes au conflit à cesser les hostilités ; garantissant la réconciliation nationale ; et s'engageant dans le relèvement, la reconstruction et le développement.

Au cœur de la consolidation et de la pérennisation de la paix existe une intention explicite de traiter des moteurs clefs du conflit et de changer les dynamiques, avec un accent particulier sur la réduction ou la prévention de la violence comme moyen d'adresser les problèmes et injustices politiques, sociaux et économiques.

<sup>6</sup> Pour cette section, voir OCDE (2012) : *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results* and CDA Collaborative Learning Projects (2016).

plus fermement intégrée au travail de l'ONU dans les contextes de (d'après-) conflit – en effet, la sensibilité au conflit devrait faire partie intégrante de leur travail. Des interlocuteurs comme la FAO et l'UNHCR ont fait part de leurs expériences sur la manière dont l'engagement du PBF avait renforcé leur angle d'approche concernant la sensibilité aux conflits. Certaines de ces réflexions apparaissent même dans les programmations autres que celles financées par le PBF.

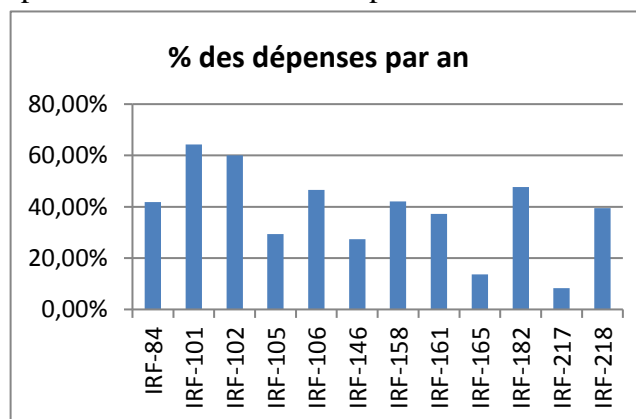
129. Il s'agit ici d'importants bénéfices collatéraux pour la programmation du PBF. Cependant, la sensibilité en elle-même ne doit pas être confondue avec la consolidation de la paix ou la pérennisation de la paix. La nécessité supplémentaire de traiter des causes profondes du conflit et des moteurs de celui-ci devrait bénéficier d'une plus grande attention dans la définition de la pertinence des interventions et ainsi occuper une place centrale dans les critères de sélection pour recevoir des financements du PBF.

130. Le fait de savoir dans quelle mesure une intervention donnée traite des moteurs clés d'un conflit permettrait également de mieux articuler le nœud humanitaire-paix-développement. En d'autres mots, l'attention prêtée à la sensibilité aux conflits par les interventions humanitaires et de développement demeure un critère essentiel de qualité. Ainsi, le PBF augmenterait de manière significative sa pertinence et son impact et par conséquent serait en mesure de mieux transcrire le nœud en donnant priorité aux financements en faveur d'interventions humanitaires et de développement qui s'attaquent aux causes profondes et aux moteurs clés du conflit de manière plus explicite.

### 3.4 Efficience

131. Pour juger de l'efficience, il faut s'interroger sur le processus d'approbation et déterminer la durée nécessaire entre enregistrement des documents de projet et approbation. Pour les projets dont l'information à ce sujet était disponible, la durée moyenne de l'enregistrement à l'approbation était de moins de 12 jours civils ; les projets approuvés dans le cadre de la GYPI suivent une procédure différente qui rend la comparaison difficile. Le transfert de ressources vers les entités bénéficiaires onusiennes et non-onusiennes a lieu généralement 10 jours après l'approbation, bien que les transferts pour les projets approuvés à la fin de 2017 aient pris beaucoup plus longtemps. Il s'agissait vraisemblablement d'une anomalie liée au nouveau mémorandum d'accord entre le Bureau du MPTF, agent administrateur du PBF, et les entités bénéficiaires onusiennes et non-onusiennes. Selon ces chiffres, le PBF a tenu sa promesse d'être rapide. Ces indicateurs ne prennent cependant pas en considération le temps consacré au développement des projets ni à la communication avec le PBSO afin que les documents de projets soient approuvables.

132. Un autre moyen de mesurer l'efficience consiste à observer le temps nécessaire aux entités bénéficiaires pour transcrire les ressources disponibles en programmation. Le pourcentage de financements approuvés au cours de la première année est un indicateur. Il est



important de rappeler que l'ensemble du portefeuille de projets du PBF au Mali a été approuvé sous la modalité IRF qui envisage des projets d'une durée maximale de 18 mois. Cela signifie qu'environ 2/3 des fonds devraient être programmés pendant la première année. Les représentations graphiques fournissent une analyse de cet aspect de l'efficacité et soulignent le fait que les projets ont rencontré d'importants obstacles durant la phase de démarrage.

133. Dans de nombreux cas, les entités bénéficiaires ne sont pas en mesure de rattraper le retard accumulé au début, ce qui explique le nombre élevé d'extensions sans coût supplémentaire dans le portefeuille. Ces constatations démontrent que le PBF est un instrument de financement visant à répondre rapidement et avec flexibilité aux problèmes naissants de consolidation de la paix. Alors que le processus d'approbation est effectivement rapide, le temps nécessaire pour traduire un financement disponible en activités et résultats tangibles sur le terrain peut être – considérablement – long.

134. Le retard peut avoir de bonnes raisons. Les entités bénéficiaires effectuent un travail exemplaire dans un environnement difficile. L'approche programmatique concentrée sur les régions choisies par le PBF est axée sur les points chauds du conflit, y compris des situations problématiques impliquant des restrictions sécuritaires rendant la mise en œuvre impossible dans le pire des cas ou la ralentissant dans le meilleur des cas.

135. La question de l'accès est cruciale, bien que plus problématique pour les entités bénéficiaires onusiennes que non-onusiennes, l'accès limité entraînant la nécessité de trouver des alternatives pour diriger la mise en œuvre. Les projets sont souvent mis en œuvre dans des régions où les entités onusiennes ont une présence limitée ou inexistante. Les partenaires d'exécution – essentiellement des organisations nationales de la société civile ou des institutions étatiques – qui sont en mesure d'intervenir dans des environnements difficiles prennent généralement la responsabilité du travail quotidien, voire de l'ensemble du travail. Les mesures de sécurité ralentissent la mise en œuvre et accroissent les coûts.

136. Les achats constituent un défi, dans la mesure où les procédures ne prennent pas toujours en compte les réalités sur le terrain. Les entités bénéficiaires onusiennes doivent non seulement trouver un maître d'œuvre qui peut effectuer le travail mais également investir du temps et de l'énergie pour trouver des solutions originales pour les employer conformément aux procédures administratives. La connaissance intime de la région d'intervention peut aider à accroître la sensibilité aux conflits et l'efficacité dans le choix du maître d'œuvre mais cette information n'est pas toujours accessible aux entités onusiennes ayant une présence limitée dans la zone d'intervention envisagée.

137. Avec l'exception des projets de la Cellule d'appui et du projet IRF-101, lequel a été mis en œuvre par l'UNICEF seul, tous les autres projets de l'ONU sont pour l'essentiel des projets conjoints (IRF-84 ; IRF-165 sont effectivement des projets conjoints avec la MINUSMA et le projet IRF-182 comprend une composante OIM). Les agences, fonds et programmes ne sont pas très accoutumés aux mises en œuvre conjointes qui tendent à davantage ralentir la mise en œuvre. Il est cependant très profitable au PBF de stimuler de telles activités conjointes. Sur le papier, les projets GYPI avec les OSC comme bénéficiaires sont de simples projets. Toutefois

dans la pratique, ils sont également mis en œuvre de manière conjointe avec des partenaires nationaux (par ex. IRF-158 : InterPeace et IMRAP ou IRF-234 : Mercy Cops et Think Peace).

138. Alors qu'il s'agit ici de réels obstacles devant être surmontés pour garantir une programmation solide de consolidation de la paix, aucun des défis ci-dessus n'est nouveau ni inconnu des bénéficiaires de fonds. Ainsi, on doit également souligner qu'il existe un élément de sur-ambition de la (ou mauvaise) planification, contribuant au fait que les projets sont rarement clôturés dans les temps. L'autre explication de la frustration des entités bénéficiaires (onusiennes ou non) concernant la durée maximale de 18 mois est le fait qu'il s'agisse d'une période insuffisante pour mesurer de manière réaliste l'effet du changement pour la consolidation de la paix.

### **3.5 Problématique hommes-femmes**

139. Les considérations relatives à l'égalité des sexes sont bien représentées dans le portefeuille. Une première observation montre que sur 20 projets, 3 ont été approuvés suivant diverses versions de l'Initiative pour la promotion de l'égalité des sexes, et 3 sous l'Initiative pour la promotion des jeunes, qui accorde également une attention accrue aux considérations relatives à l'égalité des sexes. En plus de ces projets appuyés grâce aux fenêtres à financement spécial, un projet fait mention des femmes de manière explicite dans son titre (IRF-106). Tous les projets de la deuxième phase mentionnent les femmes et les filles de manière explicite. Sur l'ensemble du portefeuille, seulement 2 projets (IRF-84 et IRF-165), en plus des deux projets de la Cellule d'appui du PBF, ne sont pas axés sur les femmes ou les jeunes.

140. Comme mentionné plus haut, les femmes et les jeunes sont souvent perçus comme les victimes principales du conflit. Ils sont également impliqués ou visés par les projets en raison du fait qu'ils sont « facilement accessibles ». Dans le cadre du portefeuille du Mali, cela signifie également la négligence de ceux qui sont difficiles d'accès, notamment les acteurs politiques et/ou de sécurité propices à la violence et dont l'influence doit être limitée dans la durée afin de permettre une quelconque consolidation de la paix.

141. Enfin, alors que les femmes et les jeunes sont souvent ciblés, cela ne se traduit pas toujours par plus d'équité ou plus de pouvoir dans la prise de décisions. Beaucoup de projets sont axés sur la sensibilisation et le développement des capacités et ne vont pas plus loin pour créer ou appuyer (politiquement) les processus permettant aux nouvelles idées et compétences d'être intégrées et appliquées. Ce changement du niveau individuel aux niveaux sociopolitique et institutionnel serait essentiel afin d'amplifier la contribution du portefeuille à l'autonomisation des femmes.

### **3.6 Gestion et supervision**

142. L'analyse se concentrera sur cinq domaines de gestion et supervision concernant le portefeuille du PBF, chacun axé sur la performance d'un type d'acteur différent, notamment le PBSO, le Comité de pilotage, la Cellule d'appui du PBF, les entités bénéficiaires onusiennes ou non-onusiennes, et la collaboration entre la MINUSMA et l'équipe de pays des Nations Unies.



### 3.6.1 Quelle a été l'efficacité de la contribution du PBSO ?

143. Les capacités du PBSO consacrées à la gestion du PBF au Mali consistent largement en un administrateur de programme et un subalterne, lequel s'est vu attribuer des responsabilités de suivi et évaluation dès le début. Un appui supplémentaire est apporté de manière *ad hoc*, par exemple pour ce qui est des évaluations de projet et de portefeuille, avec un poste spécialement prévu pour appuyer ces évaluations. Le Mali est seulement un pays parmi plusieurs tombant sous la responsabilité de ce personnel. Au niveau de la direction du PBSO, le Mali bénéficie de l'appui du Sous-Secrétaire général à la consolidation de la paix et du Chef du Service de financement des activités de consolidation de la paix qui supervise la gestion du PBF.

144. Le PBSO apporte un appui technique, de formation, de facilitation des processus entre différentes parties prenantes onusiennes au niveau du pays, comme la MINUSMA, l'équipe de pays des Nations Unies et la Cellule d'appui du PBF, etc. Cet appui est largement apprécié par les bénéficiaires dans le pays et dans certains cas dans d'autres départements du Secrétariat, comme le Département des opérations de paix. La nature rapide et souple de l'appui du PBF a été soulignée et elle se reflète également dans la rapidité avec laquelle les projets sont approuvés (voir plus haut). Le cas du premier projet du PBF au Mali (IRF-84) en particulier a été considéré à part dans la mesure où il apportait des ressources critiques à la mise en place de la MINUSMA.

145. Toutefois, il semblerait qu'il y ait des progrès à faire dans un certain nombre de domaines. Le premier concerne le fait qu'aucune analyse de conflit n'ait été réalisée à l'échelle du portefeuille en amont des Phases 1 et 2, bien que PBSO insiste fortement sur cet élément dans ses Directives. Concernant la Phase 1, deux raisons ont été avancées : l'accès à un nombre important d'analyses de conflit déjà existantes et le désir d'apporter au Mali une aide rapide et modulable en passant outre le processus long et intense de préparation d'un Plan de priorités pour la consolidation de la paix. Concernant la Phase 2, une étude et une analyse de conflit externe effectuées par l'une des entités bénéficiaires non-onusiennes (Interpeace/IMRAP) ont apparemment remplacé une analyse en tant que telle et été utilisées pour justifier le déplacement des programmes dans la région du centre du Mali. À l'avenir, il est fortement recommandé que le PBSO investisse et appuie la réalisation d'une analyse de conflit approfondie spécifique aux régions et sur les domaines thématiques potentiels de ses interventions et exige des rapports d'activités réguliers pour suivre les dynamiques volatiles inhérentes aux conflits.

146. Un autre problème est dû au fait que les parties prenantes sur place perçoivent New York comme le lieu central du processus d'approbation. On cite en particulier le développement de la Phase 2 au cours de laquelle les opinions du PBSO différaient de celles du Comité de pilotage au Mali relativement aux projets approuvés par ce dernier. Ce désaccord peut avoir des conséquences sur la pleine prise de responsabilités aux niveaux local et national. À ce sujet, la position du PBF au niveau international n'est pas toujours comprise au niveau national. Par conséquent, les priorités stratégiques de financement sont perçues comme déterminées par le PBSO. Le renforcement de processus inclusifs quant au développement de l'analyse de conflit et la mise en place de priorités en accordant un plus grand rôle à la Cellule d'appui du PBF à Bamako alors assurant la liaison entre PBSO et parties prenantes sur le terrain devraient permettre d'atténuer les critiques à cet égard.

147. Les entités bénéficiaires onusiennes ont de manière quasi-unanime critiqué les courts délais impartis pour développer leurs notes conceptuelles et projets de document ces dernières années. Ces plaintes pourraient être liées au fait que les GYPI effectuent à présent un appel annuel à candidatures, lequel peut être demandeur, surtout pour les petites agences. De plus, la diversité du portefeuille du PBF au Mali a été soulignée plus haut, avec 13 entités bénéficiaires onusiennes. Cette complexité accroît le temps de consultation nécessaire et ralentit les processus de prise de décisions. Dans la mesure du possible, le PBSO doit garder à l'esprit ces engorgements et continuer de renforcer ses processus de planification, en collaboration avec la Cellule d'appui du PBF, pour établir des délais réalistes.

148. Enfin, la durée limitée de 18 mois a été critiquée de manière unanime par les parties prenantes sur le terrain comme étant trop courte compte tenu des obstacles rencontrés pour la mise en œuvre et les attentes concernant des résultats de consolidation de la paix à haut niveau. Ce problème devrait être moins difficile à gérer à l'avenir. On peut penser que le PBSO appliquera ses Directives de 2017 et que la plupart des projets au Mali seront régis par la modalité PRF dont la durée maximale est de 36 mois. Compte tenu du contexte changeant, on pourrait considérer un compromis de 24-30 mois tenant compte des obstacles liés à la mise en œuvre et sur lesquels les organisations bénéficiaires ont peu de contrôle.

### **3.6.2 Quelle a été l'efficacité de la contribution du Comité de pilotage ?**

149. Au moment de sa création en 2014, on envisageait un Comité de pilotage de petite taille et souple composé de quatre membres, les coprésidents (DSRSG/RC/HC et Ministre des affaires étrangères), et, suivant un système de rotation, un membre représentant la société civile (actuellement le Forum des organisations de la société civile au Mali ou FOSC) et un membre représentant la communauté internationale (actuellement l'Ambassade du Canada). Conformément aux termes de référence, le Comité de pilotage est « responsable de l'orientation stratégique des projets devant être soumis au PBF pour approbation, de décider de la sélection et de l'approbation des projets et du contrôle de qualité de la mise en œuvre des projets ».

