

Évaluation de la stratégie de pays **Mali 2018 – 2022**



ÉQUIPE D'ÉVALUATION : DON JOHNSTON (CHEF D'ÉQUIPE), ANTOINE REROLLE, SEKOU DOUMBIA, MOUSSA SACKO, MELODY VEROT, MICHELLE FERREIRA BRITO

Mars 2024

UNHCR Evaluation Office

La politique d'évaluation du UNHCR confirme l'engagement du UNHCR à soutenir la responsabilité, l'apprentissage et l'amélioration continue par l'examen et l'analyse systématiques des stratégies, des politiques et des programmes de l'organisation. Les évaluations sont guidées par les principes d'indépendance, d'impartialité, de crédibilité et d'utilité, et sont entreprises pour améliorer les performances de l'organisation dans sa réponse aux besoins de protection, d'assistance et de solutions des réfugiés, des apatrides et d'autres personnes servies par le UNHCR.

Evaluation Office

United Nations High Commissioner for Refugees

Case Postale 2500

1211 Genève 2

Switzerland

[UNHCR.org/evaluation](https://www.unhcr.org/evaluation)

Publié par le UNHCR

Evaluation Office Copyright © 2024 UNHCR

Ce document est publié par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés pour distribution générale. Tous les droits sont réservés. La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales, à condition que le UNHCR soit mentionné.

Sauf indication contraire expresse, les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans le présent rapport d'évaluation sont celles de l'équipe d'évaluation et ne représentent pas nécessairement les points de vue du UNHCR, des Nations unies ou de ses États membres. La représentation et l'utilisation des frontières, des noms géographiques et des données connexes figurant sur les cartes et incluses dans les listes, les tableaux et les documents du présent rapport d'évaluation ne sont pas garanties sans erreur et n'impliquent pas nécessairement l'expression d'une opinion quelconque de la part du UNHCR ou des Nations Unies concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une zone ou de ses autorités, ou concernant la délimitation de ses frontières ou de ses limites.

REMERCIEMENTS

L'équipe d'évaluation adresse ses remerciements aux équipes du UNHCR au Mali, à Dakar et à Genève, aux personnes réfugiés et demandeurs d'asile, aux personnes déplacées internes et aux retournés et rapatriés, aux institutions et partenaires nationaux, et aux membres du "Groupe de Reference de l'Évaluation" pour leur disponibilité et contributions au processus d'évaluation.

L'équipe d'évaluation exprime sa gratitude en particulier à M. Mohamed Toure, M. Georges Patrick Menze, M. Serge Tchelibou et M. Anicet Adjahossou (équipe de représentation et de coordination du UNHCR à Bamako) et aux équipes de terrain du UNHCR à Tombouctou, Gao, Mopti, Kayes et Ménaka pour la qualité des conditions techniques et logistiques mises en place pour le bon déroulement de la mission de l'évaluation. L'accompagnement et expertise méthodologique de M. Pablo Cordoba Bulens, du Bureau Régional du UNHCR à Dakar, ont été fondamentaux pour renforcer la qualité, l'appropriation et l'utilité des résultats, ainsi qu'aux membres du Groupe de Référence d'évaluation (ERG) dont la contribution a grandement amélioré cette enquête de recherche.

Nom	Organisation	Position
Georges-Patrick Menze	UNHCR	Représentant adjoint
Matho Niange Dore	UNHCR	Officier supérieur de protection
Serge Tchelibou	UNHCR	Officier supérieur de protection
Oumar SAMAKE	Groupe Exécutif de Coopération des Partenaires Techniques et Financiers (SEG/PTF) au Mali	Coordonnateur
Marc Fawe	UNHCR	Chargé principal des relations extérieures : Questions globales - Unité UE
Isidore Kahoui	RCO	Coordinateur du Développement
Lucien D. Simba	OCHA	Chef de bureau adjoint
Eric Perdison	PAM	Directeur et Représentant Pays
Dicko Aminta	OIM	Charge du Programme
Abdramane Niam TOGORA	DNDS	Coordinateur National des Sites
Brahima Coulibaly	CNCR	Président

L'équipe d'évaluation souhaite transmettre son admiration aux réfugiés, demandeurs d'asile, personnes déplacées internes, retournés, rapatriés et apatrides au Mali pour leur exemple de résilience face aux conséquences de la violence et de l'exode dans des conditions adverses, et pour leur confiance dans les valeurs humaines universelles. L'équipe d'évaluation tient à remercier chaleureusement toutes les organisations (société civile, secteur privé) et les personnes rencontrées au cours de cette mission qui se sont rendues disponibles et ont fourni données, informations et documents pertinents pour la conduite de cet exercice. Finalement, l'équipe d'évaluation souhaite souligner le caractère indépendant de l'évaluation ; les analyses et commentaires n'engagent que leurs auteurs.

Informations sur l'évaluation en un coup d'œil

Titre de l'évaluation :	Évaluation de la stratégie pays : Mali
Période couverte :	2018-2022
Année d'achèvement :	2024
Type d'évaluation :	Évaluation de la stratégie de pays
Pays couvert :	Mali
Region:	UNHCR RBWCA
Responsable de l'évaluation :	Pablo Cordova Bulens: Chargé d'évaluation régional principal
	Sylas Amo-Agyei: Chargé d'évaluation associé
	Loïc Harrie Laurent Couasnon: Chargé d'évaluation associé
Personnel d'appui :	Anicet Adjahossou: Coordinateur principal du cluster Abris

Commandé par le bureau d'évaluation du UNHCR à la demande de la Représentante dans le pays.

Assurance qualité de l'évaluation assurée par le Bureau d'évaluation du UNHCR.

TABLE DES MATIERES

Table des matières	v
Résumé exécutif	1
1. INTRODUCTION	8
2. OBJECTIF, CHAMP d'application ET MÉTHODOLOGIE de l'évaluation.....	8
2.1 Objectif et champ d'application	8
2.2 Questions clés	8
2.3 Méthodologie d'évaluation.....	9
3. CONTEXTE ET OPERATIONS DU UNHCR	13
3.1. Contexte national.....	13
3.2 Vue d'ensemble des populations sous le mandat du UNHCR	16
3.3. Stratégie nationale du UNHCR au Mali (objet de l'évaluation)	19
4. CONSTATS	22
EQ.1. Dans quelle mesure le travail et le choix de hiérarchisation des priorités du UNHCR a-t-il été pertinent au Mali, compte tenu des changements contextuels, de l'ampleur et de l'évolution des besoins des différentes personnes sous le mandat du UNHCR, et des interventions d'autres acteurs ?	22
EQ.2. Quelles ont été l'efficacité et l'efficience de la programmation et du plaidoyer du UNHCR au Mali ?	39
EQ.3. Dans quelle mesure le UNHCR Mali a-t-il agi de façon durable en assurant la transition de l'assistance humanitaire à des solutions viables pour les personnes en déplacement forcé et à risque d'apatridie ?	57
5. LEÇONS APPRISES	61
6. CONCLUSIONS	62
7. RECOMMANDATIONS	67

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 01. Évolution des donations par type de donateurs (2018-2022) et proportions des fonds reçus par type de donateur durant la période 2018-2022.....	58
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Liste des tableaux

TABLEAU 01. Principales questions d'évaluation et critères d'évaluation correspondants	9
TABLEAU 02. Limites et mesures d'atténuation	12
TABLEAU 03. Liste des instruments ou politiques pertinents relatives aux droits humains, aux réfugiés, aux personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI), à l'apatridie, le non-refoulement, le genre et l'équité	19

Acronymes et abréviations

AAP	Redevabilité envers les populations touchées
ABOD	Administrative budget
AGD	Age, Genre, Diversité
AGR	Activités Génératrices de Revenu
ALNAP	Réseau actif d'apprentissage en matière de responsabilisation et de performance
ANR	Conférence nationale pour la refondation
AOC	Afrique de l'Ouest et Centrale
APP	Accord de Partenariat de Projet
AQE	Assurance Qualité de l'Évaluation
ATP	Accord Tripartite
BAD	Banque africaine de développement
BL	Bureau Local
BM	Banque Mondiale
BMZ	Ministre Fédéral allemand pour la Coopération Économique et le Développement
BNA	Basic Needs Assessment
BP	Bureau de Pays
BPRM	Bureau of Population, Refugees and Migration (USA)
BR	Bureau Régional
CAD	Comité d'assistance au développement
CBI	Intervention en espèce
CBO	Organisation Communautaire
CCCM	Coordination et Gestion des Camps
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences
CIR	Carte d'identification de réfugié
CJ	Critère de Jugement
CMCOORD	Coordination civilo-militaire
CNCR	Commission nationale consultative pour les réfugiés
COMPASS	Nouvelle plateforme de gestion axée sur les résultats du UNHCR
COP	Comprehensive Operational Planning
CPH	Cycle de Programmation Humanitaire.
CPI	Comité Permanent Inter organisations
CR	Coordonnateur résident du système des Nations Unies
CRI	Articles de première nécessité
CRPF	Cadre global d'intervention pour les réfugiés
CSE	Évaluation de la Stratégie Pays
CTD	Conventional Travel Documents
DEBA	Document relatif aux engagements du budget administratif
DGC	Discussion de Groupe Cible
DNDS	Direction Nationale du Développement Social
DRACPN	Directions Régionales de l'Assainissement, du Contrôle de Pollution et de Nuisances
DRDES	Directions Régionales du Développement social et de la Solidarité Économique
DRH	Directions Régionales de l'Hydraulique
DRRM	Donor Relation and Resource Mobilisation
DRUH	Directions Régionales de l'Urbanisme et de l'Habitat
DSR	Détermination du Statut de Réfugié

DTM	Matrice de suivi des déplacements
EAH	Évaluation de l'action humanitaire
EC	Engagement communautaire
ECHO	European Commission Humanitarian Office
ECW	Education Cannot Wait
EE	Équipe d'Évaluation
EHP	Équipe Humanitaire de Pays
EIC	Entretien avec les informateurs clés
ERG	Evaluation Reference Group
ESNFI	Abris d'urgence et articles non alimentaires
ESR	Enquête de Suivi des Résultats
FAMa	Forces Armées Maliennes
FBO	Organisation confessionnelle
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
FGD	Focus Group Discussion
FMR	Forum Mondial pour les Réfugiés
FNUAP	Fond des Nations-Unies pour la Population
GCR	Pacte Mondial pour les Réfugiés
GdM	Gouvernement du Mali
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GRE	Groupe de référence pour le suivi de l'évaluation
GRF	Global Refugee Forum
HCT	Équipe Humanitaire de Pays
HDPN	Lien entre l'aide humanitaire, le développement et la paix
HIP	Humanitarian Implementation Plan (ECHO)
HLS	Segment de haut niveau (High Level Segment on Statelessness)
HQ	Siège
ICC	Inter-Cluster Coordination group
ICLA	Information, Counselling and Legal Assistance
IDH	Indice de Développement Humain
IFI	Institutions financières internationales
LGBTQIA+	Lesbian, gay, bisexual, transgender, queer/ questioning, intersex, asexual et plus.
MENA	Middle East and North Africa
MINUSMA	Mission de stabilisation multidimensionnelle intégrée des Nations Unies au
MRR	Mécanisme de réponse rapide
MSR	Minimum Security Requirements
MYMPSS	Stratégie pluriannuelle et multipartenaires
NEAT+	Nexus Environmental Assessment Tool
NFI	Article non-alimentaire
NIHA	Neutral Independent Impartial Humanitarian Action
Niveau 2 (L2)	Niveau 2 : Soutien renforcé du Bureau
NRC	Norwegian Refugee Council
NSAG	Groupe armé non étatique
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économique
OCHA	Bureau des NU pour la coordination des affaires humanitaires
ODD	Objectifs de Développement Durable
ODK	Open Data Kit
OHCHR	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
OIM	Organisation Internationale pour les migrations
OIOS	Bureau des Services de contrôle interne de l'Organisation des NU
OIT	Organisation internationale du travail

OL	Niveau Opérationnel
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
ONGI	Organisation Non-Gouvernementale Internationale
OP	Niveau Prévisionnel
OPS	Opérations
OSC	Organisations de la Société Civile
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PBS	Personnes à besoins spécifiques
PDI	Personnes Déplacées Internes
PDM	Suivi post-distribution
PDSEC	Plan de Développement Social, Économique et Culturel
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PSS	Psychosocial Support
QIP	Quick Integrated Project (MINUSMA)
RBMENA	UNHCR Regional Bureau for the Middle East and North Africa
RBWCA	UNHCR Regional Bureau for West and Central Africa
RMS	Enquête du suivi de résultats (Results Monitoring Survey)
RRF	Refugee Resettlement Form
RSU	Registre Social Unifié
SDC	La Cooperation Suisse
SOP	Procédure standard d'opération (Standard Operating Procedure)
SPPSM	Stratégie Pluriannuelle de Protection internationale et de Solutions Multipartenaires
SRM	Security Risk Management
TdC	Théorie du Changement
UE	Union Européenne
UNDAF	United Nation Development Assistance Framework
UNDSS	United Nations Department for Safety and Security
UNEG	United Nations Evaluation Group
UNHAS	United Nations Humanitarian Air Service
UNISS	United Nations Integrated Strategy for the Sahel
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
VBG	Violence basée sur le genre
WASH	Eau, assainissement et hygiène (acronyme en anglais)

RESUME EXECUTIF

PROPOS, PORTEE ET OBJECTIFS

Le bureau d'évaluation du UNHCR a commandé une évaluation de la stratégie de pays pour le Mali afin de déterminer sa pertinence, son efficacité, sa cohérence, son efficience et sa durabilité. Cette évaluation sert un double objectif de promotion de l'apprentissage et redevabilité. Les conclusions et recommandations de l'évaluation alimenteront la stratégie pluriannuelle du UNHCR pour le Mali (2023-2026).

Le public principal de cette évaluation est le bureau du UNHCR au Mali (représentant et direction, équipes opérationnelles et techniques) et le bureau régional du UNHCR pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre. L'audience secondaire est constituée de l'ensemble des institutions, agences et organisations impliquées dans la mise en œuvre directe ou indirecte des opérations du UNHCR au Mali. Enfin, l'audience tertiaire est constituée des personnes sous le mandat du UNHCR.

L'évaluation a quatre objectifs : 1) Analyser la pertinence de la stratégie pluriannuelle de protection internationale et de solutions multipartenaires (SPPSM) sur la période 2018-2022 ; 2) Présenter des éléments démontrant comment les actions du UNHCR ont facilité l'accès des réfugiés, déplacés internes, rapatriés et apatrides à une assistance et à une protection pertinente et adaptée, ainsi que mesurer leur impact ; 3) Déterminer dans quelle mesure les capacités, les structures et les processus du UNHCR sont alignés et adaptés à la mise en œuvre de la stratégie ; 4) Documenter les enseignements tirés et les recommandations visant à améliorer les actions du UNHCR au cours de la période de planification 2023-2026.

Conformément au but et aux objectifs de l'évaluation, celle-ci adopte une approche à la fois sommative et formative. L'équipe d'évaluation privilégie une méthode réaliste qui permet une analyse approfondie tout en mettant l'accent sur l'utilité des résultats pour favoriser l'apprentissage et leur application à court et moyen terme. La collecte de données s'est déroulée à la fois sur le terrain et en ligne, utilisant une approche de méthodes mixtes. Au total, 433 informateurs clés ont été consultés par le biais d'entretiens semi-structurés (KII) et de discussions de groupe (FGD). Ces informations ont été complétées et triangulées grâce à une étude documentaire et à des ensembles de données pertinents, ainsi qu'à un atelier de cocréation.

Afin de structurer l'analyse, les données et les résultats ont été regroupés et examinés par question d'évaluation, domaine d'enquête et triangulés par type de données, méthode, source de données et évaluateur. Le contrôle de la qualité a été basé sur le guide de qualité des évaluations du HCR, les normes de l'UNEG et les bonnes pratiques de l'ALNAP et de l'OCDE/CAD. Il a été effectué en interne par l'équipe d'évaluation et en externe par le HCR. L'évaluation a suivi les orientations sur l'intégration de l'égalité des sexes et des principes des droits de l'homme selon le manuel de l'UNEG (2011).

CONSTATS

EQ.1. Dans quelle mesure le travail et le choix de hiérarchisation des priorités du UNHCR a-t-il été pertinent au Mali, compte tenu des changements contextuels, de l'ampleur et de l'évolution des besoins des différentes personnes sous le mandat par le UNHCR, et des interventions d'autres acteurs ?

Le UNHCR Mali opère dans un contexte sociopolitique instable. Le UNHCR s'appuie sur des partenariats stratégiques avec des acteurs institutionnels et de terrain pour identifier les besoins prioritaires des apatrides, déplacés internes, réfugiés, demandeurs d'asile et rapatriés. Le UNHCR renforce les capacités de l'État et s'aligne avec les priorités nationales en partenariat avec le gouvernement du Mali.

Les facteurs clefs motivant la hiérarchisation des interventions du UNHCR comprennent le faible niveau de ressources financières, le contexte politique instable, l'insécurité croissante, l'instabilité régionale Sahel, la nature changeante des relations du Mali avec d'autres pays voisins, le changement climatique, l'irruption de la pandémie de COVID-19 et le départ de la MINUSMA.

Les priorités et opérations du UNHCR Mali durant la période évaluée sont alignées avec les orientations générales des documents cadres du UNHCR en veillant à la fourniture de services sociaux de base, en cherchant à améliorer la cohésion sociale et en travaillant pour un contexte propice à la mise en place de solutions durables.

Le UNHCR Mali a fait preuve de flexibilité dans ses réponses, notamment lors de la période COVID-19 et des situations d'urgence.

Globalement, les parties prenantes reconnaissent une valeur ajoutée du UNHCR en particulière dans le domaine de la protection et dans le soutien apporté aux réfugiés. La place donnée à la protection dans le plaidoyer effectué par le UNHCR auprès des différents outils de coordination est très importante, mais les retombées souhaitées ne sont pas toujours atteintes. Il en va de même pour la question des réfugiés, qui manque de visibilité, et pour les travaux menés avec l'OIM et le PNUD sur les solutions durables, pour lesquels les engagements restent au niveau stratégique mais peinent à devenir opérationnels.

Le UNHCR Mali est très présent dans les réunions de coordinations et joue son rôle dans les clusters dont elle a la charge.

EQ.2. Quelles ont été l'efficacité et l'efficience de la programmation et du plaidoyer du UNHCR au Mali ?

Le UNHCR s'est efforcé de renforcer le système de protection au Mali, mais les résultats ont été inégaux. Les progrès attendus en matière de cadres juridiques de protection ne se sont pas concrétisés. Le soutien du UNHCR à la création de centres d'accueil pour les personnes déplacées a renforcé la capacité du pays à recevoir et à assister les personnes déplacées. Les réfugiés ayant obtenu des documents ont eu un accès amélioré aux services essentiels, aux soins de santé, aux services financiers et à de meilleures conditions de vie dans des camps sécurisés, mais le processus centralisé de délivrance des documents d'identité et de voyage a limité le nombre de personnes pouvant en bénéficier.

L'approche de protection communautaire a été un succès, engendrant des pratiques susceptibles d'être capitalisées (p. ex. le soutien psychosocial basé sur l'implication des points focaux de la communauté). Cependant, les actions du UNHCR pour l'assistance aux survivant(e)s de la VBG restent insuffisantes

et la couverture des mécanismes de référence pourrait être améliorée. La procédure de soutien aux PBS existe, mais est perçue comme lente, avec une couverture inégale et limitée.

L'aide humanitaire fournie par le HCR ne parvient pas à répondre pleinement aux besoins essentiels des populations ciblées, en partie en raison de l'insuffisance des financements. Le programme CBI du UNHCR a eu un impact positif pour couvrir les besoins immédiats des bénéficiaires, mais beaucoup jugent le processus de transfert de fonds trop lent et la contribution du CBI à l'autonomisation des personnes n'a pas pu être documentée. L'assistance du UNHCR en matière d'abris, de soins de santé, et ses initiatives en gestion de l'eau, d'hygiène et d'assainissement a contribué à améliorer les conditions de vie bien que manière limitée aux localités et communautés couvertes et dans la mesure des moyens disponibles. L'appui du UNHCR à l'initiative gouvernementale des cités Naata pour accueillir le nombre croissant de PDI¹ montre des résultats mitigés.

Des milliers d'enfants ont été (ré)intégrés dans le système scolaire malien et l'accès a été amélioré surtout dans l'enseignement primaire. Des défis subsistent dans l'accès des personnes vulnérables à l'enseignement secondaire et technique, les écarts entre filles et garçons persistent, et la déperdition entre le niveau primaire et secondaire est très élevé.

La scolarisation des enfants réfugiés maliens en Mauritanie à travers le curriculum malien semble limiter leur intégration dans la société mauritanienne.

Le HCR ne disposait pas de la main-d'œuvre adéquate pour répondre aux besoins croissants. La déclaration de l'urgence L2 a été un facteur clé dans le renforcement du bureau national. L'insuffisance de la main-d'œuvre a limité l'action du UNHCR dans les zones où le conflit s'est intensifié. L'équité entre les sexes n'a pas été suffisamment prise en compte dans la dotation en personnel du UNHCR.

