

## EVALUATION FINALE

### MLI/801

Programme d'appui au Mali par l'Instrument pour la Stabilité de l'UE composante 2 : Soutien rapide aux autorités maliennes et aux services essentiels dans les zones post-conflit

#### FICHE SYNTHÉTIQUE

Pays	Mali
Titre long du Projet	Programme d'appui au Mali par l'Instrument pour la Stabilité de l'Union européenne composante 2 : Soutien rapide aux autorités maliennes et aux services sociaux essentiels dans les zones post-conflit
Titre court du Projet	Soutien rapide au Nord
Code LuxDev	MLI/801
Version du Rapport	Avril 2015

#### NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (Efficacité)	<b>2</b> Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : <b>2</b> Efficience : <b>1</b> Impact : <b>3</b> Durabilité : <b>3</b>

## RESUME EXECUTIF

La mission a été réalisée par deux experts, un expert international, Alain Blondel, expert en Monitoring et Evaluation, et un expert national, Hafizou Boncana, expert en Droit et Société civile, contractés par la société Transtec sise à Bruxelles, Belgique. La mission finale du projet « Soutien rapide aux autorités maliennes et aux services sociaux essentiels dans les zones post-conflit » s'est déroulée dans des conditions particulières dues à l'insécurité et à une pacification incomplète dans les zones cibles. Dans ce cadre, il est pertinent de mentionner l'attentat qui a eu lieu à Bamako et l'attaque dont le camp onusien à Kidal a été victime mais aussi l'attentat à la bombe à Gao, quelques heures après l'arrivée des experts et le lynchage par la foule des deux personnes suspectées de l'avoir commis. La sécurité reste précaire et ce, dans tout le pays. Dans les zones cibles, tous les représentants des autorités de l'Etat n'ont pas encore réintégré leurs postes et/ou logements de fonction, certains étant toujours à Bamako, en particulier les maires de certaines communes situées au nord de Tombouctou, près de la frontière avec la Mauritanie. Les experts se sont mis en contact avec la coordination du projet à Bamako concernant la logistique et des préoccupations de sécurité. Ainsi les vols *UN Humanitarian Air Services* de Bamako à Tombouctou et Gao ont été réservés. Sur place, les trois Assistants techniques des zones cibles de Tombouctou, Gao, Mopti avaient organisé un grand nombre de rencontres avec un échantillon des responsables des autorités locales et des services sociaux essentiels. Cet échantillon a été enrichi par des rencontres avec des organisations de la Société civile et des autorités traditionnelles initiées par l'expert national. C'est en particulier lors des rencontres avec la société civile que l'instrument méthodologique de « cercles d'histoires »<sup>1</sup> a été appliqué. Cette technique a aussi été appliquée à Mopti où l'expert national a rencontré un grand nombre de maires et de sous-préfets ensemble ainsi qu'à Bamako où l'expert international a animé une séance avec une dizaine de maires et d'adjoints au maire des communes situées au nord de Tombouctou. Il est à noter que malgré le nombre considérable de personnes rencontrées, la durée de la mission était brève et aurait bénéficié de quelques jours supplémentaires pour approfondir certains aspects tels le fonctionnement effectif des autorités locales, les bénéfices de ce fonctionnement pour les populations de ces zones et les interventions d'autres acteurs sur le terrain.

Au moment de la mission, l'Objectif spécifique, « Appuyer rapidement les services de l'Etat et les collectivités locales pour leur redéploiement et leur remise en fonctionnement sur les zones affectées par le conflit, pour assurer la présence des institutions et pour aider les populations des régions directement touchées par la crise, notamment en matière de services sociaux de base », était globalement atteint. En effet, les services de l'Etat et les collectivités locales sont présents et ont été, pour la plupart, remis en état de fonctionnement. De la même façon, les services sociaux de base, les Centres d'Animation pédagogique et les Centres de Santé communautaires offrent à nouveau leurs services approximativement un an après l'appui apporté par le projet.

Les trois résultats (Résultat 1, Résultat 2 et Résultat 3 respectivement) du projet ont été atteints. Concernant le Résultat 1, les services de l'Etat et les collectivités disposent de l'équipement de base qui leur a permis de rétablir leur présence, de réaffirmer leur autorité et de recommencer à assumer leur rôle institutionnel. Concernant le Résultat 2, les services sociaux essentiels disposent de matériel de base leur permettant de fonctionner et d'apporter leur aide aux populations nécessitant soins médicaux. Dans le cas des écoles, les réhabilitations et livraisons de matériel ont permis une reprise de l'enseignement dans des conditions plus favorables. Il est plus difficile de mesurer l'atteinte du Résultat 3 car le manque d'Indicateurs objectivement vérifiables ne permet pas de le mesurer quantitativement. Néanmoins le Résultat 3 concernant l'appui du projet à la coordination des Partenaires techniques et financiers sur les régions directement touchées par le conflit a été atteint de manière satisfaisante.