150. Dans l'ensemble, l'évaluation du travail du Comité de pilotage par les parties prenantes est positive, avec des éléments pouvant renforcer la qualité de son travail. Un exercice d'examen participatif en mai 2017 avait par exemple déjà développé des suggestions de réforme du Comité de pilotage, proposant notamment la création d'une entité d'appui technique qui favoriserait la prise de responsabilités au niveau national et un engagement plus prononcé dans la mise en œuvre des décisions prises par le Comité. Ces observations ont été répétées par d'autres parties prenantes clés, y compris des membres du Comité de pilotage lui-même, durant le processus de collecte de donnée dans le pays. Une entité d'appui technique permettrait également au Comité de se concentrer sur son rôle stratégique de supervision du portefeuille du PBF au Mali, sans être dérangé par les détails de considération technique des projets individuels. Dans l'idéal, il permettrait d'atténuer les problèmes qui se font constamment jour concernant la programmation des activités, ce qui s'est révélé un exercice pénible. On doit cependant souligner qu'une amélioration de l'appropriation au niveau national des responsabilités du Comité de pilotage (ou d'une entité d'appui technique) signifie qu'éventuellement les homologues gouvernementaux consacreront le temps et les ressources nécessaires pour remplir leur rôle de supervision.

151. Concernant la composition du Comité de pilotage, on note qu'après le départ de IMRAP il n'y a plus d'expertise spécialisée en consolidation de la paix au sein du Comité. Une solution éventuelle serait d'élargir (ou de modifier) la composition du Comité, c.à.d. en incluant le Ministre de la réconciliation nationale qui a pour responsabilité de superviser la mise en œuvre de l'Accord de paix et la coordination des activités de consolidation de la paix dans le pays. Une autre option consisterait à accroître l'aspect inclusif du mécanisme d'appui technique mentionné ci-dessus. Dans tous les cas, il semble nécessaire d'investir davantage dans une compréhension conjointe de la manière dont s'articule le créneau du PBF au Mali, alors que certains acteurs sont tentés de le percevoir comme un simple financement supplémentaire pour appuyer les activités générales de développement.

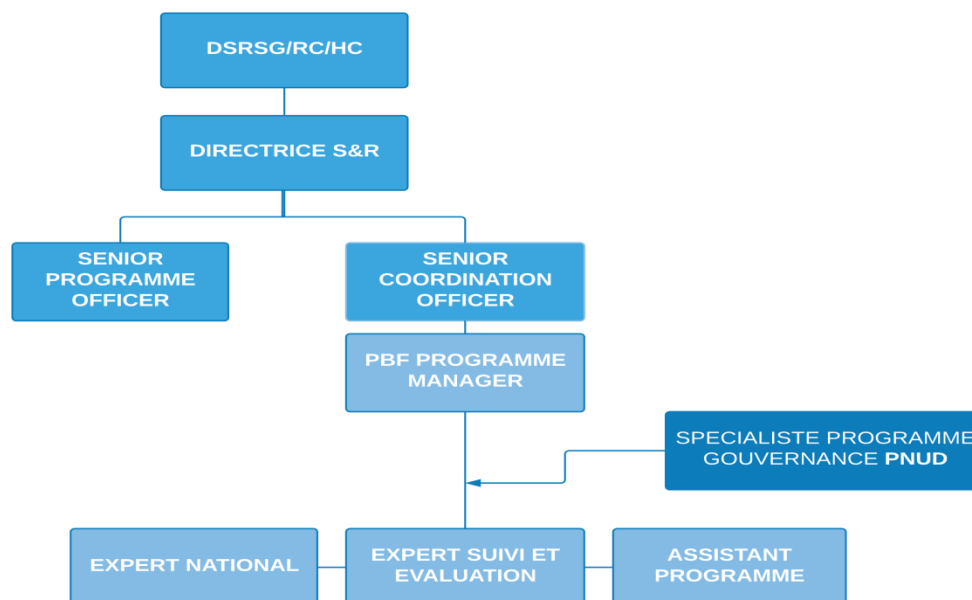
152. La petite taille du Comité de pilotage limite la visibilité immédiate des interventions financées par le PBF, comparé à d'autres cas où davantage de parties prenantes, y compris les donateurs, reçoivent régulièrement un rapport d'activités du PBF du fait de leur participation au Comité de pilotage. Le Canada, en tant que représentant de la communauté des donateurs, assure le lien avec d'autres partenaires techniques et financiers. Toutefois, son engagement vers la fin – avec celui des membres du Comité de pilotage – aurait pu être intensifié pour éventuellement compenser les faibles effets catalytiques financiers.

153. Certains interlocuteurs ont exprimé des frustrations quant à la transparence des processus de prise de décisions et de communication du Comité de pilotage concernant les financements. Compte tenu de la taille de l'équipe de pays des Nations Unies avec 17 agences, fonds et programmes des Nations Unies, il y a une réelle concurrence pour accéder aux ressources du PBF, également illustrée par le fait que 13 entités onusiennes ont déjà reçu l'appui du PBF. Les appels d'offre ont généralement été le moyen privilégié de gérer cette concurrence. L'avantage de cette approche est qu'elle encourage une large participation. Toutefois, les interlocuteurs se sont plaints du manque de transparence dans la communication des résultats à ces appels. Il ne sera pas possible d'éliminer entièrement cette frustration. La dure réalité est que bien que le PBF serve le système des Nations Unies dans son ensemble, la distribution (égale) de ses ressources limitées parmi l'ensemble des membres de l'équipe de pays des Nations Unies n'en est probablement pas la meilleure utilisation. Un ensemble de critères et priorités doit être clairement établi – en coopération avec le PBSO – orientant le travail du Comité de pilotage qui devra alors l'appliquer rigoureusement et communiquer ses décisions dans la transparence. Cette amélioration de la justice du processus aiderait à réduire les frustrations.

### **3.6.3 Quelle a été l'efficacité de la contribution de la Cellule d'appui du PBF ?**

154. La Cellule d'appui du PBF, telle que désignée dans les documents de projet, se trouve dans la Section Stabilisation et Relèvement de la MINUSMA et se compose actuellement de quatre personnes (en bleu clair dans l'organigramme) : le Responsable de programme du PBF, un expert national, un VNU responsable de l'appui au suivi et à l'évaluation et un Assistant de programme. Auparavant, la Cellule d'appui était sous la responsabilité d'un Administrateur hors classe responsable de programme avant d'être placée sous la responsabilité d'un Administrateur hors classe responsable de la coordination en 2018. À la fin de la même année, le poste d'UNV international pour le suivi et l'évaluation a été pourvu pour la première fois.

## Draft Rapport final pour commentaires



155. Le Responsable de programme du PBF est un membre du personnel de la MINUSMA payé sur le budget de la Mission, l'expert suivi et évaluation est un VNU international, et l'expert national et l'Assistant de programme ont un contrat (prestataire de service) avec le PNUD. Cette constellation, avec le placement de la Cellule d'appui du PBF au sein d'une mission de maintien de la paix, est inhabituelle et permet de tirer des enseignements intéressants. Le Responsable de programme du PBF se situe trois niveaux en-dessous du DSRSG/RC/HC ce qui constitue l'un des désavantages de l'organisation actuelle, alors que dans d'autres contextes la gestion des programmes du PBF se situe beaucoup plus près et en relation directe avec le Bureau du RC, augmentant alors sa visibilité et l'effet de levier stratégique potentiel.

156. Le rôle de la Cellule d'appui consiste à assurer la tenue de réunions, l'appui technique (conception, suivi et évaluation des projets), le partage d'information, etc. Cet appui a été largement apprécié par les entités bénéficiaires (onusiennes et non-onusiennes), les partenaires d'exécution et la plupart des membres du Comité de pilotage. Le suivi de la contribution des projets à la consolidation de la paix est crucial et les entités bénéficiaires onusiennes ont besoin d'un appui dans ce domaine. La capacité supplémentaire en suivi et évaluation devrait se concentrer sur le développement des capacités et le conseil technique. Par ailleurs, certains des défis rencontrés durant la Phase 1 devraient pouvoir être évités, notamment les cas où les entités bénéficiaires onusiennes ont considéré sous-traiter la fonction suivi et évaluation au lieu de rajouter cette fonction parmi les tâches dont elles assurent la responsabilité première.

157. Certains aspects méritent cependant d'être davantage développés. La Cellule d'appui a fourni des conseils et un appui technique en termes de consolidation de la paix aux parties prenantes clefs. Par ailleurs, comme mentionné plus haut, aucune analyse de conflit approfondie n'a été entreprise dans le cadre du développement des deux phases. En collaboration avec le PBSO, la Division des affaires politiques de la MINUSMA et l'équipe de pays des Nations Unies, la Cellule d'appui devrait prendre en charge les exercices d'analyse de conflit dans le pays et la rédaction de rapports réguliers prenant en compte les dynamiques et l'environnement volatile.

158. La Cellule d'appui représente le PBF au Mali. Elle doit par conséquent intensifier les efforts de dissémination concernant le positionnement stratégique du PBF, de manière à ce que les parties prenantes dans le pays comprennent bien le créneau et les priorités de financement du PBF. Dans un cas idéal, la Cellule d'appui renforcerait même son rôle de liaison entre le PBSO et les parties prenantes du Mali. Elle pourrait efficacement communiquer au PBSO les besoins du Mali en termes de consolidation de la paix tout en traduisant clairement les grandes priorités de financement du PBF en initiatives consistantes au niveau local. Cela aiderait alors à réduire les frictions et à renforcer la crédibilité et la légitimité de la Cellule d'appui grâce à un alignement des mécanismes de prises de décisions entre New York et le Mali. En même temps, cela maximiserait les bénéfices quant aux opportunités de financement du PBF présentes au Mali.

159. La présence de personnel de la MINUSMA et du PNUD au sein de la Cellule d'appui présente à la fois des opportunités et des défis. La représentation et de la Mission et de l'équipe de pays est en soi un facteur positif pouvant contribuer à davantage d'intégration. Dans la pratique, les opportunités de ces arrangements ne sont pas vraiment réalisées s'agissant des procédures administratives et de la communication simplifiée. La nature des contrats du PNUD constitue en elle-même un défi. Les deux employés ayant un contrat de prestataire de services, leur accès et leur pouvoir d'approbation au sein du système interne du PNUD (Atlas) s'en trouvent limités. Les délais dans les procédures administratives qui en découlent pourraient alors être évités avec des contrats d'affectations temporaires garantissant davantage de prérogatives administratives et d'approbation.

160. Enfin, comme mentionné plus haut, la diffusion stratégique auprès de la communauté internationale présente au Mali, notamment des donateurs potentiels, est faible. Dans d'autres situations, il s'agirait d'une des principales prérogatives de la Cellule d'appui, laquelle ne joue cependant pas ce rôle au Mali. Malheureusement, cette fonction n'est pas non plus remplie par d'autres parties de la Section stabilisation et relèvement. Une clarification des rôles et responsabilités impliquant le DSRSG/RC/HC, les responsables de la Section stabilisation et relèvement de la MINUSMA et la Cellule d'appui s'avèrerait nécessaire afin d'identifier l'entité la mieux habilitée à assurer une diffusion stratégique pouvant potentiellement donner plus de visibilité aux interventions du PBF et accroître la mobilisation potentielle de ressources.

### **3.6.4 Quelle a été l'efficacité de la gestion et de la supervision par les entités bénéficiaires onusiennes et non-onusiennes ?**

161. Certaines observations relevant de cette section ont déjà été traitées dans les sections précédentes concernant l'efficacité et l'efficacités. Rappelons notamment le besoin d'une planification réaliste établie sur une connaissance des obstacles relatifs à la mise en œuvre afin d'éviter une prolifération des demandes d'extension sans coût supplémentaire.

162. Les entités bénéficiaires onusiennes prétendent que le PBSO impose des restrictions de financement pour les postes de personnel. Toutefois, des lignes budgétaires pour les dépenses de personnel figurent dans tous les projets. Compte tenu du contexte de mise en œuvre difficile, les besoins en personnel doivent être considérés en fonction du critère de rentabilité. Une approche de la planification davantage programmatique pour un ensemble de projets de grande envergure

pourrait être profitable, permettant d'intégrer les capacités en personnel et de partager les ressources humaines entre différents projets impliquant les mêmes organisations. En même temps, on doit également noter que compte tenu du fait que la mise en œuvre directe est davantage une exception qu'une règle dans le contexte actuel de sécurité, le type de personnel et le temps chargé pour le projet doivent être clairement expliqués.

163. Le rôle (potentiel) du Comité de pilotage et de la Cellule d'appui du PBF quant à la visibilité et les effets catalytiques accrus ont déjà été mentionnés. Toutefois, on doit souligner que la responsabilité première revient aux entités bénéficiaires onusiennes et non-onusiennes. Ces dernières devraient alors investir davantage dans le développement de projets pilotes et en promouvoir les résultats auprès des donateurs afin de mobiliser des ressources pour continuer ou intensifier leurs activités. Ce processus nécessite cependant d'être accompagné de solides mécanismes de suivi et évaluation, sans lesquels l'information nécessaire ne sera pas disponible. La nouvelle capacité suivi et évaluation au sein de la Cellule d'appui du PBF devra être utilisée pour appuyer ces efforts. Les entités bénéficiaires non-onusiennes semblent mieux s'en sortir à cet égard, car elles tendent à avoir plus d'expérience de la consolidation de la paix et à disposer des outils adéquats en matière de suivi et évaluation et communication (voir par ex. le matériel audio-visuel produit pour le projet IRF-158).

164. Certaines fonctions basiques de gestion de projet ne sont actuellement pas remplies. Seul un projet (IRF-102) de la Phase 1 a été clôturé sur le plan financier, alors que les projets IRF-101, IRF-102 et IRF-105 sont inscrits sur le portail Gateway du Bureau du MPTF comme clôturés sur le plan opérationnel, et que d'autres projets de cette phase sont encore inscrits comme étant en cours. La gestion financière des ressources du PBF n'est pas toujours correctement assurée. Certaines entités bénéficiaires onusiennes (UNOPS : IRF-84 ; PNUD : IRF-98 ; UNHCR/OIM : IRF-102) indiquent de sérieuses déviations entre catégories budgétaires du budget approuvé et dépenses actuelles dans la Phase 1. Il semblerait que le contrôle de cette pratique soit insuffisant, mais on peut espérer qu'après la révision du format des rapports en 2018, le problème sera moindre. Les premiers indices donnent à penser que les entités bénéficiaires non-onusiennes sont plus judicieuses en suivant les directives du PBSO en la matière.

### **3.6.5 Quelle a été l'efficacité de la collaboration entre MINUSMA et équipe de pays des Nations Unies ?**

165. Certains projets ont témoigné d'un engagement rapproché de la MINUSMA dans la programmation et la mise en œuvre (IRF-84 ; IRF-105 ; IRF-165), alors que la majorité semble relever exclusivement des équipes de pays des Nations Unies pour la conception et la mise en œuvre. Pour assurer un appui coordonné et intégré au processus de paix au Mali, l'ONU a récemment adopté le cadre stratégique intégré (Integrated Strategic Framework / ISF) à la demande du Conseil de sécurité (résolution 2423, par. 29) définissant la vision globale de l'ONU, les priorités conjointes et la distribution interne des responsabilités pour une paix durable au Mali. L'expérience du PBF dans le pays permet de tirer d'importants enseignements concernant cette initiative.

166. Comme mentionné ci-dessus, l'intégration entre MINUSMA (Section DDR) et équipe de pays des Nations Unies (UNOPS) était la moins développée dans le projet IRF-84 avec une

## Draft Rapport final pour commentaires

stricte séparation entre planification politique et responsabilités opérationnelles. La collaboration entre la Section pour l'égalité des sexes de la MINUSMA, ONU-Femmes et le FNUAP dans la mise en œuvre du projet IRF-105 a mieux réussi à mettre à profit les avantages comparatifs des trois partenaires en termes d'analyse, de travail de programmation, de représentation et d'appui technique. On peut faire des observations similaires concernant la coopération entre la MINUSMA (Division des affaires civiles) et le PNUD dans la mise en œuvre du projet IRF-165. Les facteurs de réussite sont un échange d'information libre, une analyse conjointe et une mise en œuvre combinée avec les capacités opérationnelles.

167. La configuration institutionnelle est plus problématique : le PBF est un parmi plusieurs mécanismes de financement appuyant les efforts de consolidation de la paix au Mali. En termes d'enveloppes de financement, avec 35,7 millions de dollars US le PBF se situe entre Quick Impact Projects (QIPS) et le Fonds fiduciaire de l'ONU en appui de la Paix et de la Sécurité au Mali géré par la MINUSMA. Sur une échelle de temps, les trois fonds sont considérés comme complémentaires, les QIPS étant la source de financement avec la plus courte durée soit six mois au plus, le Fonds fiduciaire allant jusqu'à un an, et le PBF jusqu'à 18 mois (voire plus). De plus, des projets de lutte contre la violence au sein de la collectivité (CVR) sont également mis en œuvre par la Section DDR de la MINUSMA. Bien qu'ayant des orientations différentes, tous ces mécanismes peuvent appuyer (et ont appuyé dans le passé) des activités similaires visant à produire des dividendes pour la paix, des activités génératrices de revenus et appuyer un dialogue et des initiatives pour la résolution des conflits. Alors que la valeur unique de chaque mécanisme peut paraître évidente aux parties prenantes de l'ONU, ce n'est pas toujours les cas pour les autres acteurs extérieurs. La confusion est aggravée par le fait que les entités chargées de la gestion des QIPS, du Fonds fiduciaire et du PBF se situent toutes dans la Section stabilisation et relèvement.