La régionalisation/décentralisation a contribué à rapprocher la prise de décision des personnes sous mandat du UNHCR. Cette proximité a permis d'accroître la connaissance du contexte malien par la RBWCA, d'améliorer l'agilité de la réponse et d'augmenter les visites de terrain et l'appui technique. Cependant, il reste encore du travail à faire pour augmenter l'autonomie de prise de décision au sein du bureau national et pour que RBWCA fournisse une orientation stratégique globale au bureau national, en particulier dans le cadre de la stratégie pour le Sahel.

Le départ de la MINUSMA aura un impact significatif et négatif sur la vie des personnes sous le mandat du UNHCR, et sur les capacités du UNHCR à les servir.

EQ.3. Dans quelle mesure le UNHCR Mali a-t-il agi de façon durable en assurant la transition de l'assistance humanitaire à des solutions viables pour les personnes en déplacement forcé et à risque d'apatridie ?

Malgré des fonds provenant de bailleurs de fonds majoritairement gouvernementaux et négociés au niveau global ou régional, le UNHCR Mali adopte une démarche pour la recherche de fonds distribués localement. Certains projets comme le projet sur l'énergie durable (SDC) ont été financés de cette façon.

Le UNHCR Mali a encore quelques difficultés à bien communiquer et rendre visible ses activités auprès des bailleurs de fonds présents au Mali.

La programmation pluriannuelle n'a pas modifié la planification budgétaire des projets, qui reste sur une base annuelle. En conséquence, non seulement la planification est courte, mais les fonds alloués sont principalement utilisés pour répondre aux besoins urgents et conjoncturels, plutôt que pour des solutions

¹ Et toutes les catégories de personnes affectées par le déplacement qui sont considérées comme "vulnérables" d'après les critères de sélections établis.

durables. Cette approche entrave la continuité et la transition de l'assistance humanitaire vers des solutions.

Le UNHCR Mali a pris la mesure de l'importance d'intégrer les questions environnementales dans sa stratégie. Alors que la stratégie de pays du UNHCR (2018-2022) ne faisait aucune référence aux aspects climatiques ni ne définissait des lignes directrices spécifiques pour inclure les questions environnementales dans ses activités, la nouvelle stratégie a tenu compte des avancées du UNHCR au niveau global et des enjeux spécifiques du contexte. Le UNHCR a intégré des mesures d'atténuation et d'adaptation dans ses activités de terrain pour limiter les pressions exercées sur les ressources en eau et en bois, au niveau collectif et individuel (kits solaires, kits cuisines, radios, éclairages solaires et infrastructures hydrauliques).

CONCLUSIONS

Niveau stratégique

CS1. La législation malienne n'est pas conforme aux normes internationales relatives aux réfugiés, aux déplacés internes et aux apatrides (objectif 1 de la stratégie du MYMPPSS 2018-2022).

CS2. Le UNHCR a favorisé la centralité de la protection auprès des acteurs humanitaires et de développement intervenant au centre et au nord du Mali. Le UNHCR a adopté une approche pragmatique, basée sur l'établissement de liens et de partenariats solides avec les institutions locales et nationales ainsi qu'avec les ONG, ce qui a permis au UNHCR d'étendre sa présence, même dans des zones inaccessibles et peu sûres, malgré une couverture encore partielle.

CS3. Avec le retrait de la MINUSMA, d'autres agences et ONG se tournent vers les bureaux de terrain du UNHCR pour combler les lacunes en matière de prestation de services et de soutien opérationnel qui étaient jusqu'à présent fournis par la MINUSMA (par exemple, la logistique, le transport, etc.). Les bureaux de terrain du UNHCR ne sont actuellement pas équipés pour gérer une éventuelle augmentation de la charge de travail dans un environnement qui pourrait devenir de plus en plus instable et insécurisé.

CS4. Le UNHCR a tiré de nombreux avantages de la régionalisation et de la décentralisation, en particulier une plus grande autonomie dans la prise de décision et un excellent soutien technique de la part de la RBWCA. Cependant, il n'en va pas de même au niveau stratégique.

CS5. Malgré la volonté d'opérationnaliser les considérations environnementales et l'énergie durable, au niveau opérationnel, les actions du UNHCR montrent une certaine dispersion sans avoir réfléchi et priorisé les actions qui pourraient avoir le plus d'impact².

Niveau opérationnel

CO1. Le UNHCR a mis en place des interventions holistiques couvrant les phases d'aide humanitaire et de développement visant à répondre aux besoins de personnes déplacées de forces et apatrides. Ces interventions ont eu un impact positif sur ceux qui ont reçu une assistance ; cependant, l'assistance fournie n'a pas couvert tous les besoins essentiels (par exemple, les abris et les CBI par rapport à la taille de la famille). Dans l'ensemble, la portée de l'assistance fournie par le UNHCR n'était

² Voir le développement Q.3.2. A titre d'exemples, certaines lacunes relevées portent sur la construction des abris d'urgence au cours des premières années de cette stratégie quinquennale, le manque de pratiques normalisées dans l'utilisation de matériaux recyclés ou biodégradables pour certains produits et kits, aucune orientation pour développer des AGR dans l'économie verte ont été lancées, l'échelle relativement petite de ses interventions en matière d'énergie propre et durable, et la raison pour laquelle aucune évaluation environnementale n'a été effectuée lors de la planification des villes Naata à Gao et à Ménaka.

pas proportionnelle aux besoins croissants (en nombre et en intensité) des personnes sous le mandat du UNHCR.

CO2. Les interventions mises en œuvre par le UNHCR et ses partenaires dans le cadre de la stratégie pays intègrent les orientations politiques à la fois dans la fourniture de l'assistance humanitaire et des solutions durables. Cependant, l'implication de certains départements techniques du gouvernement au niveau régional et local reste timide et inégale ce qui entrave les capacités opérationnelles du UNHCR et de ses partenaires de mise en œuvre, entraînant une diminution correspondante de ces capacités.

CO3. Le processus de concertation n'a pas été assez inclusif avec les autorités locales, ce qui a affecté les capacités du UNHCR à mettre en œuvre avec succès ses stratégies d'intégration locale, comme le montre l'inoccupation des cités Naata. Cela a également eu pour conséquence que le UNHCR n'a pas pleinement tiré parti des opportunités existantes pour intégrer les réfugiés.

CO4. Bien que le secteur des abris et des NFI ait été l'un des mieux financés au cours des dernières années, les vastes besoins en matière d'abris au Mali³ dépassent largement la capacité de réponse du secteur des abris et du UNHCR (le partenaire sectoriel le plus important dans le pays).

CO5. La mise en œuvre des activités du UNHCR s'appuie sur ses nombreux partenaires, ce qui peut avoir des conséquences sur l'atteinte des résultats.

CO6. Le UNHCR a soutenu les populations relevant de son mandat pour qu'elles bénéficient du système de protection sociale, en se concentrant principalement sur les réfugiés urbains et ceux situés dans la région de Kayes, en leur permettant d'adhérer à des mutuelles de santé.

CO7. La nature et la portée du travail du UNHCR au Mali—la façon dont il assiste les différentes catégories de personnes sous son mandat—sont seulement partiellement connus par les autres agences des Nations Unies, les ONG internationales et nationales et les donateurs au Mali.

CO8. En soutenant l'éducation au Mali, notamment par la réhabilitation de salles de classe dans certains villages d'accueil et la distribution de kits scolaires, le UNHCR a contribué à renforcer la cohésion sociale et à augmenter la fréquentation scolaire des enfants réfugiés, améliorant ainsi leur accès à l'éducation..

CO9. La stratégie de scolarisation des enfants maliens réfugiés dans le camp de Mbera (Mauritanie) selon le programme malien, bien que louable du point de vue de la facilitation de la réintégration dans la société malienne pour ceux qui pourraient volontairement retourner au Mali à l'avenir, est une barrière pour s'intégrer potentiellement dans la société mauritanienne.

Niveau organisationnel

COrg1. La difficulté du UNHCR à mobiliser des ressources⁴ suffisantes pour répondre aux besoins des personnes sous son mandat, affectées par un conflit qui s'est progressivement aggravé, a été un goulot d'étranglement critique pour la performance opérationnelle et organisationnelle au niveau national.

³ UNHCR. (2022) West and Central Africa Regional Shelter and Settlement Evaluation.

⁴ Au niveau du RBWCA et du BP : une combinaison de ressources humaines insuffisantes, l'absence d'une stratégie de mobilisation des ressources bien définie, un financement insuffisant pour couvrir les activités de mobilisation des ressources, le temps consacré à la tâche.

COrg2. La collaboration entre le UNHCR Mali et le UNHCR Mauritanie a été active et efficace aux niveaux opérationnel et technique. Cependant, au niveau organisationnel, le fait que chaque BP relève d'un bureau régional différent a limité l'alignement dans le contexte de la crise du Sahel.

COrg3. Dans certains de ses bureaux de terrain, le UNHCR ne semble pas disposer de personnel suffisant pour atteindre ses objectifs.

COrg4. La fermeture des cliniques et hôpitaux de la MINUSMA oblige le UNHCR (et les agences des Nations Unies) à dépendre du système de santé malien pour fournir des services de santé à son personnel.

RECOMMANDATIONS

Niveau stratégique

Mobilisation des ressources, plaidoyer et communication

RS1. Développer et rendre opérationnelle une stratégie de relations externes et mobilisation des ressources, en accord avec la Stratégie Régionale de Mobilisation des Ressources⁵ qui met en lumière les activités du UNHCR Mali en faveur des déplacés internes, des réfugiés, des demandeurs d'asile et des apatrides auprès des donateurs humanitaires et de développement (au niveau national, régional et mondial) afin de collecter des fonds supplémentaires.

Positionnement du UNHCR sur l'intégration des enjeux environnementaux

RS2. Renforcer l'intégration des enjeux environnementaux dans la planification stratégique et la collaboration avec d'autres agences onusiennes centrées sur le climat, réaliser des diagnostics systématiques en amont des interventions, et optimiser le soutien technique du bureau régional pour le relayer au niveau opérationnel.

Niveau opérationnel

Protection

RO1. Améliorer les conditions d'accès à l'enregistrement en localisant des ressources aux frontières, continuer d'accompagner les autorités pour le renforcement du cadre législatif, participer plus activement dans les sous-cluster VBG et protection de l'enfance, soutenir la commission nationale en charge des réfugiés pour émettre des documents de voyage biométrique.

Positionnement du UNHCR sur l'accès des réfugiés à l'éducation

RO2. Plaidoyer pour l'inclusion des enfants réfugiés dans le système éducatif malien et amélioration des services éducatifs dans les zones d'accueil ; collaboration pour la formation professionnelle des jeunes avec des partenaires tels que les agences des Nations Unies, les agences de développement et le ministère. Enfin, veiller à l'inclusion des enfants réfugiés maliens dans le système éducatif Mauritanie.

Formalisation d'une stratégie sur les solutions durables

RO3. Opérationnaliser la stratégie de solutions durables en facilitant l'appropriation par le gouvernement du Mali à travers des outils et des mécanismes de travail conjoints, ainsi qu'avec les ONG nationales et internationales. Renforcer la nature multisectorielle des interventions au Mali avec un focus sur l'inclusion sociale et économique des personnes déplacées de force

Dynamique des mouvements de populations, renforcer la capacité de plaidoyer et de prise de décision fondée sur des preuves

⁵ UNHCR. (2022) Resource Mobilization Strategy, West and Central Africa Region (2022-2024).

RO4. Établir une stratégie conjointe de surveillance des mouvements mixtes avec des partenaires. Améliorer les mécanismes de référence pour les personnes sous le mandat du HCR en renforçant les échanges avec l'OIM. Renforcer la coordination opérationnelle dans les bureaux de terrain avec d'autres agences des Nations Unies.

Ancrage local

RO5. Inclusion des réfugiés et personnes déplacées dans les Plans de Développement Socio-Économique et Culturel (PDSEC). Renforcer la collaboration avec les acteurs locaux pour des solutions adaptées en matière de formation socio-professionnelle et d'intégration dans le monde du travail. Mise en œuvre de la feuille de route pour la protection sociale. Impliquer davantage les services techniques du gouvernement pour les infrastructures d'abri et développer des mécanismes locaux pour leur entretien.

Niveau organisationnel

Positionnement du UNHCR Mali dans ses liens et mécanismes de coordination

ROrg1. Renforcer la cohérence dans les échanges entre le UNHCR Mali, le RBWCA et le UNHCR Mauritanie en vue d'améliorer la coordination et les actions par rapport à la situation au Sahel.

Organisation des ressources humaines et logistiques

ROrg2. Équilibrer la distribution entre les genres des ressources humaines au sein de l'opération, renforcer les expertises nécessaires et répondre aux besoins de terrain.

1. INTRODUCTION

Le bureau d'évaluation du UNHCR a commandé une évaluation de la stratégie de pays pour le Mali afin de déterminer sa pertinence, son efficacité, sa cohérence, son efficacité et sa durabilité. Cette évaluation sert un double objectif de promotion de l'apprentissage et de l'obligation de rendre compte. Les conclusions et recommandations de l'évaluation alimenteront la stratégie pluriannuelle du UNHCR pour le Mali (2023-2026).

Le public principal de cette évaluation est le bureau du UNHCR au Mali (représentant et direction, équipes opérationnelles et techniques) et le bureau régional du UNHCR pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre. L'audience secondaire est constituée de l'ensemble des institutions, agences et organisations impliquées dans la mise en œuvre directe ou indirecte des opérations du UNHCR au Mali. Enfin, l'audience tertiaire est constituée des personnes sous le mandat du UNHCR.

L'évaluation a quatre objectifs :

- Analyser la pertinence de la stratégie pluriannuelle de protection internationale et de solutions multipartenaires (SPPSM) sur la période 2018-2022.
- Présenter des éléments démontrant comment les actions du UNHCR ont facilité l'accès des réfugiés, déplacés internes, rapatriés et apatrides à une assistance et à une protection pertinente et adaptée, ainsi que mesurer leur impact.
- Déterminer dans quelle mesure les capacités, les structures et les processus du UNHCR sont alignés et adaptés à la mise en œuvre de la stratégie.
- Documenter les enseignements tirés et les recommandations visant à améliorer les actions du UNHCR au cours de la période de planification 2023-2026.

2. OBJECTIF, CHAMP D'APPLICATION ET METHODOLOGIE DE L'EVALUATION

2.1 Objectif et champ d'application

L'évaluation porte sur les cinq dernières années d'activités du bureau de pays (BP), de janvier 2018 à décembre 2022. Toutefois, à la demande du bureau de pays et du gestionnaire d'évaluation, elle examine l'impact potentiel du retrait de la MINUSMA sur les capacités opérationnelles du UNHCR. La portée géographique englobe l'ensemble du Mali, avec une attention particulière sur les zones où le UNHCR est actif, y compris les activités transfrontalières avec la Mauritanie.

2.2 Questions clés

L'évaluation est structurée autour de trois questions principales qui portent sur les six critères d'évaluation, à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficacité, la cohérence, l'impact et la durabilité,⁶ et qui

⁶ OCDE/CAD (2019). Des meilleurs critères pour des meilleurs évaluations.
http://web.undp.org/evaluation/documents/Events/DAC_criteria_event_2_20_20/UNDP_UNEG%20Big%20Criteria%20Presentation%20FEB%202020.pdf . Accédé le 13 septembre 2023.

se décomposent en 15 sous-questions (voir l'annexe 10). L'équipe d'évaluation a légèrement modifié les questions de sous-évaluation afin de les structurer, de les préciser et de les rendre plus claires.

TABLEAU 01. Principales questions d'évaluation et critères d'évaluation correspondants

PRINCIPALES QUESTIONS D'ÉVALUATION		CRITÈRE D'ÉVALUATION
Q.1.	Dans quelle mesure le travail du UNHCR a-t-il été pertinent au Mali, compte tenu des changements contextuels, de l'ampleur et de l'évolution des besoins des différentes personnes relevant du mandat du UNHCR, et des interventions d'autres acteurs ?	Pertinence, Cohérence, Coordination
Q.2.	Quelle a été l'efficacité de la programmation et du plaidoyer du UNHCR au Mali ?	Efficacité, Efficience
Q.3.	Dans quelle mesure le UNHCR Mali a-t-il réussi à assurer la transition de l'aide humanitaire vers des solutions pour les personnes relevant du mandat du UNHCR ?	Durabilité

Pour chacune des questions d'évaluation, l'analyse s'est appuyée sur trois niveaux de lecture : 1) organisationnel ; 2) programmatique et 3) stratégique. Les recommandations et les conclusions ont également été structurées autour de ces trois niveaux.

2.3 Méthodologie d'évaluation

La méthodologie d'évaluation est présentée ici de manière succincte, ayant déjà été décrite en détail dans le rapport de démarrage.

2.3.1. Approche générale

Conformément au but et aux objectifs de l'évaluation, celle-ci est à la fois sommative et formative. L'équipe d'évaluation utilise une approche réaliste, permettant une analyse solide, mais aussi axée sur l'utilité pour mettre l'accent sur l'apprentissage et l'application des résultats à court et moyen terme. L'approche globale de l'évaluation a pris en compte les aspects suivants :

- Un contexte marqué par une grande volatilité des facteurs géopolitiques et sécuritaires, qui nécessite un ajustement opérationnel et programmatique permanent pour assurer le succès des interventions.
- L'utilisation des résultats par le UNHCR et ses partenaires, pour soutenir leurs décisions et ajuster leurs actions, grâce à des exercices réguliers de retour d'information.
- La collecte de données adopte une approche constructive, en utilisant le concept "empreinte légère"⁷ et des méthodes d'"enquête appréciative" pour reconnaître les efforts visant à renforcer l'apprentissage en vue du changement.

⁷ Une approche qui minimise l'impact ou l'interférence du chercheur sur l'environnement ou la communauté étudiée.

- Une conception basée sur des méthodes qualitatives et quantitatives, avec une diversité de sources pour garantir un maximum de preuves grâce à la triangulation.

2.3.2. Méthodes de collecte des données

L'analyse qui apparaît dans les quatre dernières sections de ce rapport est basée sur quatre sources de données contenant à la fois des données primaires et secondaires : au total, 433 informateurs clés ont été consultés par le biais des entretiens semi-structurés avec des informateurs clés (KII) et des discussions de groupe (FGD). Ces informations ont été complétées et triangulées par une étude documentaire et des ensembles de données pertinents, et un atelier de cocréation. L'équipe d'évaluation a mené des KII et des FGD à Bamako, Gao, Mopti, Tombouctou et Kayes entre le 21 août et le 2 septembre 2023 ; des KII de suivi ont été menées virtuellement. (Les détails sur les documents examinés se trouvent à l'Annexe 23 ; les détails sur les outils de collecte de données, les KII et les FGD se trouvent respectivement aux Annexes 12 et 9 ; les détails sur les analyses des plateformes de gestion axées sur les résultats du UNHCR ("Global Focus et COMPASS) et les ensembles de "micro-données"⁸ se trouvent aux Annexes 13-21).

L'équipe d'évaluation a présenté ses conclusions indicatives à plus de 30 membres du personnel du UNHCR lors d'un atelier participatif organisé le 12 octobre 2023. Le personnel du UNHCR a validé et/ou suggéré des modifications aux résultats préliminaires et a ensuite élaboré conjointement des recommandations. Cet atelier de cocréation a précédé la rédaction du rapport d'évaluation ; toutes les contributions fournies ont permis d'étayer les résultats, les conclusions et les recommandations qui figurent dans les sections 4, 6 et 7 ci-dessous.

2.3.3. Analyse et validation des données

Les données collectées à partir de sources multiples, l'examen des documents, les entretiens semi-structurés, les discussions de groupe, les ateliers de cocréation avec le UNHCR, les données secondaires fournies par le UNHCR et le retour d'information de l'ERG, ont été analysées et les résultats ont été triangulés entre ces sources. Les données qualitatives (entretiens semi-structurés, FGD et informations extraites des documents pertinents) ont été résumées, codées et organisées dans une matrice de preuves à l'aide d'Excel (voir annexe 10). Les données quantitatives secondaires utilisées ont été triangulées, dans la mesure du possible, avec d'autres sources de données qualitatives. Des données quantitatives ont également été utilisées dans certains cas (par exemple, le personnel, le budget) pour identifier les tendances au cours de la période d'évaluation (voir annexe 10, et annexes 13 à 18).

La triangulation basée sur l'expertise multidisciplinaire de l'équipe d'évaluation a garanti une interprétation cohérente des données pour répondre à chaque question d'évaluation. Les données et les résultats ont été regroupés et examinés par question et sous-question d'évaluation, et régulièrement triangulés en fonction du type de données (primaires et secondaires), de la méthode de collecte des données, de la source d'information ou du type d'informateur (gouvernement, société civile, agence des Nations unies, donateurs, personnes avec et pour lesquelles le UNHCR travaille, etc.).