Cette évaluation applique les cinq critères internationalement recommandés du *Development Assistance Committee*<sup>2</sup> que sont la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité et qui donnent à la méthodologie de l'évaluation toute sa rigueur, tenant compte de la spécificité de la situation des régions ciblées ainsi que de la nature d'urgence qui a caractérisé sa conception et son exécution. L'application de ces critères fera donc preuve de flexibilité et d'adaptation dans la notation, néanmoins leur ordre sera celui recommandé par l'approche des systèmes de monitoring et d'évaluation de l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Storytelling Approaches to Program Evaluation, The California Endowment, Los Angeles, 2007.

<sup>2</sup> Principles for Evaluation of Development Assistance, Development Assistance Committee, Paris 1991.

*L'évaluation attribue un 2 à la pertinence* du projet selon l'échelle d'évaluation<sup>3</sup> allant de 1 à 6. Le projet répondait entièrement aux problèmes réels et prioritaires des zones ciblées affectées par le conflit. Les Résultats 1 et 2 en particulier ont été cohérents et complémentaires par rapport à la politique du gouvernement malien et d'autres interventions dans les mêmes zones.

*Une notation de 1 est attribuée à l'efficacité.* L'exécution rapide et la gestion flexible du projet se sont bien insérées dans l'Instrument de Stabilité. La décision précoce d'entreprendre des travaux de réhabilitation tout en effectuant un aménagement budgétaire réaliste a été d'une pertinence exceptionnelle. Le projet a aussi fait preuve d'une flexibilité contractuelle avec les entreprises locales sur lesquelles il avait parié, ce qui a permis aux petits acteurs économiques locaux d'obtenir des contrats autrement hors de leur atteinte, de favoriser le redémarrage économique local et d'avoir un effet démultiplicateur. Finalement, les compétences, les facultés d'adaptation dans des situations complexes et délicates et l'engagement remarquables dont ont fait preuve le coordinateur de projet et son équipe, et en particulier ceux de trois AT régionaux, méritent d'être soulignés et loués.

*Une notation de 2 est attribuée à l'efficacité* pour les trois résultats qui ont globalement été atteints. Les bénéficiaires des réhabilitations et des équipements fournis sont majoritairement satisfaits et en mesure d'assumer leurs fonctions de base, que ce soit dans les services de l'Etat (Résultat 1) ou dans les services d'éducation et de santé (Résultat 2). Le Résultat 3, bien que moins spectaculaire, a aussi été atteint. Au niveau de sa direction, le projet a participé activement aux réunions de coordination avec les Partenaires techniques financiers et leur a fourni un maximum d'informations, en particulier un *mapping* des interventions ainsi que sur le degré de sécurité des zones des régions du nord. Sur le terrain, la coordination avec l'Etat et les autres interventions s'est faite de manière régulière et systématique.

*Une notation de 3 est attribuée à l'impact.* L'Objectif général de la composante 2 du programme de la Commission européenne, étant « Appuyer les autorités maliennes et les autres acteurs engagés dans leurs efforts pour stabiliser le Mali et les régions affectées par le conflit et pour rétablir les conditions nécessaires pour le redressement et le développement », il peut être affirmé que l'Objectif spécifique y a contribué et y contribue encore. Concrètement, l'Objectif spécifique a été atteint puisque dans une majorité des communes ciblées dans les zones post-conflit, les services déconcentrés de l'Etat ont été redéployés et ont repris leur fonctionnement. Cette atteinte représente un appui concret aux autorités maliennes pour rétablir les conditions nécessaires pour le redressement et le développement du pays. Mises à part les conditions sécuritaires du contexte, et l'ampleur géographique des zones ciblées, les modalités de gestion et de coordination du projet ont eu les effets positifs escomptés et ont contribué au développement économique et social.