168. La problématique du Fonds fiduciaire de l'ONU en appui de la Paix et de la Sécurité au Mali et du PBF est qu'ils reçoivent des contributions volontaires du même groupe de donateurs. L'affectation imposée des fonds et les procédures d'approbation simplifiées du Fonds fiduciaire dont le pouvoir de décision est au Mali en font une option plus attractive pour les donateurs.

169. Les frustrations relatives au fait que les sections de la MINUSMA ne peuvent pas directement bénéficier des ressources du PBF a imposé l'idée que le PBF s'adresse à l'équipe de pays des Nations Unies, et le Fonds fiduciaire de l'ONU en appui de la Paix et de la Sécurité au Mali à la Mission, dans la mesure où les agences, fonds et programmes ne mettent en œuvre qu'une faible part des ressources du Fonds en question. Dans le passé, le sentiment de compétition a masqué l'opportunité d'un véritable appui intégré de l'ONU aux activités de consolidation de la paix au Mali. Un élément clef dans ce contexte pourrait être un amalgame de différents mécanismes de financement, saisissant l'opportunité de mettre à profit la nature politique spécifique et la tolérance au risque propres au PBF. Ce dernier pourrait servir à préparer le terrain pour la transition de la MINUSMA et le transfert de ses tâches résiduelles au Gouvernement du Mali et à l'équipe de pays des Nations Unies, conformément à la résolution 2423 du Conseil de sécurité. Les conversations continues avec la MINUSMA concernant le réalignement et la maximisation de l'utilisation des mécanismes de financement sont un signe positif et on peut espérer qu'elles déboucheront sur davantage de complémentarité.

170. L'ambitieuse campagne de l'ONU visant à stabiliser le centre du pays, plus particulièrement dans les zones de Ségou et Mopti, constitue un autre développement positif vers davantage d'intégration. Nécessitant une approche intégrée, les capacités militaires de la MINUSMA ont été déployées pour créer des conditions de sécurité favorables aux partenaires humanitaires et de développement. Le cadre de l'approche a été établi par le Plan de sécurisation intégré des régions du centre (PSIRC) et l'opération a été nommée Campagne Folon. Considéré comme une réussite, cet effort de collaboration a permis d'apporter l'appui plus que nécessaire pour atteindre les populations affectées. La durabilité de cette intervention reste cependant à mesurer.

#### **4 Partenariats**

171. La nature intégratrice du PBF constitue l'une des caractéristiques permettant de mettre en place des partenariats. Ainsi, cette section analyse les principaux partenariats, notamment ceux avec le Gouvernement du Mali, les organisations non-gouvernementales nationales et internationales, les partenaires bilatéraux et les institutions financières internationales.

##### **4.1 Le Gouvernement du Mali**

172. Le Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale est le partenaire de longue date du PBF au Mali, et ce depuis le début. Le Ministre copréside le Comité de pilotage avec le DSRSG/RC/HC.

173. Le Ministère en charge de la réconciliation nationale et de la cohésion sociale avait été créé en septembre 2013 sous le Président de la République nouvellement élu sous le nom de Ministère de la réconciliation nationale et du développement des régions du nord. Le Ministère est à présent chargé de diriger la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et de « conduire la politique nationale de réconciliation, concourant au retour de la paix et de la cohésion entre la mosaïque de populations et de cultures qui composent le Mali »<sup>7</sup>. Conformément à son rôle nouvellement défini, le renforcement du rôle de ce Ministère dans la gestion et la supervision du portefeuille du PBF au Mali semble crucial.

174. En 2017, le Ministère chargé de la réconciliation nationale a mis en place la Mission d'appui à la réconciliation nationale (MARN) qui travaille au niveau régional avec les Équipes régionales d'appui à la réconciliation (ERAR). Le travail de certaines ERAR est actuellement financé par le projet IRF-219.

175. Le Ministère de la promotion de la femme, de l'enfant et de la famille s'est impliqué dans le portefeuille du PBF au niveau stratégique en participant aux réunions du Comité de pilotage et au niveau opérationnel en tant que partenaire d'exécution. Il s'est avéré un partenaire particulièrement solide dans la mise en œuvre des projets visant l'égalité des sexes, en collaboration avec ONU-Femmes et le FNUAP. Le Ministère dirige la mise en œuvre du Plan d'action national pour la résolution 1325.

---

<sup>7</sup> Document du Cadre du Plan Stratégique de la Réconciliation Nationale 2016-2018, Ministère de la Réconciliation Nationale, version de décembre 2016.



176. Le Ministère de la jeunesse, de l'emploi et de la construction citoyenne a également joué un important rôle en tant que partenaire du PBF, ce qui n'est pas surprenant vu le nombre de projets axés sur la promotion des jeunes. Le Centre national de promotion du volontariat (CNPV), un établissement public administratif (EPA) doté d'une personnalité juridique et d'une gestion autonome sous la tutelle du Ministère, est un partenaire de mise en œuvre clef pour nombre de projets tels que IRF-106, IRF- 182, IRF-218, IRF-291, MAL/D-1 etc.

177. Dans l'ensemble, la coopération entre le Gouvernement du Mali et le PBF dans le pays est positive. Toutefois les efforts visant la prise en main des responsabilités à l'échelle nationale doivent être renforcés. Il s'agit notamment du développement d'une compréhension commune des priorités de financement du PBF au niveau global et de sa valeur ajoutée stratégique. Cela servirait alors de base pour renforcer la prise en main au niveau national dans les priorités du portefeuille et la répartition des ressources entre projets.

178. En même temps, le Gouvernement du Mali doit également jouer son rôle dans l'accroissement de la prise en main au niveau national. Il s'agit notamment de la volonté politique de s'impliquer dans le portefeuille du PBF, d'y consacrer des capacités et de coordonner entre les différents ministères.

179. Ce renforcement de la prise en main au niveau national dans les processus de décision est un investissement intelligent dans la durabilité des résultats, dans la mesure où un meilleur alignement sur les priorités gouvernementales peut être réalisé dès le début. Le cas des changements juridiques et politiques concernant les violences sexuelles et sexistes ainsi que le secteur de l'éducation sont des exemples prometteurs.

#### **4.2 Les organisations non-gouvernementales**

180. Dans la lignée des changements de la gestion du PBF au niveau global, le nouveau partenariat le plus significatif alors mis en place au Mali est l'intégration des entités non-onusiennes dans le portefeuille, c.à.d. les organisations de la société civile (OSC) comme bénéficiaires directes de ressources du PBF. Actuellement, trois organisations mettent directement en œuvre des projets du PBF, nommément InterPeace (IRF-158), ACORD (IRF-161) et Mercy Corps (IRF-234). La force de ces organisations réside dans leur expertise consacrée à la consolidation de la paix, la qualité de leur analyse, leurs processus ainsi que leur capacité à travailler en étroite collaboration avec les populations, faisant de l'ensemble de ces éléments une nouvelle expérience largement positive. En termes de rentabilité, on peut noter que les projets des OSC tendent également à avoir des budgets moins importants que ceux de l'ONU pour des projets comparables.

181. Les entités bénéficiaires non-onusiennes apprécient la collaboration avec le PBF dont la nature rapide et souple ainsi que l'aide apportée par sa Cellule d'appui présentent des points positifs. On peut encore améliorer l'intégration des entités non-onusiennes à la mise en œuvre du portefeuille. Par exemple, elles pourraient être associées de manière plus systématique au travail d'analyse et de soutien effectué par les agences, fonds et programmes de l'ONU et les sections de la MINUSMA. Ceci demanderait un plus grand partage de l'information et une meilleure communication.

182. En plus des entités non-onusiennes, de nombreuses OSC, nationales et internationales, jouent le rôle de partenaires d'exécution dans le reste du portefeuille, en raison notamment du fait que la mise en œuvre directe est souvent rendue impossible par la situation sécuritaire. D'un côté, c'est un réel plus pour la mise en œuvre car les entités onusiennes peuvent bénéficier de la connaissance locale de leurs partenaires d'exécution. Mais d'un autre côté, des risques sont également associés à ce modèle de mise en œuvre car les organisations locales – notamment au niveau des communautés – peuvent être en conflits les unes avec les autres. Il est donc conseillé d'investir davantage dans des capacités de suivi pour réduire ce risque et accroître la sensibilité au conflit.

183. Le Forum des organisations de la société civile au Mali (FOSC), actuellement membre du Comité de pilotage, a souligné les difficultés rencontrées par les OSC, notamment ses propres membres mais pas uniquement, pour accéder aux ressources du PBF en raison des conditions à remplir pour recevoir un financement. C'est ainsi que nombre de petites OSC se désintéressent simplement du PBF. Sur le moyen terme, PBSO gagnerait à entamer une réflexion sur les possibilités d'offrir des opportunités aux petites OSC nationales. Sur le court terme, les activités visant à diffuser l'information auprès des OSC nationales pourraient être intensifiées avec la perspective de diversifier la liste actuelle de partenaires d'exécution.

### **4.3 Les partenaires bilatéraux**

184. L'évaluation n'a pu s'entretenir qu'avec un nombre limité de partenaires bilatéraux (Canada, Royaume-Uni, Norvège et Suisse) et par conséquent n'a pas été en mesure de développer une perspective générale sur l'engagement des donateurs au Mali. L'information collectée souligne le manque de visibilité du PBF et les questions critiques concernant la distinction entre PBF et autres mécanismes onusiens de financement, en particulier Fonds fiduciaire de l'ONU en appui de la Paix et de la Sécurité au Mali. Il y avait également la perception partagée que le PBF était principalement géré par les capitales et leurs représentations à New York.

185. Les raisons expliquant ce manque de compréhension du rôle spécifique du PBF et les tentatives de mettre à profit sa dimension politique et sa tolérance au risque peuvent être autant structurelles que dues à une mauvaise communication. Le fait que les PBF soit contenu dans la hiérarchie de la Section stabilisation et relèvement de la MINUSMA, laquelle gère également le Fonds fiduciaire, peut altérer la visibilité du PBF.

186. Il existe un réel potentiel pour renforcer la nature catalytique des investissements du PBF en développant l'engagement des partenaires bilatéraux, notamment compte tenu de l'importante présence et de l'engagement de nombreux pays au Mali, la plupart d'entre eux figurant parmi les plus gros contributeurs du PBF au niveau mondial. En même temps, la raison pour laquelle ce renforcement n'a pas lieu est autant liée à la faible diffusion d'information qu'à un manque de coordination plus effective des donateurs. Dans la mesure du possible, les futurs engagements du PBF devraient s'attacher à traiter ces deux problèmes en parallèle.

#### 4.4 Les institutions financières internationales

187. *La Banque mondiale*. En juin 2018, la Société financière internationale (SFI), la branche secteur privé de la Banque mondiale, a cumulé des engagements pour un montant de 31,2 millions, comprenant des investissements dans les secteurs de la finance, de l'agroalimentaire et des infrastructures. Les activités de la SFI au Mali comprennent également des projets d'assistance technique visant à stimuler le financement des petites et moyennes entreprises et, en collaboration avec la Banque mondiale, à améliorer le climat dans le milieu des affaires.

188. Le fait que le PBF n'ait pas développé de lien opérationnel plus fort avec la Banque mondiale constitue une opportunité manquée due à une mauvaise compréhension de la spécificité du PBF. Le projet MAL/D-1, supposé à l'origine être cofinancé par la Banque mondiale et le PBF, n'a finalement été financé que par le PBF avec un projet complémentaire financé par la Banque mondiale pour mettre en œuvre les activités au centre du Mali dans la zone du port de Konna. À ce jour, la Banque mondiale a intensifié son intervention dans les parties centrales du Mali, une importante partie de son financement y étant concentrée. Naturellement, la possibilité de davantage de collaboration réside dans le partage d'informations.

189. L'étude ONU-Banque Mondiale *Pathways for Peace* met en lumière qu'une plus grande collaboration sur le terrain serait souhaitable. Reconnaisant que les deux institutions sont régies par deux mandats certes différents cependant complémentaires, l'étude constate que 1) les conflits violents ont augmenté après plusieurs décennies de déclin relatif ; 2) les coûts humains et économiques des conflits dans le monde exigent que l'ensemble des parties concernées travaillent davantage en collaboration ; 3) le meilleur moyen d'empêcher les sociétés de sombrer dans une crise, y compris mais sans être limité à un conflit, est d'assurer qu'elles soient robustes en investissant dans un développement inclusif et durable ; 4) la responsabilité principale en matière de prévention des conflits incombe aux États, au travers et de leurs politiques nationales, et de la gestion d'un système multilatéral ; 5) l'exclusion quant à l'accès au pouvoir, aux opportunités, aux services et à la sécurité crée un terrain fertile pour mobiliser les revendications des groupes en faveur de la violence, notamment dans les zones où la légitimité et les capacités étatiques sont faibles ou dans les contextes d'abus des droits de l'homme ; 6) la croissance et la réduction de la pauvreté sont cruciales mais ne suffisent pas à garantir une paix durable ; 7) les processus de prise de décisions inclusifs sont fondamentaux pour garantir la durabilité de la paix à tous les niveaux ; et 8) parallèlement aux efforts de construction des capacités institutionnelles pour contenir la violence quand elle a réellement lieu, agir de manière préventive implique de favoriser des systèmes incitant aux comportements pacifiques et coopératifs<sup>8</sup>.

190. D'un point de vue institutionnel, le PBF et le PBSO sont des mécanismes uniques pour une collaboration d'un type nouveau. En raison de leur rapidité et tolérance aux risques, les projets du PBF, s'ils sont conçus de manière conjointe avec la Banque mondiale, peuvent contribuer à combler le vide créé par le temps que la Banque mondiale prend pour mettre en place ses procédures. Et surtout, la nature pilote des interventions du PBF aideraient à informer la Banque mondiale sur les changements relatifs à l'environnement opérationnel et aux nouvelles réalités

---

<sup>8</sup> Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale (2018). *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*.

depuis le démarrage de leur programme, aidant de ce fait la Banque mondiale à adapter ses plans lorsqu'ils sont mis en œuvre. Ce schéma deviendrait d'autant plus pertinent dans le cadre de la transition planifiée du transfert des activités de la MINUSMA à la présence traditionnelle de l'équipe de pays des Nations Unies et au Gouvernement du Mali, aux niveaux à la fois national et régional.

191. *La Banque africaine de développement.* Le document de stratégie du pays de la Banque africaine de développement pour 2015-2019 est exécuté avec la mise en œuvre de l'Accord d'Alger en toile de fond ainsi qu'un accroissement des prises de responsabilités des collectivités territoriales. Dans ce contexte, la Banque s'engage au travers de : 1) son appui au processus de transfert de ressources aux collectivités territoriales ; et 2) sa contribution à l'ouverture du pays et à davantage d'inclusion. Elle opère sous deux grands axes, qui sont une amélioration de la gouvernance pour une croissance inclusive et le développement d'infrastructures appuyant le redressement économique.

192. Une nouvelle possibilité de mise à profit de la spécificité du PBF peut résider dans une potentielle future collaboration avec la Banque africaine de développement. Cette dernière ayant lancé un ambitieux et coûteux projet routier dans le nord du pays, elle accueillerait favorablement l'appui du PBF pour faciliter les interactions avec les collectivités locales et développer leur capacité à tirer profit de l'emploi et des bénéfices générateurs de revenus constitutifs d'un tel investissement.

193. Cela étant dit, le PBF fournit de réelles opportunités à l'équipe de pays des Nations Unies de collaborer avec les institutions financières internationales. Une association avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement devrait être considérée dans les prochains exercices de planification, avec l'intention d'identifier et de mieux planifier les effets catalytiques potentiels et les opportunités d'amplification des interventions du PBF. Alors qu'il existe un besoin substantiel d'investir dans une meilleure compréhension des priorités, forces et faiblesses de chacun, l'évaluation a rencontré une véritable ouverture de la part des interlocuteurs des deux institutions concernant un engagement auprès de l'ONU et du PBF sur ces problèmes.

## 5 Conclusions

194. Le PBF a apporté un important appui au Mali : d'abord dans les régions du nord et maintenant dans celles du centre du pays, ainsi que dans les zones frontalières avec ses voisins le Burkina Faso et le Niger. Le PBF a engagé un nombre de partenaires et de parties prenantes clefs grâce à un portefeuille varié mis en œuvre par 13 agences, fonds et programmes, 3 OSC, plusieurs sections de la MINUSMA et avec l'appui de nombre de partenaires d'exécution nationaux et internationaux.