⁸ L'évaluation a utilisé les micro-données suivantes : **Le Projet 21** est un système régional de suivi de la protection, lancé en 2020 pour combler les lacunes en matière de données et d'analyses sur la protection en Afrique de l'Ouest et du Centre. Pour le Mali, il existe des données pour 2020 to 2022. Le **Results Monitoring Survey (RMS)** est un outil essentiel utilisé par le UNHCR pour recueillir des informations sur les populations affectées qui ont reçu directement ou indirectement l'assistance du UNHCR. Le **suivi post-distribution de CBI** est un mécanisme de collecte d'informations sur la qualité, la suffisance, l'utilisation et l'efficacité de l'assistance.

Lorsque des données désagrégées étaient disponibles, les données collectées ont été analysées en utilisant une approche de genre et d'équité, conformément aux lignes directrices de l'UNEG, du UNHCR et du plan d'action à l'échelle du système des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'avancement des femmes. Les conclusions et les recommandations intègrent également les approches de genre et d'équité.

2.3.4. Mécanismes de participation et de suivi

L'équipe d'évaluation a maintenu une communication fluide avec le service d'évaluation du bureau régional du UNHCR à Dakar et avec le bureau de pays (BP) à Bamako. Les opinions et les expériences des partenaires de mise en œuvre du UNHCR et de tous les groupes de population relevant du mandat du UNHCR - y compris les groupes vulnérables et/ou marginalisés, tels que ceux qui ont des besoins spécifiques, et al - ont été recueillies au cours des FGDs et des entretiens approfondis menés par l'équipe d'évaluation.

2.3.5. Gouvernance

L'équipe d'évaluation pluridisciplinaire était composée de cinq experts, dont un chef d'équipe et un directeur d'évaluation, soutenus par deux assistantes de recherche. Les tâches ont été réparties en fonction de l'expertise technique, méthodologique et contextuelle, et le travail a été organisé de manière à assurer la complémentarité et le partage des connaissances au sein de l'équipe. L'évaluation a été gérée par le responsable de l'évaluation au bureau régional du UNHCR à Dakar, avec l'appui du point focal national basé au bureau du UNHCR à Bamako⁹. Outre les réunions hebdomadaires avec le chef de l'équipe d'évaluation, leurs responsabilités étaient les suivantes : assurer la liaison avec le BP, le RB et d'autres parties prenantes clés ; gérer les aspects administratifs quotidiens du processus d'évaluation ; agir en tant que principal point de contact pour l'équipe d'évaluation ; faciliter la communication avec les parties prenantes concernées pour s'assurer que l'équipe d'évaluation reçoive les données requises et des conseils techniques sur le contenu et le contexte ; examiner les résultats intermédiaires et finaux pour l'assurance qualité, recevoir les commentaires du bureau national et d'autres membres clés du personnel du UNHCR, et les partager avec l'équipe d'évaluation.

Le point focal du UNHCR dans le pays était le principal contact pour les aspects opérationnels, logistiques et techniques quotidiens de l'évaluation au Mali. Son rôle était de s'assurer que l'équipe d'évaluation comprenait et prenait en compte les perspectives des opérations du bureau national au Mali tout au long de l'évaluation.

Un groupe de référence pour l'évaluation (ERG) a joué un rôle consultatif et a apporté sa contribution à toutes les phases de l'évaluation. L'ERG était composé d'une dizaine de membres, sélectionnés au sein du UNHCR et d'organisations externes (partenaires des Nations unies, homologues gouvernementaux et Organisations Non Gouvernementales - ONG). Il était présidé par le Représentant Adjoint du UNHCR au Mali.

2.3.6. Contrôle de la qualité

Le contrôle de la qualité de l'évaluation était basé sur le guide d'assurance qualité de l'évaluation du UNHCR, les normes et standards de l'UNEG, de l'ALNAP et de l'OCDE/CAD. Le contrôle de la qualité a été effectué tout au long du processus d'évaluation à trois niveaux : i) en interne, par l'équipe d'évaluation

⁹ Voir Annexe 21 : Organigramme de l'équipe d'évaluation du pays.

à travers un processus d'examen par les pairs et d'auto-évaluation ii) au niveau du UNHCR, par l'examen des bureaux nationaux et régionaux du UNHCR et du responsable régional de l'évaluation, et iii) l'assurance qualité externe, tous les résultats de l'évaluation (y compris le présent rapport) sont examinés par un consultant externe. Le chef de l'équipe d'évaluation a veillé à la qualité du processus de collecte des données.

2.3.7. Limites et mesures d'atténuation

Les limites rencontrées par l'équipe d'évaluation et les mesures d'atténuation correspondantes sont décrites dans le tableau 2 ci-dessous.

TABLEAU 02. Limites et mesures d'atténuation

Limitation	Mesures d'atténuation
La disponibilité des informateurs clés au cours de la période prévue pour la collecte des données a été limitée en raison des congés annuels du personnel en août et de sa mutation à d'autres postes.	L'équipe d'évaluation a prolongé la période de collecte des données au-delà de la mission sur le terrain (qui s'est déroulée entre le 21 août et le 2 septembre). Les informateurs clés qui n'étaient pas disponibles pendant la mission sur le terrain ont été interrogés à distance après que l'équipe d'évaluation ait terminé la mission sur le terrain. Ces entretiens ont été achevés le 13 octobre.
La participation de femmes (y compris staff UNHCR) dans les entretiens et les FGD a été réduite, à cause de facteurs sécuritaires, sociaux et culturels.	Approfondir l'exploitation des données désagrégées (quand elles ont été disponibles) et chercher délibérément à inclure les femmes en tant que parties prenantes clés dans les entretiens avec les informateurs clés.
L'organisation de la mission de collecte de données dans le pays, qui s'est déroulée sur une période relativement courte, a posé des problèmes.	Le plan de la mission de collecte de données dans le pays a été révisé pour tenir compte des changements concernant les visites aux bureaux de terrain. Certains entretiens ont été menés à distance, tandis que d'autres ont été modifiés et remplacés par des groupes de discussion.
L'atelier de cocréation a connu de nombreux retards et a été reporté à plusieurs reprises, ce qui a empêché les consultants nationaux de participer à l'atelier et de l'animer.	L'atelier de cocréation a été mené à distance par l'équipe d'évaluation. Les documents préparatoires ont été communiqués aux participants deux jours avant l'atelier. Les participants ont activement participé à la conduite de l'atelier et à la formulation des conclusions et des recommandations.
L'instabilité du contexte politique et sécuritaire liée au départ imminent de la MINUSMA et aux changements politiques a empêché l'un des experts de l'évaluation de se rendre au Mali	L'équipe de consultants dans le pays a adapté le plan de travail sur le terrain et réorganisé les visites sur le terrain pour tenir compte de l'absence d'un des membres de l'équipe. Les autres entretiens ont été menés à distance par l'expert afin de compléter les données collectées par l'équipe sur place.

Limitation	Mesures d'atténuation
pour la visite de terrain afin de collecter des données.	
Fragmentation des documents de « reporting » et analyse du UNHCR, insuffisance de dénominateurs, incohérence des données et changements dans le système de planification et suivi du UNHCR en 2022.	L'équipe d'évaluation a collaboré avec le bureau de pays (BP) pour valider les sources de données correctes en cas d'incohérence des données et, lorsque cela était nécessaire et faisable, a ajusté l'analyse pour saisir les tendances au fil des ans. Toutefois, le manque de cohérence des indicateurs de suivi et les changements de format des données en 2022 (de FOCUS à COMPASS) ont tout de même posé des problèmes pour l'analyse des tendances au fil du temps.

2.3.8. Questions éthiques

L'évaluation a été menée en conformité avec les directives éthiques et le code de conduite de l'UNEG¹⁰, ainsi qu'avec le code de conduite des fournisseurs des Nations Unies¹¹, assurant le respect de ces normes à chaque étape. Cette évaluation est également alignée avec les lignes directrices éthiques internationales et les meilleures pratiques d'assurance qualité, de déroulement d'évaluation et de recherche, qui stipulent qu'une approbation éthique n'est pas requise tant que sont respectés des principes clés. Ces principes incluent la transparence, la prise en compte de la diversité culturelle et l'inclusion, l'indépendance, ainsi que le consentement éclairé et la confidentialité. De plus, l'évaluation s'est attachée à ne pas causer de préjudice, à assurer la sécurité et l'anonymat, et a exclu toute implication d'enfants.

3. CONTEXTE ET OPERATIONS DU UNHCR

3.1. Contexte national

3.1.1 Population et développement humain

Le Mali est un vaste pays enclavé au cœur de la région du Sahel. Il est l'un des pays les plus pauvres du monde, avec un indice de développement humain (IDH) de 0,428, le plaçant dans la catégorie « développement humain faible » classé 186e sur 191 pays en 2021 dans l'indice de développement humain du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD).¹² L'incidence de la pauvreté était estimée à 42,1% en 2018 et touchait principalement les ménages ruraux, dont 50,5% vivent en dessous du seuil de pauvreté¹³ contre 18,2% en milieu urbain¹⁴. Il a été estimé que le taux de pauvreté

¹⁰ UNEG. (2016) Norms and Standards for Evaluations. <https://www.unevaluation.org/document/detail/1914>. Accédé le 5 de mai 2023.

¹¹ United Nations. (2018) UN Supplier Code of Conduct. <https://www.un.org/Depts/ptd/about-us/un-supplier-code-conduct>. Accédé le 7 mai 2023.

¹² PNUD. (2023) Human Development Report : Mali. <https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks>. Accédé le 7 juin 2023.

¹³ FCFA 269,485

¹⁴ Institute National de la Statistique. (2020) Profil et déterminants de la pauvreté au Mali - 2018-2019. https://www.instat-mali.org/laravel-filemanager/files/shares/pub/profil-det-pauv-2018-2019_pub.pdf. Accédé le 2 février 2024.

national a augmenté de 42,5 % en 2019 à 44,4 % en 2021, faisant basculer 375 000 personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté¹⁵. Ce sont principalement les crises sanitaires, sécuritaires, sociales, climatiques et politiques de 2020 qui ont entraîné l'augmentation du taux de pauvreté. 90% des personnes vivant sous le seuil de pauvreté au Mali vivent dans les zones rurales densément peuplées du sud¹⁶.

En 2022, le Mali comptait plus de 21,9 millions d'habitants¹⁷, parmi lesquels 564 015 personnes, soit 3 % de la population, ont été déplacé de force, tandis que plus de 7,5 millions d'individus, représentant 36 % de la population, avaient besoin d'assistance humanitaire. Le Mali se caractérise par sa démographie jeune : en 2023, 47 % de la population avait moins de 14 ans et les 10-24 ans représentaient 34 %¹⁸. Ce dynamisme démographique est un vecteur potentiel de développement économique. Cependant, l'intégration professionnelle de cette jeunesse et leur accès à des débouchés économiques adéquats restent des enjeux critiques auxquels le gouvernement doit répondre¹⁹. En 2021, le pays affichait un taux de chômage de 7,4%²⁰.

L'éducation au Mali s'est améliorée au cours de la dernière décennie, mais plus de deux millions d'enfants âgés de 5 à 17 ans ne vont toujours pas à l'école, et plus de la moitié des jeunes maliens âgés de 15 à 24 ans ne sont pas alphabétisés. Les facteurs qui influencent l'abandon et la rétention scolaire sont la pauvreté, le travail des enfants, le mariage des enfants et le manque d'écoles. Les résultats de l'apprentissage des enfants sont gravement affectés par l'absence d'enseignants qualifiés, de manuels scolaires et un environnement scolaire de mauvaise qualité.

L'accès à l'éducation est inéquitable, les filles et les enfants des familles les plus pauvres sont les plus exposés au risque d'abandon scolaire. Seulement 73,8 % des filles sont inscrites dans l'enseignement primaire de base, contre 85,8 % des garçons. Lorsqu'elles atteignent l'enseignement secondaire, la proportion de filles scolarisées n'est que de 15 %, contre 21 % pour les garçons²¹.

La constitution du Mali garantit le droit à la santé, mais seulement 4,31 % du PIB du pays sont investis dans les soins de santé²². La plupart des structures de santé sont concentrés dans la capitale Bamako. Le pays compte moins de 3 500 travailleurs de la santé au total, ce qui signifie que les soins de santé sont minimes dans les zones rurales²³. Des problèmes de gestion et l'absence de politiques pharmaceutiques contribuent à une distribution inégale des médicaments parmi la population²⁴.

¹⁵ Banque Mondiale. (2022) Note sur la situation économique du Mali : Renforcer la résilience en période d'incertitude - Renouveler le contrat social. <https://www.banquemondiale.org/fr/country/mali/publication/mali-economic-update-resilience-in-uncertain-times-renewing-the-social-contract>. Accédé le 2 février 2024.

¹⁶ Banque Mondiale. (2024) Mali Présentation. <https://www.banquemondiale.org/fr/country/mali/overview>. Accédé le 2 février 2024.

¹⁷ UNFPA. (2024) Population Mondiale : Mali. <https://www.unfpa.org/data/world-population/ML>. Accédé le 2 février 2024.

¹⁸ UNICEF. (2023) Les Enfants en Mali : La plus grande richesse du Mali est sa jeunesse. <https://www.unicef.org/mali/les-enfants-au-mali>. Accédé le 4 novembre 2023.

¹⁹ Fonds International de développement Agricole. (2019) Investir dans les ressources humaines au Mali, Fonds international de développement agricole mai 2019 <https://www.ifad.org/fr/web/operations/w/pais/mali>. Accédé le 9 juin 2023.

²⁰ Groupe de la Banque Africaine pour Développement. (2023) Perspectives économiques au Mali <https://www.afdb.org/fr/countries/west-africa/mali/mali-economic-outlook>. Accédé 11 novembre 2023.

²¹ UNICEF. (2023) Éducation : Nourrir le potentiel de chaque enfant à travers une éducation de qualité. <https://www.unicef.org/mali/en/education> Accédé le 9 novembre 2023.

²² The World Bank. (2023) Current health expenditure (% of GDP) – Mali. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?locations=ML>. Accédé 29 décembre 2023. À titre de comparaison, les dépenses militaires représentent environ 22 % du budget national. Transparency International. (2020) Government Defence Integrity Index : Country Brief—Mali. https://ti-defence.org/gdi/wp-content/uploads/sites/3/2021/11/Mali_GDI-2020-Brief.pdf. Accédé 5 mars 2024.

²³ UNFPA. (2024) Population Mondiale : Mali. <https://www.unfpa.org/data/world-population/ML>. Accédé 2 février 2024.

²⁴ Coulibaly, S. O.; Keita, M. (1996). Économie de la santé au Mali. <https://oa.mg/work/1893496264>. Accédé le 11 septembre 2023.

Actuellement, un enfant sur dix au Mali meurt avant l'âge de 5 ans, tandis qu'un nouveau-né sur 30 ne survit pas au premier mois de sa vie²⁵.

3.1.2 Situation économique

L'économie du Mali est largement informelle et peu diversifiée. Elle est fortement dépendante des importations (denrées alimentaires, intrants agricoles, produits raffinés, biens de consommation) et ses exportations se limitent à l'or, au coton et aux produits agricoles. Les aléas climatiques pèsent lourdement sur son secteur agricole historiquement sous-développé, dont seulement 2% des deux millions d'hectares de terres arables disponibles (bassin du Niger) sont mis en valeur et exploités²⁶. En 2022, le produit intérieur brut par habitant (en parité de pouvoir d'achat) était de 2518 USD, plaçant le Mali parmi les pays à faible revenu²⁷.

L'économie malienne est entrée en récession en 2020 sous les effets conjugués de la pandémie, des mauvaises performances agricoles et de la crise sociopolitique. Le PIB réel a légèrement rebondi en 2021, avec une croissance estimée à 3,1 %, tirée par la reprise des secteurs clés de l'agriculture et des services²⁸. La progression des échanges commerciaux sur la période 2019-2020, suite à la hausse des cours de l'or, s'est ensuite considérablement ralentie en 2021, privant le pays d'un de ses principaux moteurs de croissance.

3.1.2 Situation politique et sécuritaire

Le contexte politique et sécuritaire du Mali, au niveau régional et national, a été caractérisé par une période d'instabilité et de conflit. Faisant partie du Sahel, une vaste région semi-aride d'Afrique, le Mali connaît l'une des crises humanitaires et de protection les plus graves au monde. Les attaques des groupes armés et des milices sur la population malienne, l'insécurité général, les violations généralisées des droits de l'homme, notamment les violences basées sur le genre (VBG) et les violences faites aux enfants ont provoqué des déplacements massifs dans toute la région²⁹. En outre, les effets du changement climatique tels que les phénomènes météorologiques extrêmes, les changements dans les tendances des précipitations et les rendements agricoles, les vagues de chaleur et la raréfaction de l'eau sont des facteurs contributifs au déplacement interne³⁰.

Suite au coup d'État militaire du 18 août 2020, le Mali s'est doté d'un gouvernement de transition et un Conseil national de transition (CNT), faisant office d'Assemblée nationale, a été mis en place dans l'attente d'élections démocratiques. En moins d'un an, le pays connaît un second coup d'État le 24 mai 2021. À la suite de ce second coup d'État, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a imposé des sanctions économiques et financières sévères au Mali, y compris des sanctions individuelles visant les membres du gouvernement militaire au pouvoir et du conseil de transition,

²⁵ UNICEF. (2023) Health: Many childhood deaths in Mali are entirely preventable. <https://www.unicef.org/mali/en/health>. Accédé le 13 de juin 2023.

²⁶ Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique. (2023) Mali, évolution de la situation économique et financière. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/ML/mali-situation-economique-et-financiere>. Accédé le 8 octobre 2023.

²⁷ Banque Mondiale. (2023) PIB par habitant, (\$ PPA internationaux courants) – Mali.

<https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=ML>. Accédé le 12 septembre 2023.

²⁸ Banque Mondiale. (2023) Présentation du Mali. <https://www.banquemondiale.org/fr/country/mali/overview>. Accédé le 12 septembre 2023.

²⁹ CARE. (2023). Breaking the silence: Ten most under reported humanitarian crises of 2022. <https://www.care.org/news-and-stories/press-releases/report-breaking-the-silence-ten-most-underreported-humanitarian-crises-of-2022/#:~:text=Ten%20humanitarian%20crises%20that%20didn,0n%201.90%20dollars%20a%20day>. Accédé le 24 novembre 2023.

³⁰ PNUD. (2022) Évaluation environnementale intégrée du Mali. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-01/Mali%20EEI%20Report_18122022-4.pdf. Accédé le 10 octobre 2023.

paralysant ainsi l'économie. A l'issue de la soixante et unième session ordinaire de la CEDEAO, le gouvernement malien a présenté un chronogramme qui prolonge la transition jusqu'à la fin du mois de mars 2024.

Dans un geste qui pourrait signaler une profonde reconfiguration des alliances dans la région (et qui, rétrospectivement, préfigure la fin de la MINUSMA), le Mali s'est retiré de l'alliance du G5 Sahel et sa force militaire anti-jihadiste en juin 2022, après avoir été empêché d'accéder à la présidence. A cela s'ajoute, la demande du gouvernement malien du retrait de la MINUSMA, formalisé par le Conseil de sécurité en juillet 2023, en vue d'un retrait à la fin de l'année³¹. Lancé en juillet 2013, la MINUSMA a été chargée d'assurer la sécurité du pays, principalement dans le Nord, de veiller au respect des droits de l'homme, d'assurer l'acheminement de l'aide humanitaire et de favoriser le retour des personnes déplacées.

3.1.3 Le changement climatique et ses effets

Le Mali a subi de plein fouet l'impact de catastrophes climatiques à répétition, notamment des sécheresses, des inondations et des invasions de criquets, des phénomènes dont la fréquence et l'intensité se sont accrues ces dernières années sous l'effet du changement climatique³². Au fil des trente dernières années, les signes du changement climatique se sont faits de plus en plus manifestes sur le territoire malien, entraînant des répercussions sévères tant pour les populations et leurs moyens de subsistance que pour les infrastructures de services publics et la biodiversité des écosystèmes. L'économie du Mali est essentiellement basée sur l'exploitation des ressources naturelles. La croissance démographique et les contraintes climatiques ont entraîné une surexploitation et une dégradation des ressources. De plus, les conséquences socio-économiques ont engendré un cercle vicieux. L'élevage et l'agriculture restent des activités essentielles, mais comme elles ne suffisent plus pour survivre, les populations sont contraintes de diversifier leurs sources de revenus. Cette diversification des activités conduit une partie de la population à se tourner vers d'autres activités, comme l'exploitation forestière, ce qui accentue la déforestation et dégrade le couvert végétal et les ressources naturelles.