*Une notation de 3 est attribuée à la durabilité.* Si l'Etat malien est lui-même engagé dans un vaste projet de réhabilitation et d'entretien de ses structures administratives régionales et locales, il a été impossible d'avoir des précisions quant à son appui financier futur. Aussi, dans le cadre d'évaluations à caractère d'urgence, l'évaluation n'a pas perçu l'interconnectivité dont parle Larry Minear<sup>4</sup>, soit la prise en considération d'objectifs et de problèmes reliés entre eux à plus long terme (à mentionner qu'il n'existe aucune passerelle entre les cinq composantes du programme de la CE dont ce projet représente la deuxième). Etant données l'appréciation exprimée par les bénéficiaires et la nécessité d'utiliser le matériel fourni dans des structures réhabilitées qui le protègent, il est probable que la pérennité sera celle du moyen terme et dépendra de la qualité, de l'entretien et de l'usage professionnel de ces acquis.

## **Principales conclusions**

- Les évaluateurs ont pu constater l'ampleur de la destruction matérielle faite aux bâtiments appartenant à l'Etat ainsi que les saccages systématiques qui ont laissé ces structures vides de tout meuble, fils électriques, fenêtres, portes etc. avant l'intervention du projet. Il n'a pas été possible de faire une analyse ex post des responsables de cette destruction : bien que la plupart des personnes interviewées accusent les djihadistes, en particulier pour les destructions et pillages massifs durant leur fuite, certaines admettent qu'il y a aussi eu un état de non droit durant lequel des citoyens ordinaires ont participé aux pillages et/ou assisté les djihadistes à « déplacer » et transporter objets, voitures, motos et matériels volé.

---

<sup>3</sup> Modèle – Rapport d'Evaluation intermédiaire/finale CODE PROJET, LuxDev 03.04.2014, page 8/27.

<sup>4</sup> The Humanitarian Enterprise : Dilemmas and Discoveries, Larry Minear, Kumarian Press, Bloomfield CT, 2002.

Néanmoins tous s'accordent pour dire que les tables-bancs ont été utilisés par les occupants comme source de feux de bois, ce qui explique leur destruction totale.

Une conclusion importante de l'évaluation est de reconnaître la valeur essentielle et fondamentale des « petites » réhabilitations et du matériel utilitaire comme condition *sine qua non* à tout fonctionnement des institutions de l'Etat et aussi de la reconnaissance de leur autorité par les administrés par le fait d'être en possession d'éléments qui leur permet d'être opérationnels au quotidien.

- L'approche systématiquement participative menée par les Assistants techniques régionaux concernant l'état des lieux et listes des besoins est un des aspects méthodologiques du projet qui a contribué à son succès.
- La rapidité et l'efficacité de la gestion économique et financière rendue possible par l'Instrument de Stabilité a permis de lancer les appels d'offre, de sélectionner les entreprises, d'effectuer les travaux et de livrer le matériel dans des délais qui ont surpris les bénéficiaires. Ceux-ci ont exprimé leur lassitude face aux questions d'autres Partenaires techniques et financiers dont ils regrettent que les promesses d'engagement se concrétisent rarement. Les bénéficiaires présentent une image très positive de LuxDev qui est perçue comme la première agence présente dans les zones cibles bien que les bénéficiaires soient informés du financement de LuxDev par l'Union européenne, en attestent tous les autocollants des matériels et mobilier qui portent les noms et logos de l'Union européenne et de LuxDev.
- La taille de l'équipe du projet et le fait qu'il n'y avait qu'un seul Assistant technique ou coordinateur régional par zone en interaction permanente avec la direction à Bamako et entre eux s'est révélé être une approche très efficace. Cette formule a favorisé la flexibilité qui a caractérisé le projet, sa coordination efficace ainsi qu'une connaissance à la fois globale et détaillée de l'avancement du projet et des problèmes à résoudre.
- Un suivi fréquent a été effectué par les Assistants techniques auprès des bénéficiaires qui ont pu compter sur leur soutien en toutes circonstances, soit pour remplacer du matériel soit pour en faciliter l'usage et l'installation.
- Une des conclusions les plus remarquables de l'évaluation est la reconnaissance par les populations de la légitimité que la Société civile a acquise durant l'occupation. En effet, celle-ci a occupé le vide laissé par les autorités. Si certains maires, préfets, sous-préfets et directeurs de centres sont restés sur place, la plupart d'entre eux avaient quitté les zones de conflit. A Gao en particulier, la Société civile représentée principalement par les mouvements des femmes et le mouvement des jeunes patrouilleurs en collaboration avec le « Cadre de concertation » composé de représentants religieux et notables de la société traditionnelle ont assumé les fonctions qui incombent à l'Etat tels le drainage de canalisations, le forage, la réparation de digues, la réhabilitation de bibliothèques saccagées, le don de sang, la collecte et remise d'armes aux autorités revenues etc. Cela implique qu'un certain niveau de collaboration minimale a été établi avec les occupants pour pouvoir exercer ces compétences. La Société civile est d'avis que les occupants n'avaient aucune compétence en gouvernance et qu'ils n'avaient que « la légitimité des armes ». Ainsi à Gao et à Tombouctou, les centres de santé ont partiellement fonctionné et certaines écoles ont gardé ouvertes leurs portes aux élèves même lors de l'occupation. Cependant, l'implication de la Société civile varie selon la région, celle-ci étant particulièrement forte dans la région de Gao.
- Les fonctionnaires de l'Etat ont repris leurs fonctions et rassis leur autorité. Cependant, et en l'absence d'Indicateurs objectivement vérifiables de leur fonctionnement effectif, il a été difficile de mesurer dans quelle mesure ceux-ci l'exercent réellement. Lors des nombreux entretiens menés avec les représentants des autorités, la plupart des commentaires étaient centrés sur le confort matériel adéquat ou non, les conditions physiques de l'aménagement des bureaux et des logements de service, mais peu sur les problèmes de gouvernance et sur les bénéfices apportés aux populations. Nous proposons d'introduire comme élément de réflexion la relation triangulaire « Autorité de l'Etat - Légitimité – Société civile » que nous développerons, en vue de proposer des recommandations concernant de possibles futurs projets sous l'Instrument de Stabilité et le rôle de la Société civile et de sa relation avec les autorités de l'Etat.