195. Alors qu'il ne fait pas de doute que cet engagement a contribué à améliorer la vie de nombreuses personnes, a renforcé la résistance du pays et contribué à certaines réformes institutionnelles, le Mali est tristement encore en proie à d'énormes défis en matière de consolidation de la paix. Le dernier rapport de l'Observateur indépendant sur la mise en œuvre de l'Accord de paix note les importants délais dans la mise en œuvre de l'Accord de 2015. En parallèle, on observe une détérioration continue des relations entre collectivités, de la sécurité et

de la situation humanitaire dans le centre du Mali, comme l'ont malheureusement démontré les récents massacres des soldats et des civils de Dioura à Ogossagou (région de Mopti). Il est probable que la crise continuera d'avoir des répercussions économiques, sociales et humanitaires et que l'insécurité persistante et grandissante entravera la croissance économique et les investissements.

196. Le Gouvernement du Mali est en voie de finaliser son Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD 2019-2023) qui devrait servir de fondement pour un nouvel engagement visant à 1) palier au vide gouvernemental ; 2) renforcer la paix et la sécurité et restaurer la cohésion sociale ; 3) créer des conditions favorables à une transformation structurelle de l'économie et à une croissance forte et inclusive ; 4) accroître la protection de l'environnement et la résistance aux changements climatiques ; et 5) développer le capital humain et en capturer les dividendes démographiques. Ces objectifs stratégiques sont établis sur la vision suivante : « un Mali bien gouverné, où la coexistence pacifique des différentes composantes de la société est rétablie, la paix est consolidée et la sécurité individuelle et collective est assurée dans l'unité, la cohésion et la diversité, où la création de richesses est inclusive et respectueuse de l'environnement et où le capital humain est apprécié au profit des jeunes et des femmes en particulier ». Les mesures envisagées par le Gouvernement malien appellent instamment au PBF pour qu'il contribue au retour à la paix et à la cohésion sociale.

197. Dans un même temps, l'ONU au Mali est en train de changer : le nouveau Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD+) est en développement, la MINUSMA s'intéresse aux changements qui découleront de l'examen de son mandat par le Conseil de sécurité pendant l'été, le Cadre stratégique intégré récemment adopté devra favoriser une plus grande collaboration entre l'équipe de pays des Nations Unies et la Mission. Le Gouvernement, appuyé par le système des Nations Unies, se prépare pour une nouvelle phase d'engagements du PBF au travers d'une demande de rééligibilité déposée auprès du Secrétaire général de l'ONU en 2019.

198. En réponse aux instructions de la résolution 2423 du Conseil de sécurité, le Cadre stratégique intégré définit « la vision générale de l'ONU, les priorités conjointes et la distribution interne des tâches pour une paix durable au Mali ». Ainsi, la complémentarité existe à la fois pour le PNUAD et le Plan de réponse humanitaire. L'accent mis sur trois documents politiques indique que l'ONU reconnaît que pour que les processus de paix et de réconciliation soient durables au Mali, ils doivent être pris en main et dirigés par les maliens eux-mêmes. Le renforcement des capacités des communautés à gérer le conflit de manière pacifique, en créant des structures de gouvernance inclusives et réceptives (aux niveaux national et local) et à mettre en place une base pour des institutions politiques fortes en mesure de traiter les causes profondes de la crise continue sont des domaines où la souplesse et la tolérance au risque du PBF apporteraient une contribution notable. Le principal défi pour les processus en cours sera d'investir dans une analyse et de réussir la mise en place de partenariats pour trouver des points d'entrée.

## 6 Recommandations

199. Les recommandations fournissent des suggestions réalisables et sur base factuelle pour tirer parti des points forts des investissements du PBF au Mali et pour remédier aux principales faiblesses. Bien que le changement ne se produise qu'en collaboration avec toutes les parties prenantes, les recommandations tentent d'identifier les principales responsabilités du PBSO, du Comité pilotage, de la Cellule d'appui et des RUNO/NUNOs.

200. *Les recommandations à l'intention du Bureau d'appui à la consolidation de la paix (PBSO) sont les suivants :*

- Demander et soutenir une analyse de conflit (localisée) à toutes les étapes, mais en particulier aux moments critiques de l'élaboration du portefeuille, et la mettre à jour régulièrement. L'analyse doit
  - être participatif et impliquer les parties prenantes nationales et internationales concernées ;
  - identifier les facteurs moteurs clés de conflit, en mettant l'accent sur les facteurs socio-politiques en plus des facteurs socio-économiques ;
  - entreprendre une analyse détaillée des acteurs et une cartographie des parties prenantes ;
  - inclure dans la mesure du possible, une analyse des interventions antérieures (réussies et non réussies) et des lacunes;
  - identifier les points d'entrée pour les interventions du PBF, en reliant l'analyse à la programmation.
- Appliquer les nouvelles lignes directrices du PBF sur la modalité PRF afin d'étendre la durée normale des projets à 24-30 mois.
- Renforcer la communication avec les parties prenantes basées au Mali afin de sensibiliser davantage sur le créneau du PBF et les priorités globales de financement.
- Prévoir suffisamment de temps pour l'élaboration des notes conceptuelles et des documents de projet en tenant compte des goulets d'étranglement connus.
- Continuer d'accorder la priorité à la mise en œuvre conjointe.
- Envisager d'inclure les NUNOs comme bénéficiaires de fonds également en dehors du financement spécial du GYPI et étudier la faisabilité de fournir un financement direct aux petites OSCs nationales qui présentent des approches dynamiques et novatrices à la consolidation de la paix.
- Continuer à investir dans le renforcement des capacités des parties prenantes basées au Mali dans les domaines de l'analyse des conflits, la conception de projets efficaces de consolidation de la paix, le suivi et l'évaluation ainsi que dans des domaines thématiques sélectionnés sur la base des besoins documentés.
- Fournir un appui technique aux évaluations de projets par l'intermédiaire de la Cellule d'appui pour s'assurer qu'elles reflètent suffisamment les résultats de la consolidation de la paix (ou leur absence).
- Attendre la fin des projets et les résultats de l'évaluation avant d'investir dans des projets semblables.
- Continuer d'appuyer les efforts de sensibilisation et de mobilisation des ressources entre les acteurs concernés à New York, à Bamako et dans les capitales des pays donateurs.
- Vérifier que toutes les informations nécessaires au projet sur la passerelle MPTFO sont disponibles et à jour.

## Draft Rapport final pour commentaires

201. Les *recommandations à l'intention du Comité de pilotage* sont les plus nombreuses parce que le Comité de pilotage est l'organe chargé de la gestion et supervision des tous les investissements du PBF au Mali. Ceci étant dit, il sera au Comité de pilotage de décider ce qu'il pourrait être mise en œuvre par le Comité soi-même et ce qu'il devrait déléguer pour arriver au changement visé. Les recommandations seront regroupées dans trois catégories, à savoir la composition, l'organisations des réunions et des méthodes de travail :

### *Composition*

- Revoir la composition du Comité de pilotage et s'assurer qu'il est en mesure de jouer son rôle de supervision stratégique du portefeuille du PBF au Mali.
- Créer un organe d'appui technique (Comité technique) au Comité de pilotage comprenant au minimum les parties prenantes du gouvernement et de la société civile ainsi que des représentants des Nations Unies, afin de renforcer l'appropriation nationale et de permettre au Comité de pilotage de jouer son rôle de supervision stratégique plus efficacement.
- Investir dans le renforcement des capacités du Comité technique afin de fournir un soutien de qualité conforme aux directives du PBF et aux directives nationales et assurer le contrôle de la qualité des interventions du PBF avant leur examen par le Comité de pilotage.

### *Organisation des réunions*

- Prévoir les réunions plus à l'avance pour permettre à tous les participants de bien se préparer.
- Accroître l'efficacité et l'orientation stratégique des réunions du Comité de pilotage en mettant l'accent sur les décisions stratégiques au niveau du portefeuille et non sur les détails des projets individuels.
- Réduire le nombre de documents que les membres du Comité de pilotage doivent lire grâce à l'appui accru du Comité technique nouvellement créé et de la Cellule d'appui.
- Communiquer les décisions et leur justification avec un maximum de transparence à toutes les parties prenantes concernées.

### *Méthodes de travail*

- Renforcer davantage l'appropriation nationale dans l'établissement des priorités pour le développement du portefeuille du PBF au Mali sur base d'une compréhension claire du créneau et des avantages comparatifs du PBF.
- Encourager l'élaboration d'un cadre de résultats global pour renforcer la cohérence programmatique du portefeuille du PBF et appuyer le suivi de son exécution. La formulation des résultats stratégiques devrait guider l'élaboration des projets.
- Accorder la priorité au financement du PBF pour les interventions qui s'attaquent aux causes sociopolitiques profondes des conflits et n'appuyer les interventions économiques que lorsque les théories du changement démontrent clairement comment d'autres facteurs que la pauvreté et le chômage sont traités.

## Draft Rapport final pour commentaires

- Tirer parti de la nature politique spécifique et plus risquée du PBF par rapport à d'autres mécanismes de financement des Nations Unies au Mali, tels que le Fonds fiduciaire de stabilisation de la MINUSMA, et préparer le terrain pour le transfert des tâches résiduelles de la MINUSMA au Gouvernement du Mali et à l'équipe de pays des Nations Unies, conformément à la résolution 2423 (2018) du Conseil de sécurité.
- Élaborer et appliquer des critères plus rigoureux dans la sélection des projets et des RUNOs, et accroître l'inclusion, la transparence et la communication tout au long du processus décisionnel. Une communication accrue avec PBSO aidera également à harmoniser les processus de prise de décision dans le pays et au siège.
- Continuer à renforcer la contribution efficace et substantielle des femmes et des jeunes dans les processus de prise de décision. Dans le même temps, compléter ces interventions en mettant davantage l'accent sur la participation des groupes d'intérêt " difficiles à atteindre ", c'est-à-dire les acteurs qui s'emploient activement à alimenter les conflits aux niveaux local et national.
- Élaborer une stratégie de communication et de sensibilisation pour accroître la visibilité des interventions financées par le PBF auprès des intervenants nationaux et internationaux, y compris les OSCs, les partenaires bilatéraux et multilatéraux comme les ambassades et les agences de coopération au développement, les institutions financières internationales, etc. pour accroître les effets de catalyseur et tirer parti des résultats positifs des projets PBF.
- Diriger ou faciliter une coordination accrue des donateurs dans le domaine de l'appui à la consolidation de la paix au Mali.

202. Les *recommandations à l'intention de la Cellule d'appui* sont les suivantes :

- Revoir le positionnement de la Cellule d'appui, également à la lumière de la réforme du système des coordonnateurs résidents, afin de maximiser son efficacité en faisant participer toutes les parties du système des Nations Unies, les contreparties nationales, les OSCs et la communauté internationale représentée au Mali.
- Examiner les modalités contractuelles du personnel du PNUD au sein de la Cellule d'appui afin de permettre l'exécution efficace des procédures financières et administratives.
- Diffuser l'information sur le positionnement stratégique du PBF en fonction de son créneau et de ses priorités globales de financement aux parties prenantes basées au Mali. En même temps, communiquer efficacement les besoins (et les contraintes) en matière de consolidation de la paix au Mali au Bureau d'appui à la consolidation de la paix, facilitant ainsi l'alignement plus étroit entre les mécanismes de prise de décisions à New York et au Mali.
- Diriger des exercices d'analyse des conflits dans les pays et entreprendre des mises à jour régulières pour tenir compte du contexte dynamique et instable.
- Effectuer une cartographie des partenaires d'exécution et recueillir et mettre à jour des informations sur ces partenaires afin d'accroître la sensibilité aux conflits.
- Fournir un appui technique et assurer la coordination des activités de S&E en veillant à ce que les RUNOs/NUNOs restent les principaux responsables de l'exécution des fonctions de suivi et d'évaluation de qualité.



## Draft Rapport final pour commentaires

- Veiller à ce que la Cellule d'appui (ou d'autres unités de la Section de stabilisation et relèvement) assure une sensibilisation efficace des donateurs à l'égard du PBF afin d'accroître la visibilité des interventions appuyées par le Fonds.

203. Les recommandations à l'intention des RUNOs/NUNOs sont les suivantes :

- Procéder à des évaluations participatives et à une analyse des conflits en rapport avec la zone géographique et thématique des interventions et accroître la participation globale des parties prenantes nationales à la conception du projet.
- Tenir compte des difficultés de mise en œuvre connues lors de la conception du projet et ajuster les ambitions dans la formulation des résultats en conséquence.
- Assurer une mise en œuvre efficace conformément aux budgets approuvés, réduire le nombre d'extensions sans coûts et faire preuve de plus de rigueur dans la clôture (financière et opérationnelle) des projets en temps opportun.
- Employer autant que possible du personnel local de la région d'intervention (et demander aux partenaires d'exécution de le faire), ce qui permet de tirer parti des connaissances locales et – en particulier au Nord – d'éviter de donner l'impression que les habitants de la capitale ou des régions du Sud bénéficient d'un traitement préférentiel.
- Accroître les investissements dans des outils qui augmentent la sensibilité aux conflits, notamment par le renforcement des capacités des partenaires d'exécution.
- Accorder une plus grande importance à la durabilité et aux stratégies de sortie dès la phase de conception.
- Développer des systèmes de suivi et évaluation plus robustes pour documenter les résultats de la consolidation de la paix.
- Accroître les efforts de communication et inciter plus activement les donateurs à obtenir un financement de suivi pour les projets PBF qui réussissent.

## 7 Considérations stratégiques

204. L'évaluation a eu la chance d'avoir un aperçu des activités de consolidation de la paix au Mali qui vont au-delà du soutien du PBF. La présente section s'appuie sur ces observations et fournit quelques considérations stratégiques pour l'engagement global de l'ONU. Étant donné que cela dépasse la portée immédiate de l'évaluation, cette section est délibérément placée après les recommandations.

205. L'analyse du travail de l'ONU en matière de consolidation de la paix et des interventions proposées dans le Cadre stratégique intégré permet de faire un certain nombre d'observations. La première tient au fait qu'il existe des approches descendantes (*top-down*) axées sur l'appui aux institutions de l'État dans les domaines de la réconciliation nationale, du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration, de la décentralisation de l'autorité de l'État, de la recherche de la vérité, du développement des infrastructures et de la fourniture de services de base inclusive. Dans le même temps, l'ONU soutient des approches ascendantes (*bottom-up*) à la base et au niveau communautaire, soutenu par le PBF parmi d'autres mécanismes de financement.

206. Le défi est que le soutien aux approches descendantes risque d'être dominé par des considérations internationales. Ils courent donc le danger de substituer la prestation de services

par des acteurs internationaux à un véritable renforcement des capacités nationales. Les approches ascendantes, en revanche, risquent d'être limitées en termes d'échelle et de répartition géographique, ce qui ne crée pas une dynamique ascendante critique pour influencer sur le changement institutionnel. En bref, la question est de savoir si et où les approches descendantes et ascendantes se rejoignent réellement dans leur objectif d'une transformation sociétale.

207. Les plans présentés dans le Cadre stratégique intégré mettent en lumière un défi connexe. Beaucoup de ressources sont investies dans la sensibilisation et la formation. On prévoit moins d'efforts dans le renforcement des processus, dans lesquels ces compétences et connaissances nouvellement acquises peuvent être appliquées de manière significative pour obtenir des résultats en matière de consolidation de la paix. Si la sensibilisation et le renforcement des capacités tirent parti des possibilités d'autonomisation, ils ne seront pas à la hauteur des attentes s'ils sont traités comme des fins en soi. Au contraire, une analyse participative plus approfondie des institutions (existantes ou à créer) qui peut conduire à la transformation sociétale nécessaire devrait être le point de départ à partir duquel les activités nécessaires de sensibilisation et de renforcement des capacités devraient se développer.

208. Ces observations soulignent la nécessité d'approches holistiques combinant des interventions à court, moyen et long terme fondées sur une compréhension approfondie des réalités politiques et sociales. C'est dans cette optique qu'une harmonisation potentielle des mécanismes de financement de l'ONU pourrait être organisée autour de la création et du soutien d'infrastructures pour la paix viables et durables

209. Le premier exemple concerne l'appui à la construction d'importants projets d'infrastructure financés par le Fonds fiduciaire et les mécanismes de dialogue pour la participation civique financés par le PBF. Au lieu de mettre en œuvre de tels projets isolément, le soutien du PBF pourrait servir à organiser et à faciliter la participation des citoyens de manière à façonner la conception et la construction des infrastructures d'une manière participative. Cela permettrait aux citoyens et aux autorités de l'État de se rencontrer dans le cadre d'une concertation significative concernant des processus décisionnels pertinents tout en démontrant des résultats immédiats et concrets d'un tel engagement. Dans le même temps, cela réduirait le risque que les acteurs internationaux se substituent aux acteurs nationaux et permettrait de s'attaquer à un facteur clé de conflit, à savoir la méfiance entre les autorités étatiques et la population. Un tel investissement dans l'écosystème autour des projets d'infrastructure pourrait être étendu à d'autres formes de coopération, par exemple avec la Banque africaine de développement qui a mentionné la construction prochaine d'une route dans le Nord comme un projet qui pourrait bénéficier d'un tel appui.