3.2 Vue d'ensemble des populations sous le mandat du UNHCR

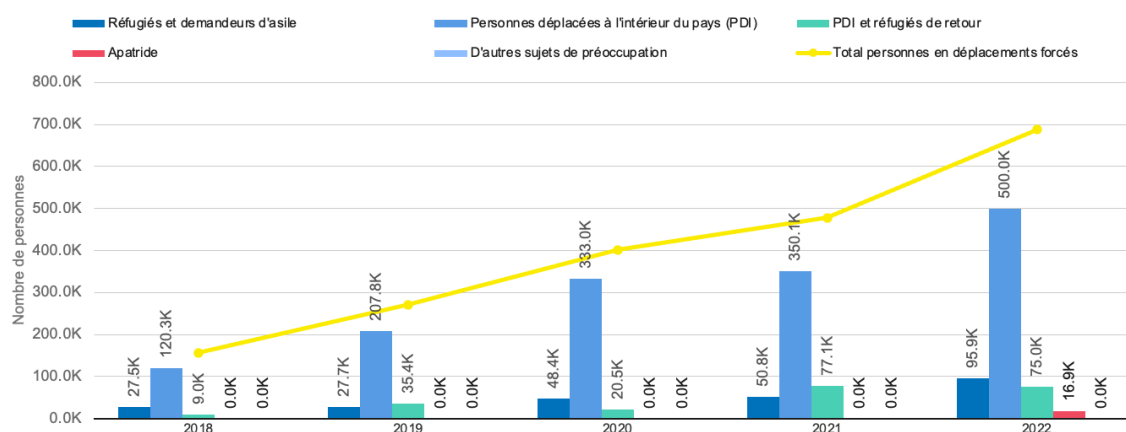
Tendances générales

Entre 2018 et 2022, le nombre de personnes sous mandat du UNHCR a augmenté de manière significative et constante : il est passé de 156 727 à 687 800 (voir annexe 2). Au cours de ces années, le nombre de déplacés internes a augmenté de plus de 200%, représentant près de 73% des personnes sous mandat du UNHCR à la fin de 2022.

³¹ Nations Unies, Conseil de sécurité. (2023) Résolution 2690 (2023) : Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 9365^e séance, le 30 juin 2023, S (2023). https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/res_2690_2023_fr.pdf. Accédé le 1 septembre 2023.

³² PNUE & PNUD. (2022) Évaluation environnementale intégrée du Mali. [https://www.unep.org/fr/resources/rapport/evaluation-environnementale-integree-du-mali#:~:text=Cette%20C3%A9valuation%20environnementale%20int%C3%A9gr%C3%A9e%20\(EEl,travers%20une%20s%C3%A9rie%20de%20consultations](https://www.unep.org/fr/resources/rapport/evaluation-environnementale-integree-du-mali#:~:text=Cette%20C3%A9valuation%20environnementale%20int%C3%A9gr%C3%A9e%20(EEl,travers%20une%20s%C3%A9rie%20de%20consultations). Accédé le 12 septembre 2023.

Figure 1 : Total cumulé des déplacements forcés par type au Mali, 2018-2022



Source : Base de données statistiques du UNHCR sur les populations réfugiées et portail de données COMPASS-Résultats du RbM.

Les conditions de vie des personnes sous mandat du UNHCR sont précaires : des nombreux risques de protection qui touchent particulièrement les profils les plus vulnérables, les logements sont inadéquats et précaires, la nourriture est insuffisante et les articles ménagers peu nombreux, l'accès aux soins de santé, à l'éducation et à l'eau potable est limité. De nombreux enfants sont contraints de travailler ; les femmes et les filles sont souvent forcées de se marier et sont plus exposées à la violence liée au sexe (voir annexe 2).

Populations déplacées

Réfugiés et demandeurs d'asile au Mali³³

Entre 2018 et 2022, en raison de l'insécurité dans les pays voisins, notamment dans la zone des trois frontières (Liptako-Gourma), le nombre de réfugiés enregistrés au Mali a été multiplié par quatre, atteignant 95 900 à la fin de l'année 2022. Les réfugiés au Mali sont principalement des Burkinabés, des Nigériens et des Mauritaniens³⁴.

Les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays

Entre 2018 et 2022, l'instabilité dans les régions nord (Taoudéni, Tombouctou, Gao, Ménaka et Kidal) et centre du pays (Mopti et Ségou), avec une propagation grandissante dans les régions ouest et sud du pays (Kayes, Koulikoro, Sikasso) a multiplié par quatre le nombre de PDI, passant de plus de 120 000 à 500 000. Les zones d'accueil des rapatriés sont les mêmes que celles des déplacés internes et des réfugiés, principalement dans les régions du nord du Mali. En 2022, 10 000 réfugiés maliens rapatriés et 65 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays sont retournés dans leur lieu d'origine.

Mouvements mixtes

Le Mali est un pays d'origine, de transit et de destination de personnes se déplaçant ensemble pour des raisons différentes mais empruntant les mêmes itinéraires et faisant face aux mêmes risques de

³³ Le Mali a également connu un afflux croissant de réfugiés maliens dans les pays voisins en raison de la détérioration du conflit interne. La protection et l'assistance aux réfugiés maliens dans les pays tiers sont assurées par le UNHCR dans les pays d'accueil (voir, par exemple, la récente évaluation de la stratégie nationale du UNHCR en Mauritanie).

³⁴ UNHCR, OIM & PNUD. (2015) Stratégie pour des solutions durables, 2020-2025 (mise à jour 2023), p.9.

protection³⁵. Fin 2021, 5 791 personnes en mouvements mixtes ont été identifiées au Mali³⁶. Au Mali, entre juillet et septembre 2022, 660 personnes ont été identifiées dans le cadre de la surveillance des flux mixtes³⁷. Fin 2021, plus de 80% des 6 362 personnes identifiées dans les mouvements mixtes au Burkina Faso étaient originaires du Mali³⁸. Ces chiffres ne sont pas très élevés mais la complexité de ces mouvements nécessite une prise en compte pour assurer les besoins de protection nécessaire.

Apatrides (ou menacés d'apatridie)

Le Mali n'enregistre aucune apatridie jusqu'en 2022, bien que certaines personnes risquent l'apatridie si des mesures ne sont pas prises pour réformer le code de la nationalité et renforcer le système d'état civil. En 2022, 16.900 apatrides (ou personnes menacées d'apatridie)³⁹ sont reconnus pour la première fois au Mali (voir annexe 2).

Lieux de concentration des personnes sous le mandat du UNHCR

Les personnes sous mandat du UNHCR se trouvent dans chacune des dix régions du Mali ainsi qu'à Bamako, sa capitale. Cependant, la plupart des personnes sous mandat du UNHCR sont concentrées dans les régions du nord et du centre du Mali : Tombouctou/ Taoudénit, Gao, Mopti, et Ménaka, avec un nombre moindre de personnes concentrées dans les régions de Ségou, Kidal et Kayes⁴⁰.

35 Les mouvements mixtes trouvent des explications différentes mais se retrouvent sur les mêmes routes. Il peut s'agir de demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetées, se retrouvant souvent sans recours ils sont contraints de poursuivre leur voyage dans ces mouvements mixtes. Ces personnes qui quittent leur pays pour gagner l'Europe utilisent ces itinéraires des mouvements mixtes et peuvent se retrouver avec des besoins de protection. Certains peuvent bénéficier du statut de protection en tant que réfugiés. Ces flux sont difficiles à observer et quantifier. Le UNHCR utilise des outils de suivi et de référencement afin d'identifier les personnes avec des besoins de protection qui se trouvent sous son mandat.

36 UNHCR. (2021) Rapport régional du UNHCR sur les mouvements mixtes en Afrique de l'Ouest et du Centre - Aperçu annuel 2021. <https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/90758>. Accédé le 20 octobre 2023.

37 UNHCR. (2022) Regional Update: Mixed Movements in West and Central Africa – July – September 2022.

38 UNHCR. (2021) Rapport régional du UNHCR sur les mouvements mixtes en Afrique de l'Ouest et du Centre - Aperçu annuel 2021. <https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/90758>. Accédé le 20 octobre 2023.

39 UNCR. (2021) Plan d'opération.

40 Pour une carte qui montre avec précision où se trouvent les personnes sous mandat du UNHCR, voir l'annexe 7.

TABEAU 03. Liste des instruments ou politiques pertinents relatives aux droits humains, aux réfugiés, aux personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI), à l'apatridie, le non-refoulement, le genre et l'équité

Instruments	Statut actuel du Mali
Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)	
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)	Adhésion 16/07/1974
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)	Adhésion 16/07/1974
Convention sur l'élimination de toutes Les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)	Ratification le 10/09/1985
Convention relative aux droits de l'enfant (1989)	Ratification le 20/09/1990
Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et le protocole additionnel de 1967	05/02/1973
Convention relative au statut des apatrides de 1954 et la Convention sur la réduction des cas d'apatridie de 1961	Adhésion le 27/05/ 2016
Convention de l'Union africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (1969)	Ratification le 10/10/1981
Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (2009)	Ratification le 23/11/2009

3.3. Stratégie nationale du UNHCR au Mali (objet de l'évaluation)

3.3.1 Domaines d'intervention du UNHCR conformément à la stratégie pluriannuelle

En 2018, le UNHCR a formulé sa Stratégie pluriannuelle pour la protection et les solutions multipartenaires (SPPSM) 2018-2022. En 2022, le UNHCR a lancé un processus d'élaboration de la SPPSM 2023-2026.

La stratégie 2018-2022 proposait que d'ici 2022 : les réfugiés, les déplacés internes et les rapatriés aient accès aux systèmes et services locaux et soient de plus en plus autonomes, tandis que des solutions globales et durables sont trouvées pour au moins 40% des réfugiés prolongés et 60% des déplacés internes. Pour concrétiser cette vision, la stratégie pluriannuelle s'articulait autour de trois objectifs stratégiques :

- D'ici 2022, la législation est conforme aux normes internationales en matière de protection des réfugiés, des personnes déplacées et des apatrides, et les institutions de protection sont renforcées.

- D'ici 2022, 100% des réfugiés maliens souhaitant rentrer chez eux l'ont fait dans la sécurité et la dignité, et les personnes déplacées et rapatriées dans 20 communes prioritaires sont durablement (ré)intégrées, tandis que les besoins fondamentaux des plus vulnérables sont satisfaits.
- D'ici 2022, les réfugiés sont de plus en plus autonomes et ont accès aux services nationaux, tandis que les besoins fondamentaux des plus vulnérables sont satisfaits et que des solutions globales sont mises en place.

Ces objectifs devaient être atteints en 9 étapes : 1) renforcer le système d'asile, 2) rendre opérationnel un plan d'action pour les apatrides, 3) concrétiser la convention de Kampala dans la législation nationale, 4) faciliter le retour volontaire, 5) établir un "One Stop Shop" multiservices, 6) soutenir la protection communautaire, 7) faciliter la naturalisation des réfugiés de longue durée, 8) favoriser un meilleur accès aux services nationaux pour les personnes particulièrement vulnérables, 9) et faciliter la réinstallation pour les cas urgents⁴¹.

Le contexte opérationnel du UNHCR

Les opérations du UNHCR Mali entre 2018 et 2022 ont évolué en termes de priorités et de volume de travail. En termes de priorités stratégiques, la réponse aux urgences (déclaration d'urgence de niveau 2 en février 2020 et pandémie de COVID-19), la satisfaction des besoins essentiels et la protection des personnes avec et pour lesquelles le UNHCR travaille ont été priorisées par rapport aux solutions durables. En 2020, le gouvernement malien a accordé le statut aux réfugiés des pays voisins, le Niger et le Burkina Faso, sur une base *prima facie*. Le UNHCR Mali a ainsi continué à répondre aux besoins urgents et à rechercher des solutions durables pour les personnes déplacées de force, principalement par le biais du retour volontaire et de la réintégration des rapatriés, ainsi que des possibilités d'intégration sur place pour les réfugiés, lorsque les conditions le permettent.

Le UNHCR a mis en œuvre ses interventions à la fois directement et par l'intermédiaire de ses partenaires de mise en œuvre, notamment des institutions gouvernementales, des ONGI, des associations nationales (entre 9 et 14 par an) et des agences des Nations Unies⁴². Il a aidé le gouvernement à renforcer les cadres juridiques et normatifs et à améliorer sa capacité de protection conformément aux normes de protection internationales. Conscient de la nécessité de mieux protéger et assister les personnes déplacées à l'intérieur du pays, le UNHCR a continué à plaider en faveur de la transcription en droit interne de la Convention de Kampala pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes⁴³.

La reconnaissance des apatrides en 2022 est le résultat de l'engagement pris par le gouvernement en 2021 de mettre en place une procédure de détermination de l'apatridie conforme aux normes internationales dans le cadre de son engagement envers le Segment de haut niveau sur l'apatridie (HLS)⁴⁴ et de ses efforts correspondants pour rendre opérationnel un plan d'action national pour l'éradication de l'apatridie au Mali. En conséquence, le plan opérationnel actuel du UNHCR contient un pilier apatridie qui vise à i) soutenir l'amélioration du cadre juridique, ii) identifier les personnes à risque d'apatridie, iii) aider le Mali à quantifier et à développer une carte de l'apatridie, iv) fournir un soutien

⁴¹ Cette stratégie a été illustrée par une théorie du changement (TdC) reconstruite qui se trouve à l'annexe 11, Théorie du changement.

⁴² Annexe 19, Accords de partenariat de projet, Analyse.

⁴³ En 2016, le Mali a initié un comité interministériel pour intégrer la Convention de Kampala dans le système juridique national lié au droit d'asile. Un projet de loi en ce sens a été proposé en 2021, mais le processus a été freiné et interrompu en raison des défis posés par la pandémie de COVID-19 et l'instabilité politique que connaît le Mali.

⁴⁴ UNHCR. (2019) High-Level Segment on Statelessness: Results and Highlights. <https://www.UNHCR.org/centralasia/wp-content/uploads/sites/75/2020/05/HLS-Report.pdf>. Accédé le 29 décembre 2023.

juridique et psychosocial, et v) mieux répondre aux besoins des réfugiés mauritaniens de longue date, y compris l'accès à la documentation et à la naturalisation⁴⁵.

3.2.1 Présence du UNHCR au Mali

Au cours de la période 2018-2022, le UNHCR a intensifié sa réponse (en déclarant une urgence de niveau 2 (L2)) à la violence et à la crise de déplacement sans précédent au Mali et dans la région du Sahel central. En conséquence, le UNHCR a considérablement élargi son empreinte géographique. Cette expansion - actuellement, en plus de son BP à Bamako, le UNHCR dispose d'un bureau secondaire (Gao) et de quatre bureaux de terrain (Mopti, Tombouctou, Ménaka, Kayes) - s'est accompagnée d'une augmentation correspondante du personnel (de 87 à 108 effectifs). Ces années ont été marquées par la revalorisation et la création de nouveaux postes : 2 postes P3 ont été reclassés en P4, 1 poste P4 a été reclassé en P5 ; 3 postes P2 ont été créés (2 à Mopti, 1 à Gao) et 2 responsables de la gestion de l'information, un responsable des interventions en espèces (CBI), un responsable des services communautaires, un responsable de programme principal et des coordinateurs régionaux de la protection et des abris ont été recrutés. Cette augmentation des effectifs a entraîné des changements significatifs dans les modalités et les types de contrats : 22 personnes (11 nationaux et 11 internationaux) ont été recrutées par le biais de procédures accélérées. Alors que le pourcentage de contrats à durée déterminée a augmenté régulièrement (de 66 % à 79 %), les contrats d'affiliation ont diminué (de 21 % à 6 %) : les contrats permanents (de 3 % à 6 %) et les contrats temporaires (avec un pic de 15 % en 2021 et une baisse de 8 % en 2022) sont restés les types de contrats les moins utilisés⁴⁶.

3.2.2 Aperçu de la répartition du budget (2018-2022)

Au cours des années évaluées, le budget basé sur les besoins (Budget OP) du UNHCR a triplé ; cependant, son budget priorisé (OL) n'a pas augmenté au même rythme⁴⁷. Bien que son OL ait presque doublé au cours de ces années, UNHCR Mali n'a reçu que 51% de son budget basé sur les besoins (Budget OP) sur les quatre années évaluées. Cette disparité entre le budget nécessaire pour répondre aux besoins des personnes sous mandat de UNHCR (Budget OP) et le montant disponible dont UNHCR Mali disposait (OL) pour répondre à ces besoins a augmenté depuis 2020, nécessitant un ajustement de la planification et une priorisation des domaines clés (voir graphique 6, Annexe 13).

Entre 2018-2022, 62% du Budget OP a été alloué à la couverture des coûts des biens et services à fournir aux personnes sous mandat du UNHCR (Budget OPS), tandis que la dotation en personnel a été allouée à 24% et les coûts administratifs (Budget ABOD) à 13%. Au cours de ces années, les budgets OPS et personnel ont augmenté régulièrement, tandis que le budget ABOD a augmenté jusqu'en 2020 avant de se stabiliser. Sur la période évaluée, 52 % du OL a été alloué au programme pour les réfugiés, 22 % aux personnes déplacées, 26 % au programme de réintégration et moins de 1 % au programme pour les apatrides (voir graphique 10, annexe 13). Les deux domaines les plus prioritaires étaient la couverture des besoins de base et des services essentiels (32%) et les solutions durables (16%) (voir graphique 8, annexe 13). Le taux de dépense pour ces programmes et domaines prioritaires est excellent : 98% (voir graphique 8, annexe 13).

⁴⁵ Pour des informations détaillées sur le cadre juridique et institutionnel, voir l'annexe 2.

⁴⁶ UNHCR. (2021 & 2020) Rapport d'opération 2020 et 2021 ; et des entretiens des personnel du CO.

⁴⁷ Pour une répartition détaillée des écarts entre le Budget OP et Budget OL, voir le graphique 8, annexe 13.

Ce n'est que pour une des cinq années couvertes par cette évaluation (2020) que le Budget OP a atteint le ratio de 70 % de son budget consacré à OPS et 30 % consacré à ABOD et au personnel⁴⁸. Dans l'ensemble, la ventilation du Budget OP était de 63 % OPS/13 % ABOD et 24 % pour le personnel, tandis que la ventilation globale OL était de 54 % OPS/ 14 % ABOD et 33 % pour le personnel.

4. CONSTATS

EQ.1. Dans quelle mesure le travail et le choix de hiérarchisation des priorités du UNHCR a-t-il été pertinent au Mali, compte tenu des changements contextuels, de l'ampleur et de l'évolution des besoins des différentes personnes sous le mandat du UNHCR, et des interventions d'autres acteurs ?

1. *Le UNHCR Mali opère dans un contexte sociopolitique instable. Le UNHCR s'appuie sur des partenariats stratégiques avec des acteurs institutionnels et de terrain pour identifier les besoins prioritaires des apatrides, déplacés internes, réfugiés, demandeurs d'asile et rapatriés. Le UNHCR renforce les capacités de l'État et s'aligne avec les priorités nationales en partenariat avec le gouvernement du Mali.*
2. *Les facteurs clefs motivant la hiérarchisation des interventions du UNHCR comprennent le faible niveau de ressources financières, le contexte politique instable, l'insécurité croissante, l'instabilité régionale Sahel, la nature changeante des relations du Mali avec d'autres pays voisins, le changement climatique, l'irruption de la pandémie de COVID-19 et le départ de la MINUSMA.*
3. *Les priorités et opérations du UNHCR Mali sont alignées avec les orientations générales du UNHCR en veillant à la fourniture de services sociaux de base, à l'amélioration de la cohésion sociale et à la mise en place de solutions durables. Les priorités et opérations du UNHCR Mali durant la période évaluée sont alignées avec les orientations générales des documents cadres du UNHCR en veillant à la fourniture de services sociaux de base, en cherchant à améliorer la cohésion sociale et en travaillant pour un contexte propice à la mise en place de solutions durables.*
4. *Le UNHCR Mali a fait preuve de flexibilité dans ses réponses, notamment lors de la période COVID-19 et des situations d'urgence.*
5. *Globalement, les parties prenantes reconnaissent une valeur ajoutée du UNHCR en particulière dans le domaine de la protection et dans le soutien apporté aux réfugiés. La place donnée à la protection dans le plaidoyer effectué par le UNHCR auprès des différents outils de coordination est très importante, mais les retombées souhaitées ne sont pas toujours atteintes. Il en va de même pour la question des réfugiés, qui manque de visibilité, et pour les travaux menés avec l'OIM et le PNUD sur les solutions durables, pour lesquels les engagements restent au niveau stratégique mais peinent à devenir opérationnels.*

⁴⁸ Les informateurs clés internes ont indiqué qu'il s'agissait du ratio idéal. Pour une ventilation détaillée du budget OP et du budget OL pour les années évaluées, voir https://UNHCR365.sharepoint.com/:x/r/teams/eo-es/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7BEA8D65A6-8E4B-4446-AB33-5739F2FCCDAA%7D&file=Financial%20data_Graphics.xlsx&action=default&mobileredirect=true

6. Le UNHCR Mali est très présent dans les réunions de coordinations et joue son rôle dans les clusters dont elle a la charge.

EQ 1.1 Dans quelle mesure le UNHCR a-t-il déterminé avec précision les besoins concernant son travail de protection et de recherche de solutions pour les personnes sous le mandat du UNHCR, et son intervention d'urgence en particulier, et y a-t-il répondu ?⁴⁹

Les différents mécanismes de collecte de données et le travail conjoint avec les partenaires ont permis au UNHCR d'accéder et d'obtenir des informations régulièrement mises à jour dans des zones difficiles d'accès tout en ajustant les interventions en fonction de l'évolution des besoins. Malgré tout, les réponses se retrouvent limitées par les ressources et l'accès à certaines zones les plus éloignées, les moins stables et les moins sûres.