## Principales recommandations

- Intégrer la Société civile dans de futurs projets sous l'Instrument de Stabilité. Cette recommandation est basée sur le rôle et l'engagement des organisations de la Société civile et des instances traditionnelles. La citation suivante, fréquemment entendue « Nous sommes le nouveau Mali et aucun projet de développement ne sera fait sans nous » illustre le désir de la Société civile d'être incluse dans tout projet de développement. Parallèlement, la perception que la Société civile a de sa propre légitimité, de celle des autorités et la relation qui devrait être développée entre ces deux acteurs majeurs est à prendre en considération de manière très sérieuse et approfondie.
- Bien que la majorité des bénéficiaires ait exprimé sa satisfaction, il s'avèrerait pertinent de revoir et compléter certaines réhabilitations considérées par certains bénéficiaires comme incomplètes, au vu du fait que leurs nombreuses nécessités de base n'ont pas été entièrement satisfaites. Par exemple, certains voudraient une imprimante, un deuxième ordinateur, plus de meubles de bureau etc. Cette recommandation est aussi liée à l'*utilité* des matériels fournis. Si dans la grande majorité des cas, ce qui a été livré revêt une grande utilité, en témoigne les tables-bancs dans les écoles, le papier et imprimante dans les mairies et les tables d'accouchement dans les CSCOM, il serait pertinent d'établir une liste indiquant pour chaque item livré son degré d'utilité. Ceci permettrait aussi de le comparer avec la liste des besoins qui dans certains cas, peut représenter une « liste d'achat ».
- Concevoir un Cadre logique plus complet même pour un projet d'urgence sous l'IS : le Cadre logique du projet n'avait ni indicateurs ni hypothèses. Si le manque d'indicateurs quantifiés a été une décision méthodologiquement logique au niveau des trois résultats, des Indicateurs objectivement vérifiables au niveau de l'Objectif spécifique auraient pu être proposés. Aussi, une réflexion aurait dû être faite sur les hypothèses concernant par exemple les bénéficiaires finaux, la Société civile et la problématique de l'éloignement géographiques de communes même dans des zones dites sécurisées.
- Il est recommandé de formuler l'Objectif général et l'Objectif spécifique de telle manière qu'il y a un lien de causalité entre eux et que l'Objectif spécifique contribue ainsi à un impact à un niveau plus élevé et durable. Autrement dit, que les Objectif général et Objectif spécifique ne contiennent pas les mêmes éléments.
- Les réunions fréquentes de coordination, le suivi régulier et le *mapping* des différentes interventions sur le terrain qui ont permis d'éviter les doublons devraient être systématisés en *modus operandi* méthodologique pour de futures interventions dans ces zones. Cette bonne pratique devrait être appliquée et consolidée dans de futures interventions.