210. Le deuxième exemple s'intéresse de plus près à l'extension de l'autorité de l'État. IRF-165 a fourni un bon exemple des résultats positifs qui pourraient être obtenus en approfondissant la participation des citoyens grâce à des consultations supplémentaires qui ont eu lieu au niveau communautaire à Taoudéni et Ménaka. Bien que le soutien propre à la création et au renforcement d'institutions étatiques décentralisées puisse être mieux servi par d'autres mécanismes de financement, le renforcement de cet engagement par des interventions participatives et sensibles aux conflits supplémentaires pourrait jouer sur les forces du PBF.

## Draft Rapport final pour commentaires

211. Ce domaine d'intérêt potentiel pour le financement du PBF pourrait se tourner vers le renforcement précoce de la capacité du gouvernement à s'engager dans les efforts de stabilisation en cours de la communauté internationale, et plus particulièrement de la MINUSMA. Cela correspondrait parfaitement au mandat donné au PBF par les résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité sur la paix durable, qui reconnaît la nécessité pour l'ONU d'aider les gouvernements à assumer la responsabilité de leurs problèmes internes sans perdre de vue la fonction importante de la société civile.

212. La prise de risques et la vision politique du PBF deviennent encore plus importantes lorsqu'on considère le potentiel du Fonds dans les années à venir. La résolution 2423 (2018) du Conseil de sécurité demande formellement à la MINUSMA de préparer une stratégie pour le transfert des tâches résiduelles de la mission au Gouvernement du Mali et à l'équipe de pays des Nations Unies. La tâche n'est pas évidente car les activités de la MINUSMA ont eu tendance à se substituer à l'Etat malienne. L'absence de capacités gouvernementales a gravement compromis la capacité de ce dernier à s'engager dans la mission de l'ONU, et les ressources pour renforcer ces capacités au niveau infranational sont restées limitées.

213. L'accent mis sur des infrastructures efficaces pour la paix, le lien entre les approches descendantes et ascendantes et l'extension des processus participatifs et consultatifs ne sont pas une panacée pour rendre l'appui des Nations Unies à la consolidation de la paix au Mali plus efficace et harmonisé. Toutefois, elles offrent quelques possibilités de pousser un peu plus loin les efforts en cours pour relever avec succès les énormes défis de la consolidation de la paix qui existent dans le contexte actuel et ouvrir la voie à une transition éventuelle.

### 8 Annexes

#### Annex 1: Statement of Work

##### Statement of Work for (1) Team Leader/Peacebuilding Specialist and (2) Mali Specialist for Evaluation of the Peacebuilding Fund (PBF) Portfolio in Mali

The PBF has been engaged in Mali since 2014. As the five-year eligibility period comes to an end in 2019, the purpose of this evaluation is to assess PBF's results achieved from 2014 and analyze the portfolio's overall added value to peacebuilding in the country. The evaluation will be used for learning and accountability, and to contribute to the PBF's decision-making regarding further engagement in Mali.

This Statement of Work (SoW) outlines the work to be undertaken by a Team Leader/Peacebuilding Specialist and Mali Specialist for a final evaluation of the Mali portfolio, including overall progress in achieving higher-level outcomes, progress of project-level outcomes towards higher-level outcomes, institutional arrangements among the implementing agencies as well as Government stakeholders, expenditure rates, and opportunities for learning.

#### I. BACKGROUND

The PBF, established in 2005 through General Assembly resolution 60/180 and Security Council resolution 1645, supports the United Nations' broader peacebuilding objectives in countries emerging out of conflict or at risk of relapsing into conflict. It is intended to be a catalytic fund, driven by planning, coordination and monitoring mechanisms tailored to support the peacebuilding strategies of in-country United Nations and Government leadership. The Peacebuilding Support Office (PBSO) is responsible for the overall management of the PBF under the authority of the Secretary-General; the United Nations Development Programme's (UNDP's) Multi-Partner Trust Fund Office (MPTFO) is the Fund's Administrative Agent.

PBF provides funding through two mechanisms, namely, the Immediate Response Facility (IRF) and the Peacebuilding and Recovery Facility (PRF). The IRF is the project-based financing mechanism created to address critical and urgent peacebuilding needs in the immediate aftermath of conflict or because of a dramatic change in the country situation. Up to \$3 million can be approved by the Assistant Secretary-General for Peacebuilding Support on behalf of the Secretary-General without a formal eligibility process for the country. The PRF is the programme-based financing mechanism created to provide medium-term financing for countries declared eligible for PBF funding by the Secretary-General. To be eligible, countries must have national Government commitment towards sustainable and inclusive peace. PRF funding is based on an elaboration of a strategic plan for peacebuilding, which supports national efforts at peacebuilding.

In Mali, the PBF has supported the implementation of the preliminary Ouagadougou Peace Agreement and subsequently the agreement of June 2015, filling a crucial gap through high-risk interventions in volatile environments. PBSO's first grant in early 2014 responded to a direct appeal by the UN SRSG of MINUSMA who was looking for financial support for cantonment at a time when a full disarmament agreement had not yet been made. Later, in April, the Secretary-General declared Mali formally eligible to receive PBF support in the following priority areas: (1) national reconciliation; (2) security sector and the judiciary; (3) restoration of state authority and inclusive local governance; and (4) the reintegration of refugees and internally displaced persons into their communities.

Since 2014, PBF has allocated approximately \$32 million in Mali through 18 projects. The first phase of projects (5), through an allocation of approximately \$9.4 million, supported peace dividend activities in the regions of Gao and Timbuktu. The interventions focused on delivering basic services and creating employment opportunities in conflict-affected areas. Most of these projects had a strong youth and gender

component and promoted community dialogue to foster social cohesion across the communities affected by the conflict. These projects were implemented from 2014-2017. Subsequently, in 2017, taking into consideration the risk of relapse into conflict and the worsening of the situation in central Mali, as a region situated between the north and the southern zones around Bamako, the Government counterparts and the international community decided to increase the intensity of their interventions in central Mali. As part of this strategy, the PBF approved a second phase of projects (4) in central Mali for approximately \$8.6 million focused on local governance and community-based conflict resolution in Mopti and Segou. These projects began implementation in early 2018 and are expected to continue through 2019. In addition to these 9 projects, the PBF has supported 9 other projects, with 6 having a focus on gender and/or youth initiatives. Please see Annex 1 for a list of the Mali portfolio.

The projects are implemented by UN agencies and civil society organizations, in close collaboration with MINUSMA, and overseen by a Steering Committee (SC), co-chaired by the UN (represented by the DSRSG/RC/HC) and the Government of Mali.

## II. PURPOSE AND USE OF EVALUATION

After sustained PBF-engagement, this evaluation presents an excellent opportunity to assess the PBF's achievements and overall added value to peacebuilding in Mali since 2014 in four broad areas, namely: 1) national reconciliation; 2) security sector and the judiciary; 3) restoration of state authority and inclusive local governance; and 4) reintegration of refugees and internally displaced persons into their communities. A final, independent evaluation of the PBF's investments in Mali is requested by the PBSO's Senior Management. The evaluation will contribute to better understanding the effectiveness of the PBF's strategic decision-making and overall learning on how the portfolio has contributed to overall peacebuilding results. Moreover, it will help inform decision-making on the appropriateness of any continued PBF-engagement beyond the current portfolio.

Hence, the purpose of this evaluation is to:

- assess to what extent the PBF envelope of support has made a concrete and sustained impact in terms of building and consolidating peace in Mali, either through direct action or through catalytic effects;
- assess how relevant, efficient, effective and sustainable the PBF support to Mali has been;
- identify the critical remaining peacebuilding gaps in Mali;
- assess whether the peacebuilding interventions supported by the PBF factored in gender equality;
- provide lessons for future PBF support internationally on key successes and challenges (both in terms of programming and management of the PBF funds); and
- serve as a useful evidence-based input for decision-making on any possible future support.

There are at least two main audiences for the evaluation, to whom the recommendations will be addressed: (i) the Mali PBF management team, including the Resident Coordinator's Office and the SC; and (ii) the PBSO/PBF. The evaluation's evidence, findings and recommendations on the peacebuilding results of the PBF-funded work in Mali will be useful for consideration and action by relevant actors, including the PBF staff, staff of the MPTFO, the United Nations Country Team (UNCT), MINUSMA and national partners. They will also serve as relevant inputs to the PBF policies and guidance, and other reviews.

The outcome of the final evaluation will include a report that presents main findings and recommendations, as well as presentations to the PBF Senior Management and other stakeholders, as appropriate. The evaluation's findings and recommendations will be used to inform actions to further strengthen key aspects of the PBF's current and future work. The recommendations should be actionable

and on how the PBF and its partners can improve their effectiveness. The final report will be a public document.

### III. SCOPE OF EVALUATION

The evaluation will consider the overall performance of the PBF support covering the portfolio in Mali since 2014 with a focus on the package of projects supporting interventions in northern Mali (phase 1) and the subsequent package of projects supporting interventions in central Mali (phase 2). The scope of the evaluation can be broken down into the following three components:

#### A. Evaluation of impact of the PBF-portfolio of support to Mali since 2014

The evaluation will examine the effect of the portfolio funded by the PBF in order to assess the PBF's overall contribution to the building and consolidation of peace in Mali since 2014. The evaluation questions to be answered are based on the evaluation criteria of the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD-DAC) and the United Nations Evaluation Group (UNEG) norms and standards (including those on gender mainstreaming). While examples of questions are provided below, the Team Leader should further adapt and elaborate on these in the Inception Report.

##### Relevance:

- What was the relevance of the proposed theory of change for the total portfolio and the different outcome areas?
- How relevant was the portfolio to the needs of the parties including different communities and groups?
- How strong was the strategic anchorage of the PBF support and the individual projects in the national and United Nations frameworks for Mali?
- To what extent did the portfolio address the drivers and causes identified in the conflict analysis?
- To what extent did the portfolio respond to urgent funding needs and peacebuilding gaps?
- To what extent did the proposed theory of change for phase 2 take into account relevant changes since phase 1?
- To what extent did phase 2 take into account contextual changes, any updated conflict analysis, and lessons learned from phase 1?
- To what extent did phase 1 and phase 2 complement each other and have a strategic coherence?

##### Efficiency:

- How fast and responsive were the PBF-funded initiatives in supporting peacebuilding priorities in Mali?
- How efficient was the implementation of the PBF support through the projects, and how significant were the transaction costs?
- To what extent were the resources programmed in an efficient and strategic manner, including the selection of implementing partners?
- Overall, did the PBF investments provide value for money through the projects?
- To what extent were efficiencies gained in implementing phase 2 based on lessons learned from phase 1?

##### Effectiveness:

- To what extent did the portfolio and the individual projects achieve higher-level results in the outcome areas from the common results framework?

## Draft Rapport final pour commentaires

- To what extent did the PBF-funded initiatives take risks to achieve peacebuilding objectives, especially in areas where other donors were not ready to do so?
- How strategic was the portfolio at seizing important political opportunities for greater peacebuilding impact and creating catalytic effects?
- To what extent did the projects achieve their intended outcomes?
- To what extent did the projects complement each other and have a strategic coherence?
- How effectively were risk factors and unintended effects assessed and managed throughout the PBF support to Mali (both in the portfolio and the individual projects)?
- To what extent did phase 2 build upon the results from phase 1?

### Gender:

- To what extent were gender considerations mainstreamed throughout the PBF support to Mali (both in the portfolio and the individual projects)?
- To what extent did the PBF-funded initiatives help address women's needs during the conflict and post-conflict period, and did the theory of change address gender equality?
- To what extent did the portfolio and the individual projects support gender-responsive peacebuilding?

### Sustainability:

- How strong is the commitment of the Government and other stakeholders to sustaining the results of the PBF support and continuing any unfinished activities?
- What, if any, catalytic effects did the PBF support in Mali have (financial and non-financial)?

In addition to the overall assessment of the portfolio, the evaluation will assess the relevance, efficiency, effectiveness and sustainability of the PBF's contribution to each of the outcome areas as defined in the common results framework. The Inception Report should include key evaluation questions by each outcome area.

### B. Evaluation of the PBF management and oversight structures in Mali

The evaluation will examine the management of the PBF support in order to comment on the overall relevance, efficiency and effectiveness of arrangements both in-country and between the PBSO/PBF and the UNCT and MINUSMA. This should include the funding, programming and decision-making arrangements between all the actors and the quality and inclusivity of national ownership of the processes. While examples of questions are provided below, the Team Leader should further adapt and elaborate on these in the Inception Report.

#### PBF/PBSO:

- How effective was the support provided by the PBF/PBSO (including PBSO in New York and the PBF Secretariat) to the Recipient United Nations Organisations (RUNOs) and Non-UN Organisations (NUNOs), the UNCT, MINUSMA, the SC and other stakeholders throughout the process (approval, design, implementation, monitoring, reporting and evaluation)?
- How transparent, effective and efficient was the PBF/PBSO in its decision-making?
- How timely was the process of project approval? What were the main factors facilitating or delaying it?

#### Steering Committee (SC):

- How suitable was the SC composition to its role and how did the SC evolve over time?
- To what extent did civil society organizations participate in the SC, including women and youth organizations?

## Draft Rapport final pour commentaires

- How strong was the government leadership/ownership of the SC?
- How effective were the SC support bodies, if any?
- How strategic was the selection of projects to be supported and of RUNOs/NUNOs to implement them?
- How effective was the in-country oversight of the projects by the SC, including quality assurance of monitoring data and reports, and in providing support to the RUNOs/NUNOs to implement the projects?
- What kind of early warning/risk management systems were in place and how were they used?

Implementing RUNOs/NUNOs and United Nations Country Team (UNCT):

- What was the implementation capacity of the individual RUNOs/NUNOs and their implementing partners?
- How did different RUNOs/NUNOs work together towards common strategic objectives?
- What was the process for compiling half yearly and annual reviews and reports and what was the quality of those reports?
- How effectively did the RUNOs/NUNOs monitor and report against higher-level outcomes?
- How was gender considered throughout the project, including design, implementation, monitoring and reporting?
- Was adequate gender expertise available in the country team to support the integration of gender within the PBF supported interventions?
- How were the principles of Do No Harm integrated in day-to-day management and oversight?

### C. Key lessons learned and recommendations

The evaluation should provide an overview of key lessons and recommendations based on the assessment of the PBF support to Mali since 2014. These should be addressed to PBSO as well as the management in Mali (SC and UNCT) and consider important entry points with key Governmental Ministries. Where possible, lessons should be made general and phrased in a way that can be used to strengthen future PBF programming in Mali and other countries. The lessons and recommendations should speak to:

- the main programming/implementation factors of success;
- the main programming/implementation challenges;
- the main administration factors of success;
- the main administration challenges; and
- the ways to address the main challenges.

The major lessons and recommendations should come out clearly in the evaluation Executive Summary.

## IV. EVALUATION METHODOLOGY/APPROACH

The evaluation's methodology should identify a range of data collection tools and ensure that both qualitative and quantitative methods are used appropriately in a mixed-methods approach. Data will be derived from primary and secondary sources. The evaluation will be summative, and will employ, to the greatest extent possible, a participatory approach whereby discussions with and surveys of key stakeholders provide and verify the substance of the findings. The Inception Report should outline a strong mixed-methods approach to data collection and analysis, clearly noting how various forms of evidence will be employed vis-à-vis each other to triangulate gathered information.

The evaluation team should review any theories of change that framed the programming logic of the portfolio and projects and, where necessary, propose suggestions for improving or strengthening existing theories of change or identify theories of change where they are absent.