Mécanismes d'identification des besoins

Pour l'identification et le suivi des besoins, le UNHCR s'est appuyé sur plusieurs outils d'enquêtes (RMS et PDM), d'évaluation des besoins (évaluations participatives), de monitoring de protection⁵⁰ (P21) et d'enregistrement des réfugiés. Dans l'ensemble, les données et les analyses menées ont permis au UNHCR de fournir des réponses bien calibrées et adaptées aux besoins des différentes populations (intégration de l'approche AGD dans la collecte et l'analyse).

Le monitoring de protection a fourni des données pertinentes sur la détérioration des besoins de protection dans plusieurs régions du pays⁵¹, ainsi que pour l'identification des besoins et des vulnérabilités des différentes populations, non seulement pour la prise de décision programmatique au sein du UNHCR mais aussi pour les analyses inter-agences (Bilans communs de pays⁵², évaluation des besoins humanitaires, Plans de réponse humanitaire élaborés annuellement par OCHA entre 2020 et 2023). Toutefois, pour des raisons budgétaires, environ 30 % des routes migratoires n'ont pas fait l'objet d'un suivi régulier⁵³. De plus, les besoins spécifiques des personnes vivant avec un handicap ne semblent pas avoir été pris en compte de manière systématique et uniforme dans tous les domaines d'activité de UNHCR⁵⁴.

Le UNHCR a également mené des enquêtes rapides et des évaluations participatives (approche AGD)⁵⁵ visant à identifier les vulnérabilités et les besoins des groupes de population prioritaires (ex : enquête sur les perceptions et les intentions, handicap, RMS et PDM). Lors des entretiens avec des informateurs internes, ces outils ont été mentionnés à plusieurs reprises comme jouant un rôle clés dans l'identification des besoins de protection et l'adaptation de la réponse d'urgence.

A cela s'ajoutent les outils d'enregistrement des demandeurs d'asile et des réfugiés, propres aux UNHCR⁵⁶. Par exemple, l'enregistrement biométrique⁵⁷ fait par le UNHCR à Tombouctou, Gao et autres régions dans lesquelles le UNHCR mène des activités de protection a permis :

⁴⁹ L'annexe 24 propose une analyse granulaire qui vient compléter les développements présentés dans la section 4. La structure de l'annexe 24 suit le même ordre que les questions d'évaluation.

⁵⁰ Protection monitoring, en anglais ; Dans le cas du Mali, le monitoring de protection a été intégré dans l'outil régional Project 21.

⁵¹ De 1.882 incidents de protection en 2019 à 6.852 incidents en septembre 2022

⁵² 2019 et 2021

⁵³ Annexe 19 : Analyse des micro données.

⁵⁴ FGDs avec PBS menés à Tombouctou.

⁵⁵ L'évaluation participative (Approche AGD) menée en 2022 par le UNHCR Mali a couvert les cinq zones opérationnelles prioritaires (Bamako, Gao, Ménaka, Mopti, Tombouctou) et a inclut les différentes populations sous le mandat du UNHCR.

⁵⁶ Annexe 2 : analyse du contexte.

⁵⁷ Annexe 2 : analyse du contexte.

- d'identifier les personnes vulnérables parmi les réfugiés et apporter une assistance multisectorielle en tenant compte des besoins (NFI, abris, scolarisation des enfants, etc.) ;
- d'identifier les risques et problèmes de protection ce qui a permis de mieux réorienter les activités de prévention et de réponse en termes de protection ;
- de faire un plaidoyer auprès des autres agences pour l'assistance en vivres (PAM) et les points d'eau, la nutrition et santé (UNICEF) ; et
- d'avoir des données sécurisées permettant de prévenir et stopper les cas de fraude au niveau de l'enregistrement.

Le développement de partenariats

Le développement de partenariats avec une grande variété d'acteurs locaux⁵⁸ a été une approche décisive pour apporter de la cohérence aux interventions du UNHCR et contribuer à une réponse bien fondée, pertinente et adaptée à l'évolution des besoins.

Tout en cherchant à renforcer les capacités de ses partenaires (particulièrement les partenaires gouvernementaux), le UNHCR a cherché à conserver une présence locale forte dans des régions disparates. Cette approche a facilité l'identification des besoins en matière de protection et de renforcement du système d'accueil, tout en garantissant une bonne acceptation au sein des communautés concernées. En général, ces partenaires ont été impliqués dans les processus de formulation des besoins et de planification. En effet, certains partenaires (AMSODE, Stop Sahel) ont effectué régulièrement des évaluations rapides de la protection des réfugiés et des déplacés internes et rapporté les violations.

Le UNHCR a également joué un rôle actif dans d'autres initiatives et bénéficié des outils inter-agences (évaluations des besoins REACH, Mécanismes de Réponse Rapide (MRR)⁵⁹), conçus spécifiquement pour les situations de crise. Ces outils ont permis au UNHCR d'identifier et analyser les besoins de façon agile et coordonnée.

Priorisation des besoins lors de la situation d'urgence

En ce qui concerne les PDI, le UNHCR a adapté ses priorités opérationnelles pour tenir compte de l'augmentation massive des déplacements internes entre 2018 – 2022. L'approche de principe de UNHCR qui consiste à fournir une aide basée sur les besoins permet de cibler les groupes les plus vulnérables mais peut amener de la frustration pour ceux qui ne sont pas ciblés⁶⁰. Au niveau de la réponse apportée par le UNHCR Mali à partir du passage en situation d'urgence de niveau 2⁶¹, l'identification des besoins et les réponses apportées ont été différenciées selon les groupes,⁶² la couverture géographique et le niveau d'insécurité. L'augmentation massive des PDI a nécessité d'adapter le ciblage en se concentrant sur les zones prioritaires ayant le plus grand nombre de personnes relevant du mandat du UNHCR. De nombreux déplacés internes restent démunis comme

⁵⁸ De 2018 à 2023, le UNHCR au Mali a collaboré avec 21 partenaires, ce qui a donné lieu à un total de 77 accords de partenariat de projet (APP) signés. Parmi ces accords, 30 ont été signés avec des gouvernements, 22 avec des ONG internationales, 21 avec des ONG nationales, 1 avec une ONG-OCB locale et 1 avec les Nations unies. Ces différents partenaires ont tous une présence locale dans une ou plusieurs régions du Mali, donnant un rôle important aussi bien dans l'identification des besoins que dans la recherche de solutions.

⁵⁹ Le mécanisme de réponse rapide (MRR) est un outil harmonisé de la coordination humanitaire permettant d'assurer une veille et d'apporter une réponse multisectorielle rapide à des populations vulnérables. Les secteurs de réponse, les modalités et les critères de ciblage seront flexibles pour être adaptés à chaque zone et chaque contexte en fonction de l'urgence des besoins. Voir : <https://response.reliefweb.int/mali/mecanisme-de-reponse-rapide>. Accédé le 05 novembre 2023

⁶⁰ Voir Annexe 24.

⁶¹ En février 2020, le Mali a été placé en niveau d'urgence de niveau 2, comme le Niger, plaçant la réponse dans le cadre de la stratégie d'urgence Sahel.

⁶² UNHCR. (2022)) Evaluation of UNHCR's Response to Multiple Emergencies in the Central Sahel Region: Burkina Faso, Niger, Mali.

cela a été souligné pour la région de Tombouctou et souhaiteraient une aide mieux orientée notamment vers l'insertion professionnelle⁶³.

Les besoins de la population réfugiée sont généralement pris en compte dans les réponses du UNHCR. Dans l'ensemble, les bénéficiaires enregistrés via le MRR reçoivent une assistance. Cependant, les participants aux groupes de discussion ont indiqué que peu de réfugiés arrivés après l'enregistrement recevaient une assistance. Dans de nombreux cas, les ressources disponibles n'ont pas été suffisantes pour répondre aux besoins sur le terrain⁶⁴. Par exemple, les chefs de communauté de Tombouctou ont indiqué qu'il n'y avait pas de suivi pour les réfugiés burkinabés (accueilli dans les communes de Gossi et Ouinerden), et que de nombreux rapatriés (de l'Algérie, par exemple) arrivaient dans la communauté sans avoir reçu d'assistance⁶⁵.

EQ 1.2 Quelle est la position stratégique du UNHCR dans le pays, compte tenu du contexte, des besoins des personnes sous le mandat du UNHCR, des interventions d'autres acteurs et des performances de l'organisation dans les domaines stratégiques clés ?

Durant la période évaluée, les changements de contexte ont amené le UNHCR Mali à faire preuve de flexibilité opérationnelle. La valeur ajoutée du UNHCR est reconnue par toutes les parties prenantes interviewées dans le domaine de l'aide aux réfugiés et aux PDI, de la cohésion sociale, de la création d'un réseau de partenaires locaux et de la génération de données sur les besoins de protection. En outre, plusieurs acteurs interrogés soulignent que le référencement est réalisé dans leurs programmes vers le UNHCR⁶⁶.

Au cours des cinq dernières années, le UNHCR a, dans l'ensemble, fait preuve d'agilité et de flexibilité opérationnelle (accès humanitaire de plus en plus réduit et aggravation du conflit), en s'engageant dans des activités non planifiées (enregistrement de nouveaux réfugiés, l'évaluation des besoins des nouveaux arrivants). Ceci a été possible par une adaptation des besoins en ressources humaines et financières pour répondre au mieux à ces activités non planifiées. La flexibilité opérationnelle du UNHCR lui a permis d'élargir la couverture géographique, le type de population et d'étendre ses activités en s'adaptant au contexte instable du Mali⁶⁷, tout en jouant un rôle clé dans l'intégration de la protection au centre de la réponse humanitaire. Toutefois, il n'est pas clair dans quelle mesure le UNHCR était équipé d'un système d'analyse des risques systémiques et de plans d'urgences⁶⁸. Un tel dispositif aurait potentiellement renforcé l'efficacité des réponses lors de moments critiques. Les avantages de cette approche opérationnelle flexible ont dépassé les frontières du Mali. Le UNHCR Mali a contribué à la cohérence des réponses aux problèmes de protection et de déplacement entre les autres pays du Sahel, notamment en participant aux réunions tripartites (Burkina Faso, Mauritanie, Niger),⁶⁹ qui bien que suspendues au plus fort de la pandémie de COVID-19, ont repris par la suite.

Le rôle du UNHCR est reconnu et certains acteurs clés de développement se sont appuyés sur les interventions du UNHCR pour renforcer la cohésion sociale et l'intégration socio-économique des réfugiés et des déplacés internes. Les synergies recherchées par l'agence allemande pour la coopération internationale (GIZ) ont permis un ciblage des réfugiés par le programme d'intégration

⁶³ Voir Annexe 24.

⁶⁴ Voir Q.1.3 et Q.2.1.

⁶⁵ FGD externes avec des chefs de communautés et des rapatriés à Tombouctou.

⁶⁶ Les échanges au niveau opérationnel avec l'OIM ont permis de mettre en place des procédures de référencement UNHCR/OIM.

⁶⁷ OCHA. (2020) Humanitarian Response Plan, p.82.

⁶⁸ UNHCR. (2022) Evaluation of UNHCR's Response to Multiple Emergencies in the Central Sahel Region: Burkina Faso, Niger, Mali, p.72.

⁶⁹ UNHCR. (2018) Operations Plan Mali, p.22.

socioprofessionnelle⁷⁰. Pour autant, les réfugiés et surtout les réfugiés urbains, ne constituent pas une population cible privilégiée pour les acteurs du développement⁷¹. D'autres acteurs, comme l'OIM ou l'UNICEF échange et collabore avec le UNHCR, comme le cadre de la protection des enfants migrants, pour élaborer ou adapter ses interventions, partager les outils et assurer un référencement vers le UNHCR.

Le UNHCR a été un acteur majeur dans les évaluations inter-agences, apportant des experts compétents. Il figure parmi les principaux contributeurs aux évaluations régionales réalisées par des équipes multi-agences, incluant divers départements techniques (DRDES, Ministère de la Justice, DRH, DRS) et d'autres agences (PAM, FAO, UNICEF, FNUAP), ainsi que d'autres intervenants importants.

L'accès à l'état civil des réfugiés est un domaine où la valeur ajoutée du UNHCR est reconnue. Le UNHCR collabore avec plusieurs institutions (Ministère de la Justice, CNCR) et autres acteurs (OIM, UNICEF, Save the Children) pour améliorer et faciliter l'accès à la documentation (CIR, certificats de naissance, certificats de mariage). En effet, 83 % des personnes interrogées détiennent des documents d'identification individuels, selon l'enquête P21.⁷² Le UNHCR facilite le renforcement des capacités, la mise à niveau des infrastructures et la décentralisation des services mais la portée des activités du UNHCR est insuffisante pour répondre aux besoins.

Malgré l'importance que joue l'accès à la documentation dans la recherche de protection des personnes sous mandat du UNHCR, la couverture des besoins et l'accès à certaines zones restent difficiles. Une étude réalisée par NRC en 2016 révélait que 20,9 % seulement des PDI possèdent un acte de naissance⁷³. En 2022, 36 % des PDI possèdent un acte de naissance⁷⁴.

EQ 1.2.1 Dans quelle mesure la stratégie et le plan opérationnel du UNHCR Mali se sont-ils alignés sur le Cadre de coopération pour le développement durable des Nations Unies (UNSDCF 2020-2024), et le travail d'autres parties prenantes clés, les priorités et la vision stratégiques globales du UNHCR, et la stratégie du UNHCR RBWCA pour le Sahel ?

Le UNHCR Mali s'inscrit dans les documents cadres du système des Nations Unies et a aussi travaillé de manière active avec le PNUD et l'OIM pour le développement d'une stratégie. A cela s'ajoute un alignement sur les stratégies globale et régionale du UNHCR, permettant de travailler avec le gouvernement du Mali dans un cadre approprié.

Rôle actif du UNHCR Mali dans le système des Nations Unies au Mali : La stratégie pays du UNHCR a été alignée sur les stratégies de réponse humanitaire des Nations Unies, (Stratégie intégrée des Nations Unies pour le Sahel (UNISS) et les Plans de Réponse Humanitaire au Mali) et sur les cadres de développement des Nations Unies (UNDAF+ 2015-2019⁷⁵ et UNSDCF 2020-2024⁷⁶). De plus, le UNHCR Mali a contribué à l'élaboration de la stratégie de solutions durables pour le Mali, qui a été élaborée en collaboration avec l'OIM et le PNUD en 2015, puis mise à jour en 2022. Cette stratégie est en accord

⁷⁰ Annexe 24 : voir EQ. 1.2

⁷¹ UNHCR. (2018) Multi Year Multi Partner Protection and Solutions Strategy, p.7

⁷² UNHCR. (2023) Mali Project 21 - Monitoring régional de protection.

⁷³ Global Protection Cluster. (2018) Examen du cadre normatif et institutionnel Malien relatif à la protection des personnes déplacées à l'intérieur du Mali. <https://www.globalprotectioncluster.org/sites/default/files/2022-08/mali-normative-framework-fr.pdf>. Accédé le 20 octobre 2023.

⁷⁴ OCHA. (2023) Humanitarian Response Plan, p.72. <https://humanitarianaction.info/plan/1194>. Accédé le 9 décembre 2023.

⁷⁵ Dans l'UNDAF, le UNHCR a contribué activement à 3 des 4 axes du qui sont : le renforcement de la sécurité, de la paix et de la réconciliation nationale ; la promotion de la bonne gouvernance, et l'accès à des services sociaux de base de qualité

⁷⁶ Dans le UNSDCF, la participation plus active du UNHCR a été en lien avec les axes sur la consolidation de la démocratie la gouvernance, la paix, la sécurité et le vivre ensemble, ainsi que la croissance inclusive.

avec les objectifs de développement durable (ODD)⁷⁷. Le rôle actif du UNHCR souligne sa volonté de donner une place plus importante à la prise en compte des personnes sous son mandat⁷⁸. Il y a encore du travail à faire à cet égard, car porté à haut niveau, ce document n'est pas validé par le Gouvernement malien et il n'existe pas d'opérationnalisation par un plan d'action. Le contexte actuel de crise et d'instabilité dans l'appareil d'État malien, avec sa crise humanitaire concomitante à laquelle le UNHCR répond, rend difficile l'émergence d'un espace dans un avenir proche dans lequel des solutions durables pourraient être actualisées de manière réaliste. C'est pourquoi il existe une tension entre la réponse à l'urgence de court terme et le travail vers des solutions plus durables. La capacité du UNHCR à trouver un équilibre entre ces deux types de réponses est bornée par la difficile opérationnalisation de sa vision des solutions durables (contexte instable dans la région)⁷⁹.

Enfin, dans le cadre de la pandémie, le UNHCR a également participé à l'élaboration du « Plan stratégique et opérationnel de réponse au COVID-19 », incluant un chapitre spécial sur la réponse à donner pour les réfugiés.⁸⁰

Alignement sur les stratégies du UNHCR : La stratégie du UNHCR a pris en considération les trois axes stratégiques dérivés du Pacte mondial pour les réfugiés. En termes d'incorporation des stratégies globales et régionales⁸¹, la stratégie pays du UNHCR au Mali a été à cheval entre deux stratégies globales du UNHCR : UNHCR Strategic Directions 2017 - 2021 et 2022 – 2026 ce qui, à partir de 2022, a entraîné des changements importants dans la planification et les outils de suivi. La politique du UNHCR sur l'engagement dans les situations de déplacement interne « IDP Policy »⁸² a encadré la réponse aux besoins des PDI au Mali, ainsi que la stratégie au niveau du Sahel.

Les objectifs sectoriels du UNHCR au Mali ont pris en compte les engagements du UNHCR RBWCA au forum mondial pour les réfugiés et au segment sur l'apatridie, ainsi que les conclusions du « Dialogue de Bamako » de septembre 2019⁸³ qui a été coprésidé par le Haut-Commissaire du UNHCR et le ministre malien de la Solidarité et du Développement social⁸⁴.

Au niveau de la Stratégie Sahel du UNHCR (2020), l'évaluation réalisée pour la période 2020 et 2022⁸⁵ montre que cette stratégie a donné un bon cadre de réponse et a aidé à communiquer les priorités du UNHCR dans le contexte de la crise au Sahel, au niveau interne et externe. À titre d'exemple, le UNHCR Mali s'est basé sur les orientations de la Stratégie Sahel en matière de VBG⁸⁶ et sur les questions environnementales⁸⁷. Cependant, la Stratégie Sahel ne semble pas avoir été complètement déclinée au niveau des opérations du Mali⁸⁸.

En termes d'alignement sur les politiques nationales clés, et dans ses efforts pour soutenir l'État malien et renforcer les capacités institutionnelles, juridiques et opérationnelles en consolidant les cadres

⁷⁷ UNHCR, PNUD, et OIM. (2021). Cadre Opérationnelle : Stratégie des Solutions Durables pour les Personnes Déplacées, Retournées, Rapatriées, Réfugiées, et les Groupes Vulnérables Locaux : Mali, 2020-2025.

⁷⁸ Voir aussi EQ1.

⁷⁹ UNHCR. (2022) Evaluation of UNHCR's Response to Multiple Emergencies in the Central Sahel Region: Burkina Faso, Niger, Mali, p.58

⁸⁰ UNHCR. (2020). Operations Plan Mali, p.18.

⁸¹ N.B. Voir les sections 4.3.1 et 4.3.2 qui examinent également dans quelle mesure la stratégie nationale prend en compte la vision stratégique globale du UNHCR, et la section 2.4.5 qui examine la stratégie régionale du UNHCR pour le Sahel.

⁸² UNHCR. (2019) Policy on UNHCR's Engagement in Situations of Internal Displacement, UNHCR/HCP/2019/1.

<https://emergency.UNHCR.org/sites/default/files/UNHCR%20HCP%202019%201%20Policy%20on%20UNHCR%27s%20Engagement%20in%20Situations%20of%20Internal%20Displacement.pdf>. Accédé le 13 octobre 2023.

⁸³ UNHCR. (2020) Operations Plan Mali. p.16.

⁸⁴ Voir Annexe 24 : complément d'information EQ.1.2.1

⁸⁵ UNHCR. (2020) Crisis in Sahel: UNHCR emergency and protection response.

⁸⁶ UNHCR. (2022) Rapport d'audit du Mali : rapport final, p. 6.

⁸⁷ Voir EQ3.2.

⁸⁸ Voir EQ 2.4 et EQ 2.7.

juridiques et normatifs du Mali et en renforçant ses capacités de protection, le UNHCR a cherché à renforcer la législation malienne et les procédures de demande d'asile afin qu'elles soient conformes aux normes internationales de protection⁸⁹.

EQ 1.2.2 Comment le UNHCR Mali s'est-il positionné vis-à-vis des acteurs de la stabilisation et a-t-il travaillé avec eux et avec quelles implications ?

Le UNHCR a cherché à renforcer la surveillance de la protection pour un plaidoyer plus marqué vers les acteurs de la stabilisation (MINUSMA) tout en cherchant à adopter des solutions pour les personnes sous son mandat, comme les cités Naata, soutenues par le gouvernement du Mali.

Le UNHCR a renforcé au fil du temps son mécanisme de surveillance de la protection, tant en termes de signalement des incidents de protection que de nature des violations des droits de l'homme, y compris les VBG (monitoring de protection puis P21). Le UNHCR est conscient que le contexte sécuritaire impacte beaucoup l'accès aux personnes sous le mandat du UNHCR⁹⁰, rendant difficile leur protection. Ce travail de surveillance et de plaidoyer du UNHCR auprès de la MINUSMA a permis de renforcer la surveillance de la protection donnant une meilleure visibilité sur la complexité de la crise de protection que connaît le Mali.

Le UNHCR a pu s'appuyer sur des échanges d'information en matière de suivi des violations droits humains et d'identification de besoin de protection. En outre, le retrait de la MINUSMA peut représenter un risque pour la continuité de certaines activités et la présence du UNHCR (identification des besoins de protection internationale en zone frontalière (ex : à Ménaka pour les personnes fuyant le Niger, dans la région de Sikasso pour les réfugiés burkinabés et maliens).⁹¹ L'arrêt du soutien de la Division des droits de l'homme de la MINUSMA dans l'exercice de son mandat dans le domaine de l'apatridie⁹², ou en matière de mesures de sécurité ou d'évacuation sont des limitations significatives supplémentaires.

Face à l'insécurité croissante dans les zones de retour en 2020, le UNHCR a soutenu l'initiative du gouvernement malien visant à développer des espaces de protection à travers les cités Naata, avec le concours de la Direction Nationale du Développement Social (DNDS) et de certains gouverneurs⁹³. La première cité Naata, à Gao, a fait l'objet de discussion avec les autorités locales qui ont octroyé un terrain de 10 ha pour la réalisation des abris d'accueil ainsi que des infrastructures pour offrir les services sociaux de base aux personnes sous le mandat du UNHCR. La réalisation de ces cités, encore en phase test, questionne les acteurs humanitaires et de développement sur la sécurisation du site, les enjeux de planification et de cohésion sociale parmi les futurs résidents, aux situations diverses. Même si certains soutiens de la MINUSMA avaient été envisagés, aucun résultat n'a abouti. Le UNHCR reconnaît le risque de réputation associé à la participation de la MINUSMA. Cependant, le retrait de la MINUSMA pourrait représenter une menace pour la sécurité des cités Naata et entraver la recherche de cohésion sociale⁹⁴. L'évaluation n'a pas trouvé d'éléments indiquant que d'autres acteurs impliqués dans la stabilisation, qu'il s'agisse de partenaires financiers (Allemagne, UE, Danemark, Royaume-Uni, Banque mondiale, etc.) ou de partenaires techniques (PNUD, GIZ, Banque africaine de développement

⁸⁹ UNHCR. (2019) Operations Plan Mali, p.15.

⁹⁰ En 2020, l'arrivée de réfugiés au Mali a surtout été dans les zones de Koro, Gossi, Kidal et Ménaka. Ces zones étant moins accessibles (éloignées et non sécurisées), l'assistance a été plus difficile à délivrer.

⁹¹ Global Protection Cluster Mali. (2023) Protection Impacts of the MINUSMA Withdrawal.

⁹² Michael Offermann. (2020) Les risques d'apatridie au Mali et pour les Maliens vivant à l'étranger : En application des législations et pratiques relatives à la nationalité, au Mali et dans les pays d'accueil de Maliens. <https://www.refworld.org/pdfid/5f3bf07c4.pdf>. Accédé le 14 octobre 2023.

⁹³ Leur but est de mettre en place pour loger les déplacés internes et les rapatriés. Les villes de Naata sont examinées plus en détail dans l'analyse de la EQ1.3 et EQ3 ci-dessous.

⁹⁴ Voir EQ3 ci-dessous pour plus de détails sur le UNHCR par rapport aux acteurs de la stabilisation.

ou Autorité de développement intégré de la région du Liptako-Gourma) étaient impliqués dans cette intervention.

EQ 1.2.3 Comment l'agence s'est-elle positionnée par rapport à ses responsabilités de chef de file du cluster et aux autres membres des équipes humanitaires de pays (HCT) ?⁹⁵

Le UNHCR a joué un rôle actif dans la coordination des différents clusters ainsi que dans les relations et échanges avec les autres membres d'équipe humanitaires pays (EHP). Malgré tout, certaines difficultés ont été notées qui n'entache pas la place que le UNHCR souhaite donner à la protection et à son rôle central pour la gestion des réfugiés.

Le UNHCR a participé régulièrement aux réunions de l'Équipe Humanitaire de Pays (HCT), de l'Inter-Cluster Coordination group (ICC), et de la protection civile de la MINUSMA⁹⁶. Les deux clusters coordonnés par le UNHCR— le cluster Protection (co-facilité par le Norwegian Refugee Council (NRC) en 2018 et avec la participation du gouvernement⁹⁷) et le Cluster Abri et Biens Non Alimentaires (UNHCR Co-lead avec l'OIM et la Direction régionale de la Protection civile) —sont dynamiques puisque plusieurs groupes de travail sont actifs et des clusters régionaux ont été lancés⁹⁸. Il en va de même pour le groupe sur les abris et les articles non alimentaires ; il existe une synergie entre les groupes de travail qui ont des domaines communs (par exemple le groupe de travail sur le logement, la terre et la propriété). Les deux sous-groupes sont actifs dans leurs groupes régionaux, ils constituent des forums clés pour la coordination et consolident en pratique la position de leader de facto du UNHCR sur le terrain.

Dans l'ensemble, les clusters dirigés par le UNHCR sont bien gérés, malgré quelques problèmes observés dans la participation et des retards dans la diffusion des informations. Dans plusieurs entretiens menés avec des informateurs clefs externes au UNHCR, les clusters gérés par le UNHCR sont vus comme des « outils directs du UNHCR » et non comme des organes de coordination et de démarche commune. Malheureusement, d'autres difficultés ont été notées comme la faible participation des institutions gouvernementales et le grand turnover du staff expatrié⁹⁹. Les activités des clusters ont parfois été mises à mal à cause de fonds insuffisants comme ce fut le cas pour le cluster abris en 2019. Cependant, le UNHCR a continué de coordonner au mieux l'action afin d'utiliser les fonds le plus efficacement possible¹⁰⁰. Dans la gestion de ses clusters, le UNHCR a fait en sorte d'améliorer la coordination et la communication que ceux-ci ne soient pas isolés et qu'ils soient en contact avec d'autres clusters comme les clusters santé, nutrition et éducation¹⁰¹. Le Cluster Protection était aussi en lien régulier avec la MINUSMA et leurs homologues au niveau régional afin notamment de réduire les contraintes d'accès pour les acteurs humanitaires et les populations¹⁰². Il a effectué également des activités de plaidoyer à l'Équipe Humanitaire de Pays (EHP), l'Inter-Cluster Coordination group (ICC), à la Coordination civile-militaire (CMCOORD), et, avant le départ, au groupe de travail de protection des civils de la MINUSMA¹⁰³.

⁹⁵ Aucune information supplémentaire n'est fournie en annexe 24 pour compléter le contenu de EQ 1.2.3.

⁹⁶ UNHCR. (2018) Operations Plan Mali, p.3

⁹⁷ UNHCR. (2018) Operations Plan Mali, p.64.

⁹⁸ Global Protection Cluster. (2019) Stratégie du Cluster Protection Mali 2020-2022. <https://www.cpaor.net/resources/strategie-du-cluster-protection-mali-2020-2022>. Accédé le 23 octobre 2023. Il y a un cluster national à Bamako et 3 clusters régionaux à Mopti, Tombouctou et Gao.

⁹⁹ UNHCR. (2022) Evaluation of UNHCR's Response to Multiple Emergencies in the Central Sahel Region: Burkina Faso, Niger, Mali, p.50.

¹⁰⁰ UNHCR. (2019). Operations Plan Mali, p. 17; IASC. (2019) Stratégie du Cluster Protection Mali 2020-2022, p.15.

¹⁰¹ OCHA. (2020). Plan de réponse humanitaire 2020, p.59. ; Global Protection Cluster. (2019). Stratégie du Cluster Protection Mali 2020-2022, p.15.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Global Protection Cluster. (2019) Stratégie du Cluster Protection Mali 2020-2022, p.20.

Les postes du UNHCR dédiés à la coordination des clusters Protection et Abri sont importants, mais peuvent se retrouver à travailler sur d'autres tâches (« double hatting ») et n'arrivent pas à assurer à temps les tâches au niveau cluster, notamment pour les demandes de l'ICC¹⁰⁴. Le groupe de travail logement, terre et propriété joue un rôle précieux en soutenant et en conseillant les membres des clusters « abri » et « protection » dans leurs efforts pour aider les rapatriés à s'installer sur les terres qu'ils revendiquaient auparavant et les réfugiés et les personnes déplacées à installer leurs familles dans leurs nouveaux lieux de résidence. Le groupe de travail sur les solutions durables a été lancé et est assuré par le PNUD, l'OIM et le UNHCR. Une stratégie sur les solutions durables a été amorcée en 2015, mais reste un sujet difficile à porter¹⁰⁵.

On observe une forte hétérogénéité dans la mise en œuvre au niveau local des accords signés avec certaines agences (FNUAP, PAM, UNICEF). En 2019, le UNHCR a rencontré des difficultés pour se positionner en tant que leader de la coordination à cause d'un manque de financement empêchant les bureaux pays et de terrain de réaliser au mieux leurs missions de coordination¹⁰⁶ mais ce problème ait été atténué dans les années suivantes¹⁰⁷. En effet, le travail du UNHCR et son rôle de chef de file du cluster de protection l'ont établi comme une présence solide sur le terrain vers laquelle les autres agences se tournent pour obtenir un soutien et des conseils. Dans les bureaux terrain du UNHCR, la coordination des activités avec les autres agences fonctionne bien où chacune apporte son assistance en fonction de son mandat. Ces relations ont été différentes d'une région à l'autre¹⁰⁸.

L'importance accordée à la protection dans les plaidoyers du UNHCR auprès des divers mécanismes de coordination humanitaire a été significative, bien que l'intégration systématique de la protection n'ait pas toujours été réalisée. Le UNHCR a cherché à ce que la protection soit une composante centrale pour toutes discussions portées au niveau de la HCT. Il y a eu un plaidoyer important au cours de ces dernières années, mais cela n'a pas toujours correspondu aux bons espaces. En fait, le leadership de protection a été déjà identifié dès 2018 comme une difficulté dans son positionnement au sein de la HCT.

En ce qui concerne les questions relatives aux réfugiés, le UNHCR est le principal et unique acteur. Comme cela a été constaté dans plusieurs entretiens (autres agences des Nations Unies, ainsi que les autres acteurs du développement et les donateurs), le UNHCR souffre d'un manque de visibilité et souligne le manque de connaissances de la portée du travail du UNHCR, y compris en ce qui concerne les réfugiés. Le fait que le poste des relations extérieures ait été vacant pendant 10 des 12 derniers mois a certainement contribué à ce manque général de visibilité¹⁰⁹. Ce manque de visibilité est aggravé et directement lié à un manque général de partage de l'information ; malgré le rôle clé à jouer par le UNHCR dans la coordination de deux clusters importants (qui constituent un excellent forum pour le partage de l'information), et en tant qu'agence de référence, les déclarations des informateurs clés indiquent que le UNHCR n'a pas été capable de transmettre et communiquer de manière suffisante et appropriée la portée de ses actions au Mali.

¹⁰⁴ Entretien avec un informateur clé.

¹⁰⁵ Voir EQ.1.1.

¹⁰⁶ UNHCR. (2019) Operations Plan Mali, p.17.

¹⁰⁷ UNHCR. (2020) Operations Plan Mali, p.18.

¹⁰⁸ A Gao par exemple, FNUAP apporte des équipements scolaires, la FAO développe le maraîchage hors sol, l'UNICEF a réalisé un puits pour réduire la tension sur la ressource en eau en attendant que le site soit opérationnel, le PAM a fourni des assistances alimentaires à la demande du UNHCR. Pour la région de Kayes, un cadre de concertation avec les acteurs de la Protection existe, mais les autres agences présentes sur place restent peu informées des activités du UNHCR. A Tombouctou, le UNHCR a établi de solides relations de travail avec d'autres agences des Nations Unies.

¹⁰⁹ Voir EQ 2.3.

EQ. 1.3 Quels sont les facteurs clés qui ont motivé la prise de décision stratégique ? Quels sont les compromis effectués dans la hiérarchisation des interventions ? L'évolution de l'environnement et son impact sur les personnes sous le mandat du UNHCR sont-ils pris en compte ?¹¹⁰

Facteurs clés motivant la prise de décision stratégique

Les décisions stratégiques prises par le UNHCR entre 2018 et 2022 ont été clairement conditionnées par le **faible niveau de ressources financières** dont disposait le bureau national par rapport au niveau élevé des besoins qu'il était chargé de satisfaire. Ce facteur transversal et constant s'est recoupé avec chacun des sept facteurs énumérés ci-dessous, qui sont souvent interdépendants¹¹¹ :

- Le **contexte politique instable** du Mali : les coups d'État de 2020 et 2021, le report du référendum constitutionnel et la crise constitutionnelle du Mali ont tous affecté la prise de décision stratégique du UNHCR de diverses manières, notamment dans ses efforts de plaidoyer pour créer un environnement de protection favorable par la promulgation d'une législation.
- La **détérioration de la sécurité** au Mali, qui affecte les flux de population vers, depuis et à l'intérieur du Mali, ainsi que l'accès aux personnes déplacées ; le besoin de véhicules blindés, etc.
- L'**instabilité régionale** : la crise du Sahel avec ses déplacements massifs, les coups d'État au Burkina Faso (2), en Guinée et au Niger (récemment) et la façon dont cela a affecté les opérations/programmes maliens.
- La **nature changeante des relations du Mali avec d'autres pays** a affecté négativement la présence et les lignes de communication avec les représentants de nombreux pays et organisations qui avaient auparavant activement soutenu le développement au Mali.
- Le **changement climatique** en tant que moteur de conflit et la nécessité d'une programmation pour traiter les facteurs environnementaux qui détruisent les moyens de subsistance.
- La pandémie de **COVID-19** et ses effets sur les déplacements nationaux/internationaux, les modalités de travail, la passation des marchés et la mise en œuvre des projets.
- Le rôle réduit et les vides qui existeront avec le **départ de la MINUSMA** (facteur récent).

Compromis dans la hiérarchisation des interventions

Le UNHCR a eu des difficultés à répondre aux besoins identifiés notamment à cause des changements de contexte important. Il s'est trouvé régulièrement dans l'impossibilité d'assurer autant la qualité que la quantité de ses interventions. La solution a été de limiter ses activités au strict minimum en priorisant la couverture des besoins de base et des services essentiels.

Ainsi, le UNHCR n'a pas toujours été en mesure de prendre en compte les changements dans les besoins et les flux de populations dans les zones touchées par le conflit qui, par conséquent, n'ont pas pu être assistées¹¹². D'une part, le UNHCR a pris en compte l'évolution de l'environnement sécuritaire dans le projet des cités Naata. Afin d'offrir des sites sécurisés, les cités Naata sont développées, autant que possible, à proximité des centres urbains¹¹³. De plus, l'installation de clôtures et d'éclairages contribue à leur sécurisation. D'autre part, les personnes sont déplacées pour des périodes de plus en plus longues,

¹¹⁰ Aucune information supplémentaire n'est fournie en annexe 24 pour compléter le contenu de EQ 1.3.

¹¹¹ Ces facteurs ont été établis à partir d'une synthèse des informations obtenues par le biais d'entrevues d'information clés et d'analyses documentaires.

¹¹² En raison d'un manque de ressources financières, le suivi de la protection n'a pu être déployé que dans 40 % des municipalités du nord et du centre, et environ 30 % des routes migratoires ne font pas l'objet d'un suivi régulier.

¹¹³ OCHA. (2020) Mali : Plan de réponse humanitaire 2020, p.82. <https://reliefweb.int/report/mali/mali-plan-de-r-ponse-humanitaire-2020-r-vis-ao-t-2020>. Accédé le 15 septembre, 2023.

l'assistance qu'ils reçoivent diminue et même ceux qui reçoivent déjà de l'aide se retrouvent dans une situation d'extrême vulnérabilité. Au premier rang de ces besoins que le UNHCR n'a pas pu couvrir figurent l'intégration économique, l'éducation des enfants et la fourniture de documents d'états civils.

Pendant la période critique de la pandémie de COVID-19, le UNHCR a dû accorder la priorité à la couverture des besoins de base et des services essentiels. Les activités menées, qui comprenaient la composante de réponse d'urgence, avaient pour but d'assurer un accès optimal à l'éducation, d'augmenter ou de maintenir l'approvisionnement en eau potable et de veiller à ce que la population dispose de suffisamment d'articles de base et domestiques. En revanche, la protection était moins prioritaire et le UNHCR n'a pas pu faire progresser l'espace de protection et le lien avec le développement, dans une optique du Nexus¹¹⁴. Par exemple, dans certains cas, le UNHCR a donné la priorité au nombre d'abris qu'il pouvait fournir plutôt que de s'assurer que les abris qu'il fournissait (bien qu'en nombre réduit) étaient construits en tenant compte de l'AGD et des considérations environnementales.

Prise en compte de l'évolution de l'environnement

Bien que restrictif, la COVID-19—combiné à l'environnement hautement volatile du Mali et aux contraintes d'accès—a catalysé le changement et l'adaptation ; en conséquence, le UNHCR a dû trouver des méthodes alternatives de prestation de services (telles que l'utilisation de CBI comme modalité de réponse dans le cadre de son programme de rapatriement). **Certains informateurs ont estimé que les effets de la COVID-19 ont été positifs pour les institutions, car ils ont forcé le UNHCR à innover et à expérimenter** (par exemple, en affinant les mécanismes de collecte, d'analyse et de partage des mises à jour situationnelles et des besoins de protection des personnes touchées par la crise)¹¹⁵. Également, le UNHCR a impliqué la communauté des réfugiés par l'intermédiaire des chefs de file des réfugiés en allouant des crédits de communication pour les mesures de sensibilisation et de prévention (par le biais de SMS et de messages vocaux quotidiens) au sein des différentes communautés dans les différentes langues parlées par les réfugiés. Le UNHCR a également produit des brochures avec des images de prévention dans différentes langues. Cette implication des réfugiés a également facilité leur adhésion aux campagnes de vaccination contre la COVID-19¹¹⁶.

Une autre bonne pratique identifiée est que le UNHCR vérifie que ses activités et projets ont répondu aux besoins des populations par la pratique régulière des PDM qui permet au UNHCR soit de valider soit de modifier ses stratégies de mise en œuvre en fonction de l'évolution dans l'environnement opérationnel¹¹⁷. Géographiquement, dans les régions du Mali considérées comme prioritaires (Gao, Kidal, Mopti, Ségou et Tombouctou), des priorités spécifiques sont définies en fonction des besoins particuliers, en accord avec les autorités compétentes en charge des réfugiés et des rapatriés, et en synergie avec les acteurs du développement.

Le UNHCR reçoit régulièrement des mises à jour et des analyses des mouvements mixtes, grâce à une forte présence locale assurée par des partenaires (CIAUD et AMSS) qui sont bien acceptées et maintiennent des liens étroits avec les diverses communautés avec lesquelles elles travaillent¹¹⁸. Dans les zones frontalières, ce travail de suivi a donné les moyens de réduire le risque de refoulement (en

¹¹⁴ « Les maigres ressources budgétaires et humaines de l'opération au Mali ont rendu son soutien opérationnel limité, souvent trop fragmentaire pour faire progresser systématiquement la protection, en particulier dans le contexte du nexus. » (Voir aussi annexe 13) UNHCR. MYMPPSS 2018-202.

¹¹⁵ UNHCR. (2022). Evaluation of UNHCR's Response to Multiple Emergencies in the Central Sahel Region: Burkina Faso, Niger, Mali, p.68; OCHA. Plan de Réponse Humanitaire : Mali – 2020 pp 82-83. <https://reliefweb.int/report/mali/mali-plan-de-r-ponse-humanitaire-2020>, Accédé 15 septembre 2023.

¹¹⁶ Entretien avec un informateur clé interne.

¹¹⁷ Selon les principales parties prenantes.