PBSO encourages evaluation teams to employ innovative approaches to data collection and analysis. The methodologies for data collection may include without limitation:

- Desk review of key documents including: strategic UN and national documents, project documents, results frameworks, pertinent correspondence related to the initial allocation decision and subsequent project design and implementation, project reports, other information produced by RUNOs/NUNOs with respect to PBF-funded projects, and any previous evaluations and other reviews. Some of these documents will be supplied by PBSO and UNCT (others are available through the MPTFOGateway website).
- Key informant interviews and focus group discussions, as appropriate, with major stakeholders in New York, including PBSO, MPTFO, and key United Nations agencies and CSOs implementing PBF support in Mali
- Systematic review of monitoring data from the RUNOs/NUNOs, the SC or other key sources of information
- On-site field visits, including direct observation of PBF-funded projects, where possible
- Key informant interviews and focus group discussions, as appropriate, with all major stakeholders, partners and beneficiaries in Mali (including the SC, United Nations agencies, CSOs implementing agencies, the Government, beneficiary institutions, a sample of individual beneficiaries, other development and peacebuilding partners). Beneficiaries should represent diverse groups, including women and youth from different ethnic groups. The Inception Report should clearly indicate how interview and focus group discussion data will be captured, coded and analyzed.
- Survey of key stakeholders, if relevant

Other methodologies to consider, as appropriate, include the development of case studies, cluster analysis, statistical analysis, social network analysis, etc. The evaluation team will produce a detailed methodological plan during the inception phase, specifying which methods will be used to answer which key evaluation questions.

### **V. EVALUATION PRINCIPLES AND STANDARDS**

The evaluation findings will be evidence based and following the evaluation standards from OECD-DAC and UNEG. PBSO will brief the evaluation team on quality standards.

### **VI. MANAGEMENT ARRANGEMENTS AND QUALITY ASSURANCE PROCESS**

The PBF evaluation staff will manage and oversee the evaluation process. Day-to-day work of the evaluation team and their logistics will be supported by the PBF, with assistance from the in-country management team and the UNCT. While evaluations are fully independent, a PBF staff may accompany the evaluation team during data collection for quality assurance.

An Evaluation Reference Group of key stakeholders will be created to provide the PBF with advice on key deliverables, including the Inception and Final Reports. The Evaluation Reference Group is likely to have members from the SC, key in-country stakeholders and the PBF. The PBF will approve each of the deliverables by the evaluation team, following internal quality assurance and consultation with the Evaluation Reference Group. The evaluation team is expected to work responsively with the Evaluation Reference Group, while still maintaining independence.

## Draft Rapport final pour commentaires

The evaluation team will prepare an Inception Report to further refine the evaluation questions and detail its methodological approach, including data collection instruments. The Inception Report must be approved by the PBSO prior to commencement of the evaluation team's in-country data collection trip.

In addition, before leaving the field following in-country data collection, the evaluation team will schedule a presentation of preliminary findings with the SC and UNCT for their validation. A separate validation exercise may be scheduled with the PBSO and Evaluation Reference Group prior to the submission of the draft report.

The PBSO will retain the copyright over the evaluation. The final evaluation report will be made public following approval by the PBF and incorporating feedback from relevant stakeholders.

### VII. DURATION

The evaluation team will consist of a Peacebuilding Specialist who will serve as the Team Leader, a Mali Specialist, a Senior Strategic Advisor and the PBF Evaluation Advisor. The Team Leader will be responsible for the overall quality and timely submission of all the deliverables.

The review is expected to take approximately 10 weeks with the schedule broken down as follows:

<b>Task</b>	<b>Expected Start</b>	<b>Expected Finish</b>
1. Scoping: document review, teleconferences/meetings with New York stakeholders (e.g., PBSO, MPTFO, RUNOs/NUNOs, etc.), and write-up of Inception Report for PBF approval	January 2, 2019	January 22, 2019
2. Data collection in Mali through discussions with key stakeholders, beneficiaries and partners, and site visits; plus validation workshop	January 23, 2019	February 13, 2019
3. Analysis and presentation of draft report for PBF approval	Commence during Task 2	February 27, 2019
4. Finalization of report	Comments period: February 28-March 6, 2019 Draft report revisions: March 7-15, 2019	March 15, 2019

During this period, the Team Leader will be expected to work approximately 65 days, including approximately 20 days on in-country data collection.

The Mali Specialist will be expected to work approximately 40 days, including approximately 20 days on in-country data collection.

### VIII. DELIVERABLES

The Team Leader is responsible for the timely provision and quality of all evaluation deliverables. Their approval will be based on OECD-DAC and UNEG standards for evaluations, tailored for the specific purposes of peacebuilding evaluations.

## Draft Rapport final pour commentaires

The **Inception Report** will include:

- the evaluation team's understanding of the SoW, any data or other concerns arising from the provided materials and initial meetings/interviews, and strategies for how to address perceived shortcomings;
- evaluation matrix including key evaluation questions and methodological tools for answering each question;
- list of key risks and risk management strategies for the evaluation;
- stakeholder analysis;
- proposed work plan for the field mission; and
- table of contents for the evaluation report

The **Aide Memoire** to be presented to key stakeholders during the last week of in-country data collection, will include:

- a summary of the purpose of the evaluation;
- an overview of in-country data collection, including activities assessed and stakeholders consulted;
- an overview of preliminary results and recommendations; and
- an explanation of next steps

The **Draft Report** will include an Executive Summary and all annexes (including individual project evaluation summaries). The Executive Summary, which can be used as a stand-alone document, will outline key results and recommendations. The Draft Report will be reviewed by the PBSO and the Evaluation Reference Group. PBSO will provide a consolidated matrix of comments which should be formally addressed in the Final Report.

The **Final Report** will be evidence-based and respond to the questions in the Inception Report with clear and succinct lessons learned and targeted recommendations. The evaluation team will be responsible for ensuring that comments from PBSO and the Reference Group are formally addressed. Recommendations should be actionable on how the PBF and its stakeholders can improve their effectiveness and/or modify their activities in the specific areas being evaluated, taking into consideration any changes in the peacebuilding context. The evaluation team will revise the draft as many times as necessary to receive approval of the Final Report by the PBSO, following the PBSO's consultation with the Reference Group.

Following acceptance of the Final Report, PBSO will coordinate a management response as a separate document.

### IX. QUALIFICATIONS OF CONSULTANTS

The Team Leader/Peacebuilding Specialist should possess the following skills and expertise, at a minimum:

- Postgraduate degree in a relevant area including social sciences, international development, conflict studies, public administration, research methods, or evaluation;
- At least seven years of post-conflict/peacebuilding experience, including experience in peacebuilding programming design, implementation and evaluation;
- Demonstrated understanding of conflict analysis, conflict drivers and post-conflict recovery;
- Demonstrating understanding of more than one of the following areas: national reconciliation; security sector and the judiciary; restoration of state authority and inclusive local governance; and/or reintegration of refugees and internally displaced persons into their communities;
- Demonstrated understanding of gender issues and women and peacebuilding;
- Demonstrated familiarity with the United Nations and its Agencies, Funds and Programmes;
- Ability to plan effectively, prioritize, complete tasks quickly, and adapt to changing contexts
- Strong teamwork and management skills;

## Draft Rapport final pour commentaires

- Strong analytical skills, including with qualitative and quantitative research methods;
- Excellent written and oral communication skills, including in cross-cultural contexts; and
- Fluency in French and English.

The Mali Specialist should possess the following skills and expertise, at a minimum:

- University degree in a relevant field, including social sciences, history, conflict studies, etc.;
- At least five years of relevant work experience, including experience working in Mali;
- Excellent knowledge of Mali's cultural, political and socio-economic context with a focus on post-conflict recovery;
- Knowledge of Mali's governance institutions and existing contacts in those institutions, facilitating the team's communication and analysis of the stakeholders/beneficiaries of the PBF programme;
- Understanding of more than one of the following areas in Mali: national reconciliation; security sector and the judiciary, restoration of state authority and inclusive governance; and/or reintegration of refugees and internally displaced persons into their communities;
- Experience in research and analysis of data;
- Strong teamwork skills;
- Strong written and oral communication skills; and
- Fluency in French and English.

### **X. DUTY STATION**

The consultants will be home-based and will be requested to travel (economy class) to Mali. Roundtrip airplane ticket and daily allowance for the overnights in Mali will be paid for by the PBF. If the Mali Specialist resides in Bamako, daily allowance will be paid for by the PBF for in-country data collection taking place outside of Bamako.

## Draft Rapport final pour commentaires

### ANNEX 1 (to the SoW): List of projects

	Project title	Status	Approved budget	Delivery rate	Start Date	End Date	RUNOs/ NUNOs	Comments	Short description
1	PBF/IRF-84: Confidence-building through Support to the Cantonment Process in Kidal	On Going	2,997,414.00	99.69%	21-Feb-14	30 Nov 2016	UNOPS	No-cost extension. <b>This needs to be closed.</b>	This project provides support to the ceasefire and stabilization process defined in the Ouagadougou provisional agreement including the mechanisms established (CSE, CTMS & cantonment) to support the agreement implementation and monitoring.
2	PBF/IRF-98: Soutien a la cellule d'Appui du Comite de Pilotage	On Going	325,815.00	101.53%	29-Oct-14	31 Mar 2017	UNDP	Secretariat project: Phase 1. IRF package. <b>This needs to be closed.</b>	Le projet vise a appuyer et renforcer le role du dispositif de gouvernance et institutionnel du Fonds de Consolidation de la Paix (Comite de Pilotage) a travers la mise en place d'une Cellule d'Appui qui fournira un appui en vue de la selection, approbation et de la mise en oeuvre des projets de consolidation de la paix au Mali.
3	PBF/IRF-101: Projet de l'education pour la consolidation de la paix au Nord du Mali	Operationally Closed	2,499,519.00	99.98%	17-Dec-14	30 Jun 2017	UNICEF	Cost-extension. IRF package. Project evaluation (yes). <b>This needs to be closed.</b>	Projet de renforcement de la cohesion sociale dans les zones des regions de <b>Gao et Tombouctou</b> , touchees par le conflit arme, a travers l'amelioration de l'acces equitable a une education de qualite pour les enfants vulnerables et l'instauration de dialogues communautaires inclusifs.
4	PBF/IRF-102: Solutions pour la reintegration durable et pacifique des personnes deplacees internes (PDI) et des refugies rapatries dans les regions de Gao et de Tombouctou	Financially Closed	2,500,000.00	100.00%	17-Dec-14	30 Jun 2016	IOM, UNHCR	IRF package.	L' objectif du projet est de consolider la paix dans le nord du Mali en s'assurant que les PDI retournes et les refugies rapatries dans les regions de <b>Gao et Tombouctou</b> jouissent a nouveau de leurs droits sociaux et economiques, de la liberte de mouvement et du respect de leur integrite physique, notamment par la mise en place de mecanismes pennettant leur reintegration durable, ct le renforcement

## Draft Rapport final pour commentaires

	Project title	Status	Approved budget	Delivery rate	Start Date	End Date	RUNOs/ NUNOs	Comments	Short description
									de la cohabitation pacifique.
5	PBF/IRF-105: Programme d'amélioration de l'accès des femmes victimes de violences sexuelles et basées sur le genre à la justice et la sécurité dans le processus de consolidation de la paix	Operationally Closed	1,498,310.00	97.07%	18-Dec-14	30 Jun 2017	UNFPA, UN WOMEN	GPI II. Cost-extensions (2). Treat it with IRF package. <b>This needs to be closed.</b>	L'objectif général est de renforcer la réponse judiciaire en matière de violences sexuelles et basées sur le genre liées au conflit, d'améliorer l'accès des victimes aux services pour une meilleure protection de leurs droits et l'amélioration de la cohésion sociale. Le projet vise à influencer la mise en œuvre des normes et standards sur les femmes, la paix et la sécurité dans le processus de consolidation de la paix en cours, notamment des mécanismes de justice transitionnelle et le processus de RSS
6	PBF/IRF-106: Appui au renforcement des capacités de résilience aux conflits des femmes et des jeunes dans les régions de Gao et Tombouctou	Operationally Closed	2,611,119.00	97.96%	18-Dec-14	31 Mar 2017	UNIDO, UNDP	Cost-extension. IRF package. <b>Project evaluation (?). This needs to be closed.</b>	Consolider le processus de réconciliation nationale et de promotion de la paix, par le développement de l'éducation à la paix et la promotion du dialogue et par le développement d'opportunités économiques en faveur des femmes et des jeunes des régions de <b>Gao et Tombouctou</b> .
7	PBF/IRF-146: De victimes à actrices de la paix: Renforcement de la participation des femmes dans la mise	On Going	1,000,000.00	40.43%	20-Oct-16	31 Mar 2018	UNFPA, UN WOMEN	GPI III. No-cost extension.	Le projet vise à soutenir la participation des femmes dans la mise en œuvre de l'Accord de Paix en tant que membres des mécanismes de gouvernance, bénéficiaires des dividendes de la Paix et actrices de réconciliation au niveau communautaire.

## Draft Rapport final pour commentaires

	Project title	Status	Approved budget	Delivery rate	Start Date	End Date	RUNOs/ NUNOs	Comments	Short description
	en oeuvre de l'accord de paix et l'amélioration de la cohésion sociale								
8	PBF/IRF-158: Femmes, Defense et Securite Participation des Femmes a la Reforme du Secteur de la securite et au renforcement de la confiance entre les populations et Forces de defense et de securite	On Going	1,319,337.00	68.48%	31-Mar-17	30 Apr 2020	Interpeace	GPI III. Project evaluation (?).	Ce projet vise a contribuer a la consolidation de la paix au Mali en assurant une plus grande participation des femmes dans le domaine de la securite et la gestion pacifique des conflits, et en renforçant la confiance entre femmes, et entre femmes et les Forces de defense et de securite dans les regions de <b>Tombouctou et Gao</b> en particulier.
9	PBF/IRF-161: Jeunesse Alafia: Actions des jeunes en faveur de la consolidation de la paix inclusive et de la lutte contre l'extremiste violent	On Going	800,000.00	91.47%	05-Apr-17	31 Oct 2018	ACORD	YPI I.	Ce projet contribue a ameliorer la participation des jeunes hommes et femmes a la construction de la paix, en leur donnant la possibilite de s'informer, de renforcer leurs connaissances et capacites, de se faire entendre, d'ameliorer leurs conditions economiques et de s'engager dans le dialogue pacifique afin de diminuer les risques d'adhesions aux groupes extrémistes et favoriser la paix.
10	PBF/IRF-165: Appui aux Autorites Interimaires de Taoudenit et sMenaka	On Going	1,000,022.00	32.45%	08-May-17	30 Nov 2018	UNDP	No-cost extension.	Renforcer les capacites des autorites interimaires et agents des Collectivites Territoriales et appuyer la fourniture des services sociaux de base au profit des communautés dans les regions de Taoudenit et Menaka.

## Draft Rapport final pour commentaires

	Project title	Status	Approved budget	Delivery rate	Start Date	End Date	RUNOs/ NUNOs	Comments	Short description
11	PBF/IRF-182: Promotion de la securite communautaire et de la cohesion sociale dans la region Liptako-Gourma	On Going	1,000,000.00	47.66%	13-Sep-17	31 Jan 2019	UNDP	Cross-border Initiative (Burkina, Mali, Niger).	Ce projet a pour objectif de promouvoir la securite communautaire et la cohesion sociale dans la region Liptako-Gourma (Mali, Niger et Burkina Faso).
12	PBF/IRF-217: Peers for Peace building social cohesion in Mopti and Segou Regions	On Going	2,500,000.00	11.89%	09-Jan-18	30 Jun 2019	FAO, UNHCR, WFP	Phase 2.	This project aims to restore traditional conflict mediation mechanisms and unlock the social and economic capital of peers for peace in the regions of <b>Mopti and Segou</b> to build greater social cohesion and mitigate inter and intra-community conflicts.
13	PBF/IRF-218: Projet de renforcement de la resilience securitaire et de la prevention des conflits inter-communautaires pour la cohesion sociale et la paix dans les Regions de Mopti et Segou	On Going	3,090,646.00	52.16%	09-Jan-18	30 Jun 2019	OHCHR, UNDP, UN WOMEN	Phase 2.	Contribuer a la restauration d'une paix inclusive et durable dans les Regions de <b>Mopti et Segou</b> .
14	PBF/IRF-219: Les jeunes acteurs pour la Paix et la Reconciliation Nationale	On Going	2,626,790.00	0.00%	09-Jan-18	30 Jun 2019	IOM, UNESCO, UNICEF	Phase 2.	Le projet est aligne sur la nouvelle strategie gouvernementale de mise en oeuvre de l'Accord pour la paix et la reconciliation nationale par la creation en 2017 de la Mission d'Appui a la Reconciliation Nationale (MARN) et ses Equipes regionales mises en place.
15	PBF/IRF-231: Cellule d'appui a la coordination des projets PBF au Mali	On Going	418,511.00	19.50%	10-Jan-18	30 Jun 2019	UNDP	Secretariat project; Phase 2.	Le projet vise a maintenir et renforcer le fonctionnement de la cellule d'appui du comite de pilotage des projets PBF au Mali.



## Draft Rapport final pour commentaires

	Project title	Status	Approved budget	Delivery rate	Start Date	End Date	RUNOs/ NUNOs	Comments	Short description
16	PBF/IRF-234: Engaging Youth to Build Peaceful Communities in Mali	On Going	1,700,000.00	48.35%	07-Feb-18	30 Jun 2019	Mercy Corps	YPI II.	The overall goal of this project is to promote the implementation of the 2015 Algiers Peace accord through an inclusive , "whole-of-community" approach to conflict prevention, mitigation and management and a reduction of youth involvement in violence.
17	PBF/MAL/D-1: Emplois et jeunes pour la paix– Approche pilote intégrée de stabilisation et de consolidation de la paix par la promotion de l'emploi et de la participation des jeunes dans la région de Mopti	On Going	2,933,387.00	1.09%	04-Sep-18	31 Mar 2020	UN WOMEN, FAO, UNDP		Ce projet pilote un concept d'approche locale, intégrée, rapide et duplicable, centrée sur la valorisation du rôle positif des jeunes femmes et hommes dans la stabilisation et la consolidation de la paix, à travers leur autonomisation économique et sociale et leur participation active au sein de leurs communautés et dans les processus de gouvernance locale dans 2 cercles de la région de <b>Mopti</b> affectés par les conflits.
18	PBF/IRF-260: Deuxième décennie pour la paix	On Going	1,500,000.00	0.00%	15-Nov-18	15 May 2020	FAO, UNICEF	YPI III.	

**TOTAL 32,320,870.00**

Phase 1 9,434,763.00

Phase 2 8,635,947.00

The list of projects in the SoW of work is not up to date. Two projects are missing:

## Draft Rapport final pour commentaires

19	PBF/IRF-291: Jeunes et paix: "Une approche transfrontalière entre le Mali et le Burkina-Faso"	On Going	1,650,000.00	0.00%	02-Jan-19	30 Jun 2020	UNFPA, UNDP		
20	PBF/IRF-299: Appui aux initiatives transfrontalières de dialogue communautaire et avec les acteurs du secteur de la sécurité et de la justice pour la consolidation de la paix au Mali et au Niger	On Going	1,746,253	0.00%	22-Jan-19	30 Jun 2020	UNWomen UNODC		

**Annexe 2: Matrice d'évaluation**

No	(Sub-)Questions	Indicators	Data Sources	Design	Sample or Census	Data collection instrument	Data Analysis	Comments
<b>1. How relevant were PBF supported interventions in Mali from 2014-2019?</b>								
1.1	What was the quality of conflict analysis undertaken as part of the project development?	Quality of conflict analysis on a scale from 1-10	Project documents and strategic framework	Document analysis	Census of projects	Scoring Guide	Score project documents on a scale from 1-10	
1.2	To what extent did the portfolio address key drivers of conflict?	Extent to which key drivers of conflict are addressed by the projects/portfolio	Conflict and Context Analyses done by internal and external actors  Project documents	Document Analysis	Census of projects	Project Evaluation Matrix	Reconstructed Conflict Analysis for Phase 1, Phase 2 Measuring project conflict analysis against reconstructed conflict analysis	Disaggregate analysis for Phase 1, Phase 2 and GYPI projects
1.3	What was the relevance of the proposed theory of change for the total portfolio and individual projects?	Extent to which ToC tackles key drivers and convincingly proposes interventions addressing these factors	Project documents and reports	Document analysis	Census of projects	Reconstruction/Description of Theory of Change at the portfolio and project level  Identifying envisioned changes and approaches in regard to target groups in line with RPP distinctions	RPP-Matrix analysis and visualization	
1.4	How well did the PBF-portfolio reflect national peacebuilding priorities and strategic frameworks?	Overlap between project/portfolio priorities with national priorities	Project documents  National frameworks	Document analysis	Census of projects	Project Evaluation Matrix	Document analysis	
1.5	How well did the PBF-portfolio reflect UN strategic frameworks and priorities in Mali?	Overlap between project/portfolio priorities with UN priorities	Project documents  UN frameworks (UNDAF+, Mission mandates, UNISS etc.)	Document analysis	Census of projects	Project Evaluation Matrix	Document analysis	
1.6	How inclusive was the portfolio to the needs of the parties including different communities and groups?	Perceptions of inclusiveness by key stakeholders	1) Online Survey  2) Key stakeholder Interviews	1) Online survey  2) Key stakeholder interviews	1) Sample: Returned questionnaires  2) Sample: Available stakeholders	1) Questions for online survey  2) Guide for semi-structured key stakeholder interviews	1) Quantitative and qualitative analysis of survey  2) Qualitative analysis of interviews	

## Draft Rapport final pour commentaires

1.7	What was the perception of key stakeholders of the relevance of the PBF-portfolio?	Level of appreciation/perceived relevance of the PBF-portfolio according to key stakeholders	1) Online survey 2) Key stakeholder interviews	1) Survey 2) Interview	1) Sample: Returned questionnaires 2) Sample: Available stakeholders	1) Questions for online survey 2) Guide for semi-structured key stakeholder interviews	1) Quantitative analysis of survey 2) Qualitative analysis of interviews	
1.8	To what extent did <b>phase 2</b> take into account contextual changes and lessons learned from phase 1?	Extent to which phase 2 built on phase 1	Key stakeholder interviews	Key stakeholder interviews	Sample: Available stakeholders	Guide for semi-structured key stakeholder interviews	Qualitative analysis	
<b>2. How efficient were PBF-funded initiatives in supporting peacebuilding priorities in Mali?</b>								
2.1	How fast were decisions by PBSO on the allocation of funds to peacebuilding initiatives in Mali?	Number of days between critical process steps	PAC minutes MPTF info	Document analysis	Census of all projects	Guide for document analysis	Table: Date of a) Submission, b) Decision, c) Transfer  Time from initial project idea until transfer of funds	
2.2	How do key stakeholders evaluate the responsiveness of PBF support?	Perceived responsiveness of PBF support	1) Online survey 2) Key stakeholder interviews	1) Online survey 2) Key stakeholder interviews	1) Sample: Returned questionnaires 2) Sample: Available stakeholders	1) Questions for online survey 2) Guide for semi-structured key stakeholder interviews	1) Quantitative analysis of survey 2) Qualitative analysis of interviews	
2.3	How fast did RUNOs/NUNOs translate available resources into programming?	Percentage of budget implementation during 1 <sup>st</sup> year	MPTFO Data: expenditure by year	Document analysis	Census of all projects	Project Evaluation Matrix	Calculate percentage of overall budget spent during first year	Disaggregated by RUNOs and NUNOs
2.4	To what extent were the resources programmed in an efficient and strategic manner, including the selection of implementing partners?	Percentage of implementation through implementing partners  Percentage of Staff costs/ direct costs/ travel in relation to overall budget  Implementation during original project period  Number and total duration of NCE	MPTF-Info  Financial reports from projects?	Document analysis	Census of all projects	Project Evaluation Matrix	Budget analysis	

## Draft Rapport final pour commentaires

2.5	How do key stakeholders gauge the appropriateness of transaction costs for obtaining and managing PBF-resources?	Perceptions of appropriateness of transaction costs	Key stakeholder interviews	Key stakeholder interviews	Sample: Available stakeholders	Guide for semi-structured key stakeholder interviews	Qualitative analysis of interviews	
2.6	Did the PBF investments provide value for money through the projects?	Number of beneficiaries in comparison to budget?	Project documents and reports	Document analysis	Census of all projects	Project Evaluation Matrix	Document analysis	Feasibility needs to be determined  Disaggregate by RUNOs/NU NOs?
2.7	To what extent were efficiencies gained in implementing <b>phase 2</b> based on lessons learned from phase 1?	Extent to which phase 2 built on phase 1	Key stakeholder interviews	Key stakeholder interviews	Sample: Available stakeholders	Guide for semi-structured key stakeholder interviews	Qualitative analysis	
<b>3. To what extent did the PBF support during the first phase prove to be effective and contribute to higher level peacebuilding outcomes?</b>								
3.1	To what extent did the projects achieve their intended outcomes?	Extent to which outcomes were achieved by projects	Project documents and reports  Project evaluations – where available  Field data through observation, interviews and focus groups	1) Document analysis  2) Observation  3) Interviews  4) Focus Groups	Sample: Projects of first phase	1) Project Evaluation Matrix  2) Observation guide  3) Interview and focus group guide	1) Document analysis  2) Quantitative analysis  3) Qualitative analysis	
3.2	To what extent did the portfolio achieve higher-level results in the outcome areas from the common results framework?	Level to which projects formulated and contributed to peacebuilding outcomes	Projects documents and reports  Project report  Perception surveys SC Reports  Interviews	1) Document analysis  2) Observation  3) Interviews  4) Focus Groups	Sample: Projects of first phase	1) Project Evaluation Matrix  2) Observation guide  3) Interview and focus group guide	1) Document analysis  2) Quantitative analysis  3) Qualitative analysis	

## Draft Rapport final pour commentaires

3.3	To what extent did the projects complement each other and create synergies?	Extent of connection between projects during implementation	Project documents and reports  Project evaluations – where available  Field data through observation, interviews and focus groups	1) Document analysis  2) Observation  3) Interviews  4) Focus Groups	Sample: Projects of first phase	1) Project Evaluation Matrix  2) Observation guide  3) Interview and focus group guide	1) Document analysis  2) Quantitative analysis  3) Qualitative analysis	
3.4	To what extent did the PBF-funded initiatives take risks to achieve peacebuilding objectives?	Overview of risks in regard to geographic targeting (including security situation), thematic intervention or actors involved	1) Project documents  2) Online survey  3) Key stakeholder interviews	1) Project documents and reports  2) Online survey  3) Key stakeholder interviews	1) Sample: Projects of first phase  2) Sample: Returned questionnaires  3) Sample: Available stakeholders	1) Project Evaluation Matrix  2) Online survey questions  3) Guide for stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Quantitative analysis  3) Qualitative analysis	
3.5	To what extent did the PBF invest in (geographic or thematic) areas deemed too risky by other donors.		1) Online survey  2) Key stakeholder interviews	1) Online survey  2) Key stakeholder interviews	1) Sample: Returned questionnaires  2) Sample: Available stakeholders	1) Online survey questions  2) Guide for stakeholder interviews	1) Quantitative analysis  2) Qualitative analysis	
3.6	To what extent did the portfolio produce financial catalytic results?	Amount of additional \$ mobilized by project (area)  Percentage of projects that did produce financial catalytic results	1) Project reports  2) Staff interviews (online or in person)  3) Key stakeholder interviews	1) Project reports  2) Staff survey  3) Key stakeholder interviews	1) Sample: Projects of first phase  2) Sample: Returned questionnaires  3) Sample: Available stakeholders	1) Project Evaluation Matrix  2) (Online) survey questions  3) Guide for stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Quantitative analysis  3) Mostly quantitative analysis	

## Draft Rapport final pour commentaires

3.7	To what extent did the portfolio achieve non-financial catalytic results?	Non-financial catalytic results achieved  Percentage of projects that did produce significant non-financial catalytic results	1) Project reports  2) Staff interviews (online or in person)  3) Key stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Staff survey  3) Key stakeholder interviews	1) Sample: Projects of first phase  2) Sample: Returned questionnaires  3) Sample: Available stakeholders	1) Project Evaluation Matrix  2) (Online) survey questions:  3) Guide for stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Quantitative analysis  3) Qualitative analysis	
3.8	How well were catalytic results envisioned at the design stage and during implementation?	Extent to which catalytic results have been taken into consideration during planning and implementation	1) Project documents and reports  2) Staff interviews (online or in person)	1) Staff survey  2) Key stakeholder interviews	1) Sample: Projects of first phase  2) Sample: Returned questionnaires	1) Project Evaluation Matrix  2) (Online) survey/interview question	1) Document analysis  2) Qualitative analysis	
3.9	How effectively were risk factors and unintended effects assessed and managed?	Existence and functionality of risk management in practice  Existence and functionality of Do no harm processes in practice	Project documents and reports  Online survey  3) Key stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Online survey  3) Key stakeholder interviews	1) Census (or only first phase projects?)  2) Sample: Returned questionnaires  3) Sample: Available stakeholders	1) Project Evaluation Matrix  2) Online survey questions  3) Key stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Quantitative analysis  3) Qualitative analysis	
3.10	Which (unintended) negative consequences, if any, did the projects produce?		Project documents and reports  Project evaluations – where available  Field data through observation, interviews and focus groups	1) Document analysis  2) Observation  3) Interviews  4) Focus Groups	1) Sample: Projects of first phase	1) Project Evaluation Matrix  2) Observation guide  3) Interview and focus group guide	1) Document analysis  2) Quantitative analysis  3) Qualitative analysis	
4.	<b>How sustainable were results of the first phase?</b>							

## Draft Rapport final pour commentaires

4.1	To what extent did projects create self-sustainable structures that continue activities regardless of external support?	Examples of self-sustainable structures	Project documents and reports  Project evaluations – where available  Field data through observation, interviews and focus groups	1) Document analysis  2) Observation  3) Interviews  4) Focus Groups	Sample: Projects of first phase	1) Project Evaluation Matrix  2) Observation guide  3) Interview and focus group guide	1) Document analysis  2) Qualitative Analysis	
4.2	How strong is the commitment of the Government to sustaining results of the PBF support and continuing any unfinished activities?	Inclusion of PBF project components in national policies, priorities, practices?  Availability of state budget for previously PBF-funded activities	1) Project reports and evaluations, where available  2) Online survey  3) Key stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Online survey  2) Key stakeholder interviews	1) Sample: Projects of the first phase  2) Sample: Returned questionnaires  3) Sample: Available stakeholders	1) Project Evaluation Matrix  2) Online survey questions  3) Guide for stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Qualitative analysis  3) Qualitative analysis	
4.3	How strong is the commitment of donors/partners to build on results achieved by PBF supported intervention?	Inclusion of PBF project components in programs supported by other actors?  Availability of donor budget for previously PBF-funded activities (see above: financial catalytic effects)	1) Project reports and evaluations, where available  2) Online survey  3) Key stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Online survey  2) Key stakeholder interviews	1) Sample: Projects of the first phase  2) Sample: Returned questionnaires  3) Sample: Available stakeholders	1) Project Evaluation Matrix  2) Online survey questions  3) Guide for stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Qualitative analysis  3) Qualitative analysis	
<b>5. To what extent were gender considerations included at the level of individual projects and/or the portfolio-level?</b>								
5.1	To what extent did projects contain gender considerations?	Number of project documents that contain explicit gender considerations (and quality of these considerations)	Project documents, reports and evaluations where available	Document analysis	Census of all projects	Project Evaluation Matrix	1) Document analysis	Discuss relationship between core portfolio and GPI projects



## Draft Rapport final pour commentaires

5.2	How did projects address gender considerations during project implementation?	Extent to which gender considerations were considered during project implementation	1) Online survey 2) Key stakeholder interviews 3) Field data through observation, interviews and focus groups	1) Survey 2) Online survey 3) Key stakeholder interviews	1) Sample: Returned questionnaires 2) Sample: Available stakeholders 3) Sample: Projects of the first phase	1) Online survey questions 2) Guide for stakeholder interviews 3) Focus group guide	1) Qualitative analysis 2) Qualitative analysis	Discuss relationship between core portfolio and GPI projects
5.3	To what extent did PBF-projects of the first phase contribute to women empowerment and gender equality?	Contributions to women empowerment and gender equality  Extent of availability of sex disaggregated information	Project documents and reports  Project evaluations – where available  Field data through observation, interviews and focus groups	1) Document analysis 2) Observations 3) Interviews 4) Focus Groups	1) Sample: Projects of first phase	1) Project Evaluation Matrix 2) Observation guide 3) Interview and focus group guide	1) Document analysis 2) Quantitative analysis 3) Qualitative analysis	
<b>6. How effective was the contribution of PBSO?</b>								
6.1	How effective was the support provided by PBSO in New York throughout the process (approval, design, implementation, monitoring, reporting and evaluation)? [See efficiency for additional information]	Available support from PBSO  Appreciation of this support	1) Online survey 2) Key stakeholder interviews	1) Online survey 2) Key stakeholder interviews	1) Sample: Returned questionnaires 2) Sample: Available stakeholders	1) Online survey questions 2) Key stakeholder interviews	1) Quantitative/qualitative analysis 2) Qualitative analysis	Disaggregate GYPI and regular portfolio
<b>7. Is the PBF Secretariat fit for purpose?</b>								