¹¹⁸ CIAUD assure un travail de monitoring de la protection. En 2020, CIAUD avait une équipe de 80 points focaux communautaires et 55 moniteurs. Voir : UNHCR. (2020) Operations Plan Mali, p.18. nb Voir la note de bas de page 43 ci-dessus pour une liste des partenaires locaux avec lesquels UNHCR travaillent.

particulier depuis l'Algérie) et d'identifier les besoins de protection au sein de ces mouvements mixtes, assez changeants¹¹⁹. Cela a permis au UNHCR d'orienter les personnes à risque vers les institutions et les acteurs compétents (CNCR et DNDS) qui peuvent les aider. Afin de répondre à la complexité de ces mouvements mixtes, le UNHCR a collaboré étroitement avec d'autres agences des Nations Unies en ce qui concerne à la fois son suivi (par exemple, l'OIM dispose d'un outil de suivi, DTM) et ses activités d'orientation, de renforcement des capacités et de prise en charge (par exemple, l'UNICEF, le FNUAP, UN Women et la MINUSMA). Bien qu'il existe des lignes ouvertes et actives d'échange d'informations et de communication entre les deux agences (par exemple, échanges de courriels, réunions, etc.), il a été mentionné par l'OIM qu'il n'existait pas de mécanisme formel de partage d'informations sur ces flux et que le nombre de référencements communs entre le UNHCR et l'OIM est resté limité¹²⁰, borné à la prise en charge des personnes relevant de son mandat. La coordination inter-pays du UNHCR semble faible en ce qui concerne les mouvements mixtes. En effet, la plupart des mouvements mixtes dans la région de Kayes se font vers la Mauritanie, et il semble qu'il y ait un manque de coordination entre le bureau du UNHCR à Kayes et le UNHCR Mauritanie¹²¹ au niveau des bureaux terrain¹²².

Selon les principaux acteurs rencontrés¹²³, les actions de suivi et protection des mouvements mixtes sont pertinentes dans le contexte actuel. Ces actions, qui impliquent de lancer des alertes déclenchant des évaluations, lesquelles mènent à des référencements et à la prise en charge des besoins spécifiques de chaque cas, se révèlent indispensables pour répondre aux besoins des populations concernées par ces mouvements¹²⁴. De plus, ces opérations de suivi ont révélé l'ampleur des mouvements mixtes et les besoins associés à l'ensemble des acteurs, y compris le UNHCR. C'est sur la base de ces rapports de suivi que la CNCR a été accompagnée par le UNHCR pour décentraliser ses activités (tendance d'arrivée aux frontières, DSR) avec une présence de points focaux dans le nord et le centre du pays.

Le UNHCR a modifié sa stratégie en tenant compte de l'environnement des mouvements mixtes pour mieux répondre aux besoins de ces populations. Le projet de monitoring des frontières s'est élargi à la protection et au suivi des populations en mouvement. Ce changement majeur a permis, non seulement de faire le suivi, mais également de référer ces populations à d'autres acteurs et cela depuis 2020. Le travail de renforcement des capacités du UNHCR au profit des ONG partenaires a permis d'atteindre des résultats intéressants. Des renforcements de capacités en protection internationale, droit d'asile, documentation civile ainsi que sur le principe de non-refoulement sont également décernés aux Forces de défense et de Sécurité (FDS) ainsi qu'aux autorités locales. Des assistances individuelles aux personnes sous le mandat du UNHCR dans le cadre de leur processus de détermination du statut de réfugié (pris en charge médicale, hébergement, kit de dignité, transport vers Bamako auprès de la CNCR, etc.) sont apportées en coordination avec d'autres acteurs membres de clusters et autres cadres de coordination au niveau régional. Selon les partenaires interrogés par l'équipe d'évaluation, les personnes à besoins spécifiques (femmes enceintes, allaitantes, personnes âgées, enfants, malades, etc.) sont identifiées et référées (à l'AMSS et à la CNCR) dans le cadre de la gestion des mouvements mixtes avec

¹¹⁹ UNHCR. (2022) Audit of Emergency Operation in Mali for the UNHCR, Report 2022/051, p.4

¹²⁰ En 2018, des procédures opérationnelles standards (POS) ont été développées conjointement entre la DNDS, l'OIM et le UNHCR pour l'identification de personnes vulnérables. Cet outil a permis une collaboration opérationnelle et quelques référencements. Un accord conjoint entre le UNHCR et l'OIM a été signé au niveau régional (Dakar) pour le développement de POS afin de faciliter l'identification et la protection des victimes de la traite. La coordination entre les deux agences semble très faible au niveau du Mali. Concrètement il n'existe actuellement aucune collaboration formelle entre les bureaux du UNHCR et de l'OIM dans la région de Kayes dans ce domaine.

¹²¹ KII partie prenante interne.

¹²² Voir EQ.2.6.

¹²³ KIIs menées lors des visites sur le terrain.

¹²⁴ D'après certaines informations récoltées lors d'entretiens menés avec des informateurs clefs, l'utilisation de partenaires externes pour réaliser ce style d'activité est discutable lorsqu'il s'agit d'un élément central à ton existence.

des résultats satisfaisants.¹²⁵ A Gao par exemple, toutes les personnes référées à la CNCR depuis 2019 ont été identifiées et ont reçu leur asile au Mali selon l'ONG CIAUD.

Des défis existent quant aux cas individuels référés au UNHCR et à la CNCR ne bénéficiant pas automatiquement de l'asile (Tchadien). Les entretiens pour valider ces cas prennent du temps¹²⁶. Cette lenteur est due au retard accusé par la CNCR qui doit organiser les entretiens. La lenteur avec laquelle ces cas sont traités semble être liée aux retards administratifs et bureaucratiques, car tous les cas sont traités de manière centralisée à Bamako. Cependant, que ce soit en raison de l'insécurité ou de difficultés économiques, de nombreux réfugiés ne sont pas en mesure de se rendre facilement à Bamako. Des acteurs clés externes ont indiqué que le processus d'asile est inégal et centralisé au niveau de Bamako : Les Nigériens et les Burkinabés se voient automatiquement accorder l'asile, mais pour les autres nationalités, comme les Tchadiens, c'est plus difficile. Même si les antennes de la CNCR (Gao) ont proposé de faire des entretiens en ligne comme option pour statuer sur les dossiers des demandeurs d'asile, cela n'a pas encore permis de réduire les délais de traitement des dossiers.

En matière de VBG et de protection de l'enfance, les principales parties prenantes externes ont indiqué que des partenariats locaux ont permis au réseau de surveillance des mouvements mixtes du UNHCR¹²⁷ d'identifier et de répondre aux besoins de protection de ces cas, bien qu'il n'y ait pas de données quantitatives disponibles pour soutenir ou nuancer ces affirmations.¹²⁸

EQ 1.4 La stratégie de mobilisation des ressources s'est-elle alignée sur les besoins et les priorités de la communauté cible ? Prend-elle en compte les aspects de genre et d'inclusion sociale de la communauté ? Est-elle cohérente avec la stratégie régionale et malienne du UNHCR ?

Note préliminaire : bien que la EQ1.4 fasse référence à l'alignement de la mobilisation des ressources sur les besoins et les priorités de la communauté cible, la section qui suit est principalement une analyse de l'allocation des ressources en fonction des besoins, c'est-à-dire de la priorisation des OL/OP. La stratégie de mobilisation des ressources contenue dans le plan de gestion pluriannuel 2023-2026 est brève, soulignant les mécanismes potentiels pour attirer des fonds par le biais des relations extérieures en termes généraux, sans lier la mobilisation des ressources aux besoins, aux groupes de population, aux questions transversales ou aux stratégies régionales. Ce n'est qu'au cours de la dernière année de la période couverte par cette évaluation qu'une stratégie de mobilisation des ressources a été élaborée en tant que telle. Comme souligné tout au long de l'évaluation, le UNHCR a été largement sous-financé par rapport à l'ampleur des besoins des personnes sous son mandat. Pour autant les fonds alloués directement par les donateurs ont connu une importante augmentation à partir de 2020. Si ces fonds sont pour la largement alloués, le manque de visibilité et les difficultés de rapportage ne permettent pas de détailler clairement les diverses interventions financées par chaque donateur¹²⁹. L'analyse qui suit explore l'allocation des ressources, en examinant un certain nombre de points intéressants concernant les ressources, les besoins, les thèmes transversaux et la cohérence régionale.

¹²⁵ Il faut noter que cette affirmation contredit les informations données à l'équipe d'évaluation par les participants aux groupes de discussion à Tombouctou qui, au contraire, ont affirmé que, dans l'ensemble, leurs besoins particuliers n'étaient pas bien pris en compte. (Voir EQ1.1) Plutôt que d'invalider cette affirmation, cela nuance les résultats de l'évaluation à cet égard et suggère que le travail du UNHCR et de ses partenaires avec le PBS est inégal à travers les régions.

¹²⁶ D'après les groupes de discussions menés dans les différentes régions, les informations recueillies suggèrent que la prise en charge d'une demande d'asile est plus longue. Par exemple pour la région de Gao, le temps de traitement d'une demande d'asile peut prendre un an.

¹²⁷ UNHCR. (2020) Rapport sur les mouvements mixtes en Afrique de l'Ouest et du Centre - Oct 2019/Janv 2020, p.4. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/74555>. Accédé le 3 septembre, 2023.

¹²⁸ UNHCR. (2020) Operations Plan Mali, p.20.

¹²⁹ UNHCR. (2022) Resource Mobilization Strategy (2022-2024), West and Central Region, p.6.

L'aperçu général de la situation financière et budgétaire de la réponse humanitaire globale et de celle du UNHCR au Mali, montre un sous-financement chronique considérable¹³⁰, dans tous les cas. Ceci a été confirmé par plusieurs informateurs aussi bien internes qu'externes et par une analyse du budget du UNHCR (voir annexe 13). D'après plusieurs informateurs, cette baisse des financements s'explique par le contexte politique du pays et les choix stratégiques du gouvernement malien. La crise prolongée au Mali qui atteint maintenant sa douzième année, a probablement entraîné une lassitude parmi les bailleurs de fonds et influencé leurs priorités de financement à la défaveur du Mali. Face à cette situation, le UNHCR Mali a réagi à la diminution globale des besoins couverts en adoptant une approche plus proactive et innovante dès 2021¹³¹. Toutefois, ces approches n'ont pas produit les résultats escomptés. Les données disponibles et les informations collectées montrent qu'au cours des dernières années le UNHCR Mali a souffert de difficultés concernant la visibilité de ses opérations¹³². Au cours de la période évaluée, le bureau de pays n'a reçu que 51 % du budget opérationnel total (107 millions d'USD sur les 212 millions d'USD du budget OP). La contribution des bailleurs de fonds n'a pas permis d'atteindre le montant souhaité de ressources financières pour le fonctionnement de l'opération au cours des années (sauf pour la période 2020)¹³³. Ce sous-financement a entraîné des contraintes budgétaires importantes, limitant la capacité du bureau national à répondre de manière adéquate aux besoins croissants. Il est important de noter qu'il y a eu une augmentation du financement au fil des ans, en particulier pendant la période de la pandémie COVID19. Toutefois, cette augmentation n'a pas été suffisante pour couvrir les besoins croissants, dont la part des besoins non couverts a augmenté. Cette situation met en évidence un manque critique de ressources, même en présence d'un financement global accru (voir Annexe 13 - Analyse Budgétaire).

¹³⁰ De 2019 à 2022, le Mali a été identifié par NRC comme faisant partie des pays dont les crises de déplacements étaient les plus négligées (2019 : 6ème ; 2020 : 6ème ; 2021 7èmes). Ce classement se base sur trois critères : 1. manque de volonté politique ; 2. Manque d'attention dans les médias ; et 3. Manque de financement humanitaire. Les rapports annuels sont disponibles : <https://www.nrc.no/resources/reports/> (visité 02/11/2023). <https://www.nrc.no/resources/reports/> Accédé le 2 novembre 2023 ; D'après l'OCHA, la part des financements couverts pour répondre aux besoins humanitaires identifiés étaient de : 54,3% (2018), 51,3% (2019), 48,6% (2020), 39,8% (2021) et 41,9% (2023). OCHA Financial Tracking Service Mali. Voir : <https://fts.unocha.org/countries/137/summary/>. Accédé le 8 novembre 2023.

¹³¹ Parmi les nouvelles initiatives mises en place par le UNHCR Mali, il y a eu : la recherche de nouveaux bailleurs finançant peu le pays ; L'ouverture vers les bailleurs du secteur privé (ex : Qatar Charity, Orange Mali, Total Mali) ; L'orientation vers des projets innovants ;

¹³² Voir ci-dessous la section sur les bailleurs de fonds.

¹³³ Les financements obtenus ont été les suivants : 65 % des 24,7M USD en 2018, (UNHCR funding update 11 January 2019) ; 80% des 17,3M USD en 2019, (UNHCR funding update 31 January 2020); 68 % des 47,6M USD en 2020 (UNHCR funding update 22 January 2021); 53% des 57,8M USD en 2021 (UNHCR funding update 31 December 2021); 39 % des 66,4M USD en 2022, (UNHCR funding update 31 December 2022)

Alignement de l'allocation des ressources sur les besoins

L'analyse de la relation entre les enquêtes de suivi de P21 et de CBI (voir annexes 14 et 18) et les données budgétaires montre, en général, un bon niveau d'alignement entre les besoins des populations, son évolution en fonction du contexte, et les allocations budgétaires. Les enquêtes P21 montrent que les besoins prioritaires des populations sont, en moyenne, la nourriture (93,75 %), les soins médicaux (52,97 %), l'eau (40,13 %), l'éducation (30,81 %) et les abris (5,59 %)¹³⁴.

Les données budgétaires (OL), durant les années 2018-2022, révèlent une concentration des ressources financières dans les activités liées aux besoins de base et aux services essentiels,¹³⁵ qui représentent 33,2 % du budget disponible (OL).¹³⁶ En 2020 et 2021, les besoins de base et les services essentiels ont connu une forte augmentation, en raison de la pandémie de COVID-19 et de la situation d'instabilité que le Mali a connu. En effet, 46% du budget disponible (OL) en 2020 et 43% en 2021 ont été alloués à ce domaine de résultat. Durant cette période, les efforts ont été déployés pour protéger l'état de santé de la population, renforcer la sécurité alimentaire, tout en mettant l'accent sur l'éducation, l'approvisionnement en eau et les produits de première nécessité.

Sur la période étudiée (2018-2022), 16 % du budget disponible (OL)¹³⁷ a été alloué aux solutions durables. En 2018 et 2019, les allocations budgétaires pour les solutions durables ont représenté 29% des budgets disponibles (OL) (2018 : 4,9 millions USD; 2019 : 4,5 millions USD)¹³⁸ et ont été principalement destinées à traiter des questions spécifiques liées à la réintégration et au retour volontaire pour la population rapatriée malienne. Si à partir de 2020, ces budgets ont diminué pour répondre aux changements de contexte (COVID-19, les crises régionales et changement de gouvernement), ils connaissent en 2022 une hausse significative de 137%.

De 2018 à 2020, l'accès à la documentation n'a pas été suffisamment financé pour fournir des documents d'identité aux rapatriés du Burkina Faso, du Niger et de la Mauritanie, ainsi qu'aux réfugiés nouvellement arrivés¹³⁹. Néanmoins, à partir de 2020, les fonds destinés à la création d'un environnement de protection favorables (à travers l'accès à la documentation civil, la détermination des status et l'accès à la justice) ont connu une croissance continue (+159%) atteignant en 2022, 39% des fonds disponibles (OL).

Prise en compte de l'âge, du genre et de la diversité

Du point de vue opérationnel, le UNHCR a intégré le genre et les besoins spécifiques des populations vulnérables dans les différentes interventions d'une manière cohérente avec la politique corporative sur l'AGD et les objectifs nationaux. Par exemple, les jeunes et les femmes sont ciblés pour bénéficier d'activités génératrices de revenus. Des actions spécifiques, telles que les associations villageoises d'épargne et de crédit, ciblent les femmes, qui reçoivent une formation financière. Toutes les communautés, tous les groupes d'âge et tous les sexes sont impliqués dans les activités de sensibilisation. Le UNHCR a promu l'approche genre et diversité en s'assurant que les partenaires aient une politique de genre et que les groupes vulnérables soient inclus dans les objectifs (30%). En outre, le UNHCR veille à ce que des critères de vulnérabilité pour les personnes à besoins spécifiques (PBS) soient établis avec ses partenaires.

¹³⁴ Voir : annexe 18 : Analyse des micro données.

¹³⁵ Les activités liées aux besoins et services de base consistent à assurer un accès optimal à l'éducation, à augmenter ou à maintenir l'approvisionnement en eau potable, et à veiller à ce que la population dispose de suffisamment d'articles de base et d'articles ménagers.

¹³⁶ Voir annexe 15 : Répartition du Budget par programme UNHCR. (2018-2022) ; et Rapport financier par pays (Accès réservé au UNHCR).

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ UNHCR. (2020). Operations Plan : Mali, p16.

Alignement sur la stratégie régionale et malienne du UNHCR

Le UNHCR s'efforce de débloquent des fonds pour ses activités au Mali au travers de plusieurs canaux tels que : (i) la création de nouvelles alliances avec les acteurs du développement¹⁴⁰ ; (ii) la formulation de projets conjoints avec d'autres agences des Nations Unies¹⁴¹ ; (iii) la déclaration d'urgence de niveau 2 en février 2020 a augmenté les ressources financières reçues (le financement reçu s'est concentré sur la protection, l'abri et la réponse d'urgence de base¹⁴²) ; et (iv) la demande de ressources supplémentaires pour couvrir les besoins liés à la COVID-19 (obtenue, mais pas au niveau nécessaire).¹⁴³

La stratégie d'allocation des ressources du UNHCR a été de plus en plus axée sur le lien entre l'humanitaire, le développement et la paix (Nexus), qui vise à intégrer la cohésion sociale, à développer les services de base et à favoriser l'intégration socio-économique, en particulier à partir de 2021, tel que reflété dans les plans opérationnels annuels.¹⁴⁴ Cela se manifeste par la création de liens entre les activités d'assistance humanitaire (protection juridique avec documentation, accès aux services de base) et les solutions durables (intégration avec des moyens de subsistance durables, rapatriement), ainsi que la cohésion sociale (adhésion des communautés d'accueil). Cependant, à l'heure actuelle, les interventions visant les communautés d'accueil restent limitées.

Le développement de l'approche Nexus a permis de forger de nouvelles alliances avec les acteurs du développement (ex: Banque Africaine de Développement en 2021), et de lever des fonds localement afin d'augmenter le niveau de financement de la réponse aux besoins. Grâce à ces nouvelles alliances, les réfugiés du Burkina Faso et du Niger ont pu bénéficier d'une assistance d'urgence de la part d'autres acteurs des Nations Unies dès leur arrivée au Mali¹⁴⁵. Les accords conjoints pluriannuels et multi-partenaires impliquant le UNHCR ont doublé (depuis 2018, première année de la stratégie nationale évaluée), de même que les financements pluriannuels provenant de donateurs multilatéraux (PBF, fonds fiduciaires de l'UE, initiative Spotlight). Entre 2018 et 2020, les fonds reçus par le UNHCR Mali ont permis de renforcer la surveillance de la protection des frontières, et les fonds des Etats-Unis et de la Banque Africaine de Développement ont supporté les activités du UNHCR dans sa lutte contre la pandémie de COVID-19¹⁴⁶.

Les nomades bénéficient d'une prise en charge spécifique par le UNHCR¹⁴⁷. Au cours des années évaluées, la stratégie du UNHCR s'est adaptée aux besoins particuliers des nomades, en remplaçant le bétail perdu, en adaptant le type d'abri¹⁴⁸ et en soutenant les ménages vulnérables qui ont besoin d'un

¹⁴⁰ Dès 2018, le UNHCR Mali mentionne son intention de développer des synergies et actions complémentaires avec des acteurs de développement. Le UNHCR Mali s'appuie sur le CREDD 2, UNDAF+ et UNSDCF pour développer des synergies comme cela a été le cas avec le projet de la GIZ PAPSE portant sur le renforcement de la participation socio-économique des déplacés internes, des réfugiés et des communautés hôtes dans les régions de Kayes, Ségou et Bamako (2020-2023). Les alliances avec les acteurs de développement visent à améliorer la mise en œuvre de solutions durables pour les retournés, rapatriés et les PDI. UNHCR. (2018). Operations Plan: Mali, p.17.

¹⁴¹ Financement de programmes développés conjointement : - Initiative Spotlight UE-ONU : projet conjoint 2019-2022 pour prévenir et combattre les VBG (ONU Femmes, UNFPA, UNICEF, PNUD) ; PBF ; mise en place de programmations conjointes : à partir de 2018, le UNHCR a mis en place une programmation avec le PAM et la FAO pour la promotion de la paix et de la cohésion sociale. p.18.

¹⁴² Cela signifie que la majeure partie du budget de ces dernières années a été allouée à la satisfaction des besoins de base (voir annexe 15) et UNHCR. (2020) Operations Plan Mali, p.16.

¹⁴³ UNHCR. (2022) Evaluation of UNHCR's Response to Multiple Emergencies in the Central Sahel Region: Burkina Faso, Niger, Mali, p.69.

¹⁴⁴ UNHCR. (2021) Operations Plan: Mali, p. 119; UNHCR. (2021) Operations Plan for RBWCA, p. 2.

¹⁴⁵ Voir ci-dessus. Pour rappel, la FAO, le PAM et le UNHCR ont travaillé ensemble sur des projets portant sur la cohésion sociale via le PBF. Le UNHCR a collaboré avec l'UNICEF, le UNFPA et le PNUD pour la lutte contre les violences faites aux femmes et jeunes filles via le Spotlight.