## Draft Rapport final pour commentaires

7.1	How effective was the support provided by the PBF-Secretariat/Cellule d'Appui in Bamako to the Steering Committee?	Available support from the PBF Secretariat/Cellule d'Appui  Appreciation of this support	1) Online survey  2) SC interviews	1) Online survey  2) Key stakeholder interviews	1) Sample: Returned questionnaires  2) Sample: Available stakeholders	1) Online survey questions  2) Key stakeholder interviews	1) Quantitative/qualitative analysis  2) Qualitative analysis	
7.2	How effective was the support provided by the PBF-Secretariat/Cellule d'Appui in Bamako to RUNOs/NUNOs?	Available support from the PBF Secretariat/Cellule d'Appui  Appreciation of this support	1) Online survey  2) Key stakeholder interviews	1) Online survey  2) Key stakeholder interviews	1) Sample: Returned questionnaires  2) Sample: Available stakeholders	1) Online survey questions  2) Key stakeholder interviews	1) Quantitative/qualitative analysis  2) Qualitative analysis	
7.3	What was the added value of the perception surveys/community based monitoring during phase 1?	Analysis of quality and utility of perception surveys as a monitoring tool	1) ToRs and reports produced by local consulting firm  2) Key stakeholder interviews	1) Document Analysis  2) Key stakeholder interviews	1) Census of all documents  2) Sample: Available stakeholders	1) Document analysis  2) Guide for Key stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Qualitative analysis	
7.4	How well positioned was the PBF Secretariat/Cellule d'Appui to bridge the peacebuilding work of MINUSMA and the UNCT?	Analysis of the position of the Secretariat	1) Key stakeholder interviews	1) Key stakeholder interviews	1) Sample: Available stakeholders	1) Guide for Key stakeholder interviews	1) Qualitative analysis	Disaggregate GYPI and regular portfolio
<b>8. Is the Steering Committee (SC) fit for purpose?</b>								
8.1	How suitable was the SC composition to its role and how did the SC evolve over time?  To what extent did civil society organizations participate in the SC, including women and youth organizations?	Composition of the SC (over time?)  Money or other support mobilized through the SC  % of women and youth in the SC % of representatives from women and youth organisations	1) ToRs of SC  2) Online survey  3) Key stakeholder interviews with donors & senior UN management	1) Document Analysis  2) Online Survey  3) Key stakeholder interviews	1) Census  2) Sample: Returned questionnaires  3) Sample: Available stakeholders	1) Document analysis  2) Online survey questions  3) Guide for Key stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Quantitative/qualitative analysis  3) Qualitative analysis	

## Draft Rapport final pour commentaires

8.2	How strong was the government leadership/ownership of the SC?	Working methods of the SC  Participation of government	Interviews with SC members and key stakeholders	Key stakeholder interviews	Sample: Available stakeholders	Guide for Key stakeholder interviews	Qualitative analysis	
8.3	How strategic was the selection of projects to be supported and of RUNOs/NUNOs to implement them?	Factors considered during decision making	Interviews with SC members and key stakeholders	Key stakeholder interviews	Sample: Available stakeholders	Guide for Key stakeholder interviews	Qualitative analysis	
8.4	How effective was the in-country oversight of the projects by the SC, including quality assurance of monitoring data and reports, and in providing support to the RUNOs/NUNOs to implement the projects?	Description of effectiveness of oversight role	Interviews with SC members and key stakeholders	Key stakeholder interviews	Sample: Available stakeholders	Guide for Key stakeholder interviews	Qualitative analysis	
8.5	What kind of early warning/risk management systems were in place and how were they used?	Description of early warning/risk management systems in place	Interviews with SC members and key stakeholders	Key stakeholder interviews	Sample: Available stakeholders	Guide for Key stakeholder interviews	Qualitative analysis	
<b>9. How effective were management and oversight by RUNOs/NUNOs?</b>								
9.1	How effectively did the RUNOs/NNOs monitor and report against higher-level outcomes?	Existence, quality and use of M&E plans	1) Project documents (M&E section) and M&E plans  2) Staff interviews	1) Document Analysis  2) Key stakeholder interviews	1) Census of all projects  2) Sample: Available stakeholders	1) Project Evaluation Matrix  2) Guide for Key stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Qualitative analysis	
9.2	How did different RUNOs/NUNOs work together towards common strategic objectives?	Extent and quality of cooperation between RUNOs (within in joint projects and across projects)	1) Project documents (M&E section) and M&E plans  2) Staff interviews	1) Document Analysis  2) Key stakeholder interviews	1) Census of all projects  2) Sample: Available stakeholders	1) Project Evaluation Matrix  2) Guide for Key stakeholder interviews	1) Document analysis  2) Qualitative analysis	

## Draft Rapport final pour commentaires

9.3	How were the principles of Do No Harm integrated in day-to-day management and oversight?	Extent to which elements of conflict sensitivity were integrated in monitoring practices	1) Project documents (M&E section) and M&E plans 2) Staff interviews	1) Document Analysis 2) Key stakeholder interviews	1) Census of all projects 2) Sample: Available stakeholders	1) Project Evaluation Matrix 2) Guide for Key stakeholder interviews	1) Document analysis 2) Qualitative analysis	
<b>10. How well did the collaboration between MINUSMA and UNCT work?</b>								
10.1	What formal coordination mechanisms exist to increase collaboration between MINUSMA and the UNCT in regard to sustaining peace?	Description of coordination mechanisms	Key stakeholder interviews	Key stakeholder interviews	Sample: Available stakeholders	Guide for Key stakeholder interviews	Qualitative analysis	
10.2	How effective are these existing collaboration mechanisms?	Perceptions on the effectiveness of MINUSMA-UNCT coordination mechanisms	Key stakeholder interviews	Key stakeholder interviews	Sample: Available stakeholders	Guide for Key stakeholder interviews	Qualitative analysis	
10.3	Which role do PBF investments play to enhance the UN's normative and coordinating legitimacy vis-à-vis other actors?	Extent to which PBF investments enhance legitimacy	Key stakeholder interviews	Key stakeholder interviews	Sample: Available stakeholders	Guide for Key stakeholder interviews	Qualitative analysis	

### **Annexe 3: Data Collection Tools**

**Guide d'entrevue semi-structurée** (à adapter selon les besoins)

**Date:**

**Personne(s) à interviewer: [nom, organisation, fonction]**

#### **Section 1 : Considérations stratégiques (pertinence)**

1. Comment la décision de s'engager à travers des projets PBF au Mali a-t-elle été prise ?
  - Premier projet IRF (Cantonement et premier paquet IRF ?
  - Deuxième paquet IRF ?
2. Quelles étaient les analyses et évaluations sur lesquelles ces décisions ont été fondées ? Quels ont été les critères de décision des interventions à financer ? Quelles étaient les raisons pour lesquelles on a renoncé à un cadre de résultats global pour la phase 2 ?
3. Est-ce que tu pourrais décrire les rôles des différents acteurs dans le processus (PBSO, MINUSMA, UNCT, Gouvernement, OSC, autres) ? Comment caractérise-tu le niveau global d'appropriation nationale ?
4. Quels sont, selon toi, les principaux avantages et défis du choix de s'engager sous la forme d'un paquet IRF ?
5. Dans quelle mesure le paquet IRF a-t-il reflété les priorités stratégiques de l'ONU (UNDAF, MINUSMA) et du gouvernement du Mali à l'époque ?

#### **Section 2 : Élaboration des projets**

6. Comment s'est déroulé le processus d'élaboration des projets ? Quels ont été certains des succès et des défis au cours de cette phase ?
7. Quel type de soutien a été fourni pendant cette étape ? Était-ce suffisant et où avez-vous détecté des lacunes ? [Interpeace, PBSO]
8. Comment évaluez-vous la qualité des projets ? Y en a-t-il qui se sont distingués positivement ou négativement en termes de design ?
9. Comment évaluez-vous la cohérence du portefeuille ? Les projets ont-ils créé des synergies ou ont-ils été largement mis en œuvre isolément ?
10. Comment évaluez-vous le niveau d'innovation de ces projets ? Dans quelle mesure prenaient-ils des risques ? Dans quelle mesure correspondaient-elles au créneau/niche du PBF ?
11. Dans quelle mesure les considérations de genre ont-elles été bien intégrées dans les projets ? En ce qui concerne les équipes de projet, les groupes cibles, les bénéficiaires, etc.

### **Section 3 : Efficacité**

12. Comment décririez-vous la mise en œuvre des projets du point de vue de l'efficacité ? Quels ont été les principaux défis de la mise en œuvre ?
13. Comment évaluez-vous la capacité technique de mise en œuvre des RUNO/NUNO ? Pouvez-vous donner des exemples positifs/négatifs ?
14. Comment se déroule le processus de suivi ? Connaissez-vous des cas où les projets ont adapté leur approche au cours de la mise en œuvre ? Comment ces décisions ont-elles été prises ? Sur quels critères ces décisions étaient-elles fondées ?
15. Comment évaluez-vous l'optimisation des ressources de ces projets selon vous ?

### **Section 4 : Impact, efficacité et durabilité**

16. Quelles sont, selon vous, les principales contributions des interventions soutenu par le PBF à la consolidation de la paix au Mali ?
17. Dans quelle mesure des systèmes d'alerte précoce et de gestion des risques étaient-ils en place et utilisés ? Connaissez-vous des conséquences négatives non-attendues des interventions soutenues par le PBF ?
18. Selon vous, dans quelle mesure les contributions à la consolidation de la paix obtenues en particulier par la première phase des projets sont-elles durables ? Quels sont les facteurs critiques qui ont contribué à la durabilité ?
19. Pouvez-vous donner des exemples d'effets catalytiques financiers des projets PBF ?
20. Rétrospectivement, dans quelle mesure vois-tu la pertinence des décisions stratégiques qui ont été prises par rapport à l'orientation géographique et thématique (pour la première phase/la deuxième phase ? Voyez-vous des lacunes politiques/stratégiques qui auraient dû être comblées ?

### **Section 5 : Gestion**

21. Comment la gestion du portefeuille des projets PBF a-t-elle été organisée ?
22. Comment caractérisez-vous l'efficacité du Comité de Pilotage ? Comment évaluez-vous le degré d'appropriation de la surveillance par le Comité directeur ?
23. Est-ce tu pourrais décrire le rôle du Secrétariat PBF/Cellule d'appui plus en détail. Quels sont les forces et les faiblesses ?
24. Comment évaluez-vous la collaboration entre la MINUSMA et l'équipe de pays des Nations Unies ?
25. Quelles sont vos recommandations pour l'amélioration des processus de gestion et de contrôle ?

**Section 6 : Résumé et voie à suivre**

26. En résumé, comment vous décrivez la valeur ajoutée de l'engagement du projet PBA au Mali ?
27. Quelles sont, selon vous, les leçons les plus importantes à tirer de l'expérience pour les futurs programmes de consolidation de la paix au Mali et au-delà ?

### Sondage en ligne

#### Introduction

Le Bureau d'appui des Nations Unies pour la consolidation de la paix à New York a commandité une évaluation indépendante des investissements faits par le Fonds pour la consolidation de la paix (PBF) au Mali depuis 2014.

Nous vous saurions gré de bien vouloir participer à ce bref sondage en ligne, qui ne vous prendra que 15 minutes. Vos observations seront fort utiles pour avoir une compréhension équilibrée du portefeuille du PBF au Mali et aider à formuler des recommandations pour le futur soutien du PBF au Mali.

Veillez noter que les résultats de ce sondage ne seront accessibles qu'à l'équipe d'évaluation. Merci d'avance.

Pour plus d'informations consultez: <https://www.un.org/peacebuilding/fr/fund>

1. Comment évaluez-vous votre connaissance du portefeuille du projet PBF au Mali?
2. Veuillez inclure s'il-vous-plait votre Prénom et Nom, Organisation et Fonction  
*(Vos informations personnelles, seulement nécessaires pour bien comprendre vos réponses, resteront confidentielles. Comme indiqué précédemment, vos réponses ne seront accessibles qu'à l'équipe d'évaluation.)*
3. J'ai...
  - ... participé à la conception d'un projet PBF
  - ... été impliqué(e) dans la mise en œuvre d'un projet PBF
  - .. participé à l'orientation stratégique du portefeuille du projet PBF, p. ex. à travers le Comité de Pilotage
4. Dans quelles années étiez-vous impliqué(e) dans le portefeuille du PBF au Mali?
5. Dans quelle mesure pensez-vous que les projets du PBF ont répondu aux défis de la consolidation de la paix au Mali?
6. Dans quelle mesure pensez-vous que les projets PBF reflètent-ils les priorités et les cadres stratégiques nationaux en matière de consolidation de la paix?
7. Dans quelle mesure pensez-vous que les projets PBF correspondaient-ils aux cadres stratégiques des Nations Unies et aux priorités en matière de consolidation de la paix?
8. Dans quelle mesure estimez-vous que les projets PBF sont inclusifs?
9. Quels groupes/communautés ont été (potentiellement) négligés dans la conception et mise en œuvre du portefeuille des projets PBF?
10. Rétrospectivement, pouvez-vous identifier des défis importants en matière de consolidation de la paix qui n'ont pas été abordés par les projets PBF? Lesquels?
11. Pensez-vous que le PBF est un instrument de financement qui soutient les priorités de consolidation de la paix d'une manière rapide et flexible?
12. Veuillez donner un exemple:
13. Que suggéreriez-vous pour améliorer (d'avantage) la réactivité du PBF?



## Draft Rapport final pour commentaires

14. Comment évaluez-vous les risques pris par les projets PBF?
15. Le PBF a-t-il investi dans des domaines dans lesquels d'autres bailleurs n'ont pas investi?
16. Veuillez donner un exemple:
17. Connaissez-vous des investissements du PBF qui ont donné lieu à un financement supplémentaire de la part du gouvernement ou d'autres bailleurs?
18. Veuillez donner un exemple (en précisant le projet, le bailleur et le montant)
19. Est-ce que d'autres acteurs se sont engagés à continuer ou à intégrer les activités soutenues par le PBF dans leurs programmes? (par exemple le Gouvernement du Mali, bailleurs de fonds, ONGs etc.)
20. Veuillez préciser qui, quand et comment
21. Quel soutien a été fourni par le Bureau d'appui à la consolidation à la paix (PBSO) à New York (à vous ou aux autres acteurs)?
  - Aucun soutien n'a été fourni
  - Information sur des modalités et possibilités de financement par le PBF
  - Facilitation des analyses des conflits
  - Information sur la consolidation de la paix
  - Appui à l'élaboration des projets
  - Information sur les Agendas Femmes/Jeunes, paix et sécurité
  - Appui technique en matière de suivi et évaluation
  - Formation
  - Mobilisation des ressources
22. Comment évaluez-vous la qualité de ce soutien?
23. Quel type de soutien le Bureau d'appui à la consolidation à la paix (PBSO) à New York vous a-t-il fait défaut /voudriez-vous voir amélioré en termes de quantité ou de qualité dans l'avenir?
24. Quel soutien a été apporté par la Cellule d'Appui de Bamako (à vous ou aux autres acteurs)?
  - Aucun soutien n'a été fourni
  - Appui technique et administratif au Comité de pilotage
  - Information sur des modalités et possibilités de financement par le PBF
  - Facilitation des analyses des conflits
  - Information sur la consolidation de la paix
  - Appui à l'élaboration des projets
  - Information sur les Agendas Femmes/Jeunes, paix et sécurité
  - Appui technique en matière de suivi et évaluation
  - Formation
  - Mobilisation des ressources
  - Communication
25. Comment évaluez-vous la qualité de ce soutien de la Cellule d'appui à Bamako?

## Draft Rapport final pour commentaires

26. Quel type de soutien vous a-t-il fait défaut / voudriez-vous voir amélioré en termes de quantité ou de qualité dans l'avenir?
27. Quelle est, selon vous, la valeur ajoutée du soutien fourni par le PBF au Mali?
28. Quelles sont vos recommandations pour améliorer le soutien futur du PBF au Mali, y inclus la distribution et la gestion de ces ressources ?
29. S'il-vous plait, veuillez partager votre adresse email pour que l'équipe d'évaluation puisse vous contacter ultérieurement en cas de besoin d'information complémentaire. Elle servira également pour partager le rapport final avec vous.

**Annexe 4 : Composition de l'équipe**

<b>Team Members</b>	<b>Primary Role</b>	<b>Tasks</b>
Salif Nimaga	Team Leader	Coordinate evaluation process and lead team Conduct Desk Review and scoping calls Draft Inception Report Lead in-country data collection Lead presentation of Aide Memoire Draft Evaluation Report Review and finalize Evaluation Report
Amagoïn Keita	National Expert	Conduct desk review Contribute to Inception Report, focusing on areas of specialization Participate as National Expert during in-country data collection Contribute to presentation of Aide Memoire Contribute to drafting of Evaluation Report
Charles Petrie	Strategic Advisor	Contribute to Inception Report, focusing on areas of specialization Participate as Strategic Advisor during final part of in-country data collection Contribute to presentation of Aide Memoire Contribute to drafting of Evaluation Report
Yun Jae Chun	PBF Evaluation Advisor	Advise on evaluation methodology Contribute to Inception Report