¹⁴⁶ UNHCR. (2020) Operations Plan Mali, p.17.

¹⁴⁷ Dans la région Sahel, les communautés nomades représentent plus de 70% des réfugiés dans certains pays.

¹⁴⁸ Les communautés nomades ont des abris en paille différents des abris des populations sédentaires à base de boue.

abri avec des CBI polyvalents¹⁴⁹. Il faut noter qu'il n'y a pas de données disponibles qui permettraient à cette évaluation de quantifier dans quelle mesure cette stratégie a été mise en œuvre.

Stratégie d'allocation des ressources pour garantir le financement durable de la protection et des solutions

Le UNHCR s'est efforcé de renforcer les besoins d'urgence sans pour autant modifier les enveloppes financières prévues au titre de la protection et des solutions durables.¹⁵⁰ De 2018 à 2022, le budget global (OL) du UNHCR Mali a significativement augmenté, en réaction à des circonstances particulières (COVID-19, urgence L2). Néanmoins, le budget alloué aux opérations du UNHCR au Mali n'a pas été maintenu à ce niveau pour 2021 et 2022, malgré des besoins persistants. Pour la protection¹⁵¹ le budget a connu une hausse entre 2018 et 2021, passant de 2,38 millions USD à 4,5 millions USD, presque le double. Toutefois, en 2022, ce budget a réduit à 3,4 millions USD. Concernant les solutions durables, le budget est resté constant en 2018 et 2019, avant de subir une baisse notable en 2020. De 4,9 millions USD en 2019, il est tombé à 1,8 millions USD en 2020 et 2021, puis est légèrement remonté à 2,3 millions USD en 2022.

Il est à noter que la stratégie Sahel 2020 du UNHCR,¹⁵² alignée avec les priorités stratégiques de plusieurs bailleurs présents au Mali, a facilité certaines collaborations, basé sur des priorités communes¹⁵³.

Sur la période 2018-2023, le Mali se retrouve confronté à la baisse des financements de l'aide humanitaire¹⁵⁴. Au cours des dernières années le UNHCR Mali a souffert de difficultés concernant la visibilité de ses opérations¹⁵⁵. Au sein du UNHCR Mali, les financements n'ont pas été suffisants pour couvrir intégralement le dispositif de protection dans les zones de retour des réfugiés maliens, ni pour garantir une assistance adéquate aux victimes.¹⁵⁶ Cette situation a directement affecté l'analyse de protection nécessaire pour un plaidoyer efficace. Globalement, le Mali connaît un déficit de financement dans l'ensemble du secteur de la protection.¹⁵⁷ Il est également important de noter que les réfugiés ne sont pas spécifiquement inclus dans les réponses d'autres acteurs humanitaires.

¹⁴⁹ UNHCR, PNUD et OIM. (2019) Cadre Opérationnelle : Stratégie des Solutions Durables pour les Personnes Déplacées, Retournées, Rapatriées, Réfugiées, et les Groupes Vulnérables Locaux : Mali, 2020-2025, p.16.

¹⁵⁰ Voir l'annexe 13 pour les graphiques présentant les dépenses par année et par secteur.

¹⁵¹ Regroupement de Fair Protection & Documentation (OA1 et OA2) et Favorable Protection Environment (OA3 et OA6)

¹⁵² UNHCR. (2020) UNHCR Sahel Strategy, Février 2020.

¹⁵³ UNHCR. (2022) Operations Plan Mali, p.39.

¹⁵⁴ D'après l'OCHA, la part des financements couverts pour répondre aux besoins humanitaires identifiés étaient de : 54,3% (2018), 51,3% (2019), 48,6% (2020), 39,8% (2021) et 41,9% (2023). Voir : <https://fts.unocha.org/countries/137/summary/>

¹⁵⁵ Voir ci-dessous la section sur les bailleurs de fonds.

¹⁵⁶ UNHCR. (2018) Operations Plan : Mali.

¹⁵⁷ Les contributions pour apporter des réponses de protection sont limitées dû au sous financement du secteur protection (seulement 18% des fonds requis dans le HRP ont été couverts en 2019). Malgré un accroissement de plus de 73% de PDI, le cluster protection n'a pas pu réaliser l'ensemble des évaluations rapides nécessaires à la bonne identification des besoins de protection. Les outils de monitoring et d'ERP ont cependant été révisés afin d'harmoniser les supports stratégiques et des questions de protection ont également été intégrées dans le RRM afin de collecter plus d'information sur les besoins de protection des populations et d'assurer la transversalité de la protection. UNHCR. (2019). Operations Plan : Mali.

EQ.2. Quelles ont été l'efficacité et l'efficience de la programmation et du plaidoyer du UNHCR au Mali ?

1. *Le UNHCR s'est efforcé de renforcer le système de protection au Mali, mais les résultats ont été inégaux. Les progrès attendus en matière de cadres juridiques de protection ne se sont pas concrétisés. Le soutien du UNHCR à la création de centres d'accueil pour les personnes déplacées a renforcé la capacité du pays à recevoir et à assister les personnes déplacées. Bien que le processus centralisé de délivrance des documents d'identité et de voyage limite le nombre de personnes pouvant recevoir des documents civils, les réfugiés qui ont reçu des documents grâce au soutien du UNHCR ont bénéficié d'un meilleur accès aux services essentiels, aux soins de santé, aux services financiers et à de meilleures conditions de vie dans des camps sécurisés.*
2. *L'approche de protection communautaire a été un succès et a généré des pratiques à potentiel de capitalisation (p. ex. le soutien psychosocial basé sur l'implication des points focaux de la communauté). Cependant, les actions du UNHCR pour l'assistance aux survivant(e)s de la VBG restent insuffisantes et la couverture des mécanismes de référence pourrait être améliorée. Bien qu'une procédure de soutien aux PBS existe, elle est perçue comme lente et sa couverture comme inégale et limitée.*
3. *En raison de l'insuffisance des financements, l'aide humanitaire apportée par le UNHCR ne parvient pas à satisfaire pleinement les besoins essentiels des populations ciblées. Le programme CBI du UNHCR a eu un impact positif pour couvrir les besoins immédiats des percepteurs, mais beaucoup jugent le processus de transfert de fonds trop lent et la contribution du CBI à l'autonomisation des personnes n'a pas pu être documentée. L'assistance du UNHCR en matière d'abris, de soins de santé, et ses initiatives en gestion de l'eau, d'hygiène et d'assainissement a contribué à améliorer les conditions de vie bien que manière limitée aux localités et communautés couvertes et dans la mesure des moyens disponibles. L'appui du UNHCR à l'initiative gouvernementale des cités Naata pour accueillir le nombre croissant de PDI¹⁵⁸ montre des résultats mitigés.*
4. *Des milliers d'enfants ont été (ré)intégrés dans le système scolaire malien et l'accès a été amélioré surtout dans l'enseignement primaire. Cependant, des défis subsistent pour les personnes vulnérables afin d'accéder à l'enseignement secondaire et technique, des écarts entre filles et garçons persistent et la déperdition entre le niveau primaire et secondaire est très élevée. En outre, la scolarisation des enfants réfugiés maliens en Mauritanie (dossier commun aux deux pays) soulève des questions sur leur intégration sociale dans la société mauritanienne.*
5. *L'approche communautaire du UNHCR a favorisé le dialogue entre les réfugiés, les dirigeants locaux, les personnes déplacées et les communautés d'accueil et a été considérée comme un facteur facilitant l'intégration locale. Cependant, les défis auxquels la stratégie d'intégration locale du UNHCR a été confrontée n'ont pas permis d'obtenir des résultats plus consistants.*
6. *Bien que la déclaration de l'urgence L2 ait été un facteur clé dans le renforcement du bureau national, permettant au UNHCR d'obtenir les résultats qu'il a obtenus, le UNHCR ne disposait pas d'une main-d'œuvre en adéquation avec les besoins réels et croissants. Le manque de personnel a également limité la présence du UNHCR dans les zones où le conflit s'est aggravé. L'équité entre les sexes n'a pas été suffisamment prise en compte dans la dotation en personnel du UNHCR.*
7. *La régionalisation/décentralisation a contribué à rapprocher la prise de décision des personnes sous mandat du UNHCR. Cette proximité a permis d'accroître la connaissance du contexte malien par la RBWCA, d'améliorer l'agilité de la réponse et d'augmenter les visites de terrain et l'appui technique. Cependant, il reste encore du travail à faire pour augmenter l'autonomie de prise de décision au sein du bureau national et pour que RBWCA fournisse une orientation stratégique globale au bureau national, en particulier dans le cadre de la stratégie pour le Sahel.*
8. *Le départ de la MINUSMA aura un impact significatif et négatif sur la vie des personnes sous le mandat du UNHCR, et sur les capacités du UNHCR à les servir.*

¹⁵⁸ Et toutes les catégories de personnes affectées par le déplacement qui sont considérées comme "vulnérables" d'après les critères de sélections établis.

EQ 2.1 Quels ont été les résultats (voulus et non voulus) dans les domaines de l'assistance, de la protection (y compris les solutions) pour les personnes sous le mandat du UNHCR ? Et de l'environnement favorable ?

&

EQ 2.2 Avec quelle efficacité le UNHCR Mali a-t-il obtenu des résultats pour les personnes qu'il sert, compte tenu de l'évolution des conditions de l'espace opérationnel ?

En tant qu'agence de protection et agence humanitaire¹⁵⁹ (avec un système de planification et budgétisation annuelle qui permet d'adapter les activités tout au long de l'année), le UNHCR Mali a fait preuve d'une flexibilité suffisante pour s'adapter à l'évolution du contexte. Avec sa présence dans les régions de Kayes,¹⁶⁰ Mopti, Tombouctou, Gao et Ménaka, le UNHCR a joué un rôle de premier plan dans la protection et la fourniture d'une assistance humanitaire dans le centre et le nord du Mali.

Domaine d'impact 1 : Atteindre des environnements de protection favorables¹⁶¹

Le UNHCR a cherché à renforcer le système de protection au Mali par le renforcement de capacités des institutions chargées de l'accueil, l'enregistrement et la détermination du statut de réfugiés (DSR) ainsi que les capacités des institutions qui soutiennent les déplacés internes, les rapatriés et les personnes de retour mais les résultats ont été inégaux en raison des nombreux défis auxquels le UNHCR a été, et continue d'être, confronté. Le travail du UNHCR s'est déroulé dans un contexte marqué d'un côté par une intensification des arrivées de réfugiés et de déplacements des PDI, et de l'autre par des enjeux sécuritaires et politique. Les avancées attendues concernant le cadre juridique de la protection (plan d'action sur les apatrides et transposition de la Convention sur les PDI en droit national) n'ont pas pu voir le jour. Certaines activités de protection et de suivi des populations et des mouvements transfrontaliers mixtes sont menées avec succès et des violations sont signalées (en vue d'un renvoi). L'appui du UNHCR à la création de centres d'accueil pour les personnes déplacées a renforcé la capacité du pays à accueillir et assister les personnes déplacées. En ce qui concerne la documentation, malgré les efforts du UNHCR, la fourniture d'actes de naissance, d'actes d'état civil, de documents d'identité et de voyage est limitée par le manque de décentralisation de certains services sur le terrain et leur difficulté d'accès. Pour les réfugiés qui ont reçu des documents, il est lié à un accès amélioré aux services essentiels tels que les soins de santé, les services financiers et des conditions de vie meilleures dans des camps sécurisés.¹⁶² Ainsi, les initiatives de soutien à la documentation du UNHCR Mali pourraient avoir contribué à faciliter l'accès à ces services.

Le renforcement des capacités de l'État et le partenariat avec le Gouvernement du Mali sont des engagements clés dans les plans stratégiques et opérationnels du UNHCR entre 2018 et 2022¹⁶³. Un accord de siège existe entre le UNHCR et le Gouvernement du Mali, et cinq accords ont été signés entre le UNHCR et des ministères spécifiques¹⁶⁴. En contact permanent avec les différents départements

¹⁵⁹ Selon un informateur interne bien placé, le UNHCR devrait être considéré comme une organisation à la fois humanitaire et de développement.

¹⁶⁰ Ce bureau terrain a été ouvert en 2023.

¹⁶¹ Pour des informations plus détaillées, voir l'annexe 24 : domaine d'impact 1.

¹⁶² Selon une analyse de régression des données du RMS.

¹⁶³ L'objectif stratégique 1 du MYMPPSS 2018-2022 est centré sur le renforcement des capacités des institutions de protection.

Les institutions d'asile ont été présentées dans la stratégie avec un manque de capacités et de ressources.

¹⁶⁴ Le UNHCR est le partenaire privilégié du ministère de la Solidarité et du développement social (anciennement ministère de l'Action Humanitaire) et de la coordination des rapatriements. Il travaille avec l'État malien et accompagne la coordination pour que le Mali puisse mieux organiser le retour de ces réfugiés maliens et la prise en charge des PDI et des retournés. Son rôle est

gouvernementaux, des réunions ministérielles régulières ont été présentées comme favorables aux échanges bilatéraux et ont permis un niveau de collaboration solide qui a eu des résultats directs dans la mise en œuvre des projets et constitue un facteur favorable à la réponse¹⁶⁵.

Des actions de protection, à travers le monitoring des populations et des mouvements mixtes transfrontaliers¹⁶⁶, ont été menées et les violations des droits humains rapportées (en vue de référencement) grâce au leadership du UNHCR. Malgré la difficulté de couvrir les zones frontières et le nord du pays, ces activités essayent d'identifier les personnes tombant sous la protection du UNHCR au sein des mouvements mixtes¹⁶⁷. Le UNHCR a joué également un rôle de premier plan dans la réponse aux cas de déplacements préventifs de population¹⁶⁸, qui se sont produit de plus en plus souvent dans les régions du centre et du nord du Mali, où les groupes terroristes menacent de lancer des attaques.

L'accent mis par le UNHCR sur l'approche de protection communautaire, qui vise à améliorer l'implication de la communauté dans toutes les phases du cycle du programme (la planification, la mise en œuvre et l'évaluation)¹⁶⁹ a été un succès, selon les principales parties prenantes interrogées à Gao et à Mopti. Un exemple est le domaine du soutien psychosocial basé sur l'implication des points focaux de la communauté qui ont été formés au « support des paires » et au « référencement des affaires »¹⁷⁰.

Domaine d'impact 2 : Mettre en place les droits fondamentaux dans les environnements sûrs

Bien-être et besoins essentiels

L'insuffisance des niveaux de financement a eu pour conséquence que le niveau d'assistance humanitaire que le UNHCR a pu fournir n'a pas été suffisante pour répondre aux besoins fondamentaux de toutes les personnes relevant de son mandat. En même temps, toutes les personnes déplacées forcées ne sont pas ciblées par l'assistance. Les effets positifs des interventions du UNHCR visant à garantir aux personnes relevant de son mandat un niveau de vie, une alimentation, des vêtements et un logement adéquat ont été considérables. Néanmoins, les informations recueillies lors des entretiens sur le terrain indiquent que le manque de cohérence dans la coordination entre le UNHCR et les autres agences des Nations unies et acteurs humanitaires est également un facteur clé qui a empêché le UNHCR d'apporter la réponse holistique souhaitée. Par exemple, les personnes interrogées ont indiqué qu'il n'était pas rare que les personnes sous le mandat du HCR vendent les kits d'abris donnés par le UNHCR sur les marchés locaux pour obtenir de la nourriture que le PAM tardait à fournir. Cela ne signifie pas que la réponse du UNHCR était inappropriée, mais plutôt que le calendrier de ses interventions en matière d'abris n'était pas synchronisé avec celui de la livraison de nourriture par le PAM. De nombreuses personnes relevant du mandat du UNHCR ont besoin à la fois de nourriture et d'abris (ainsi que d'autres formes de soutien) : le fait est qu'une plus grande cohérence entre les interventions des deux agences permettrait aux personnes relevant du mandat du HCR de bénéficier à la fois de nourriture et d'abris, au

reconnu et considéré comme indispensable. Le UNHCR collabore avec le ministère de l'Administration du Territoire pour toutes les questions relatives aux réfugiés présents au Mali, au travers de la CNCR. La CNCR est en charge de la conduite des procédures de RSD, de l'enregistrement et de la documentation. Le UNHCR contribue au groupe technique de travail qui permet d'assurer la mise en œuvre des solutions pour les réfugiés, PDI les retournés PDI et réfugiés rapatriés. Le UNHCR collabore avec le ministère de la Justice pour tout ce qui concerne la délivrance d'actes de naissances pour les réfugiés mauritaniens en risque d'apatridie.

¹⁶⁵ Ceci a été mentionné aussi bien par les informateurs clefs rencontrés dans ces institutions, externe au UNHCR Mali et interne au UNHCR Mali.

¹⁶⁶ Les mécanismes de monitoring de protection sont aussi décrits dans EQ.1.2.

¹⁶⁷ En 2020, 1202 incidents ont été rapportés et parmi les 9000 personnes suivis dans le cadre du « monitoring protection », 56 personnes avec des besoins de protection ont été identifiés (dirigés vers la CNCR).

¹⁶⁸ Les déplacements préventifs de population correspondent à des décisions prises par les communautés pour répondre aux situations de violence de plus en plus marquées.

¹⁶⁹ UNHCR. (2022) Annual Results Report: Mali.

¹⁷⁰ UNHCR. (2020) Operations Plan Mali, p.19.

lieu de vendre les seconds pour acheter les premiers. Les informateurs clés ont indiqué que les besoins des réfugiés n'étaient généralement ni pris en compte ni couverts par les autres agences et organisations, qui considéraient que les réfugiés relevaient de la responsabilité du UNHCR.

Les CBI sont apparus comme une modalité de réponse clé pendant la pandémie de COVID-19. Cependant, l'importance des CBI en tant qu'intervention prioritaire était une exception liée directement aux réalités du COVID-19. Une fois la réglementation COVID-19 assouplie, en 2022, les CBI ont été dépriorisés à un niveau inférieur à celui de 2019 (voir l'annexe 14 : analyse des CBI). Ce sont les réfugiés (73%) qui ont le plus bénéficié des CBI, suivis par les déplacés internes (14%) et les rapatriés (13%)¹⁷¹.

Les résultats globaux du programme CBI du UNHCR sont mitigés : les CBI ont amélioré l'accès à l'éducation pour les apprenants réfugiés vivant dans les zones urbaines. Les enquêtes PDM ont montré que près d'un tiers des personnes ayant bénéficié de l'aide CBI ont rencontré des problèmes au niveau de la réception, de la gestion et des dépenses, et que 50 % d'entre elles étaient encore obligées de recourir à des stratégies d'adaptation négatives pour répondre aux besoins de base de leur famille (voir annexe 14). Près de 70% des participants à l'enquête qui ont indiqué avoir rencontré des problèmes pour recevoir, conserver ou dépenser l'aide en espèces ont souligné que cette difficulté provenait du fait que « la personne inscrite n'était pas disponible.¹⁷² » Ainsi, le principal facteur d'entrave n'est pas l'argent en soi, ni le manque de biens sur le marché, mais semble plutôt lié à l'assemblage des éléments suivants : les protocoles d'enregistrement, la communication entre l'UNICEF et les personnes ciblées par les interventions en espèces au sujet de ces protocoles, et le délai entre l'enregistrement et le décaissement par rapport à la mobilité des bénéficiaires prévus. Les principales parties prenantes ont indiqué que les processus de CBI du UNHCR étaient lents, avec des procédures internes et une collaboration avec les services de développement social mal adaptés à la fourniture rapide de CBI en tant que modalité de réponse d'urgence aux populations déplacées. Dans certaines régions, il a été rapporté à l'équipe d'évaluation que le UNHCR sollicite les chefs de file des réfugiés pour qu'ils fournissent des quotas d'assistance. Cela aurait créé des tensions, d'autant plus que le système de retour d'information (le numéro bleu) du UNHCR est considéré comme trop complexe pour être utilisé par de nombreux bénéficiaires.

Bien que les activités « livelihoods » du UNHCR aient amélioré la vie des personnes ciblées par les interventions, l'échelle relativement petite de son programme de subsistance (le nombre de personnes ayant bénéficié d'une assistance était très faible) ne permet pas de déterminer quantitativement dans quelle mesure les interventions telles que le soutien à l'agriculture, l'élevage et le développement d'AGR, comme le petit commerce et l'artisanat, ont réussi à responsabiliser les bénéficiaires.

Une faiblesse dans les méthodes d'enregistrement des bénéficiaires dans le système MRR a été constatée lors des visites sur le terrain. Le UNHCR intervient généralement après l'enregistrement et sur la base du MRR. Les personnes enregistrées sur le MRR reçoivent une assistance ; cependant, plusieurs parties prenantes ont signalé que peu de personnes déplacées arrivées après l'enregistrement ont reçu une assistance parce qu'elles n'étaient pas enregistrées dans le système MRR et que les vagues d'enregistrement suivantes n'avaient pas été effectuées.

Santé et vie saine

Conscient des difficultés du système de santé national,¹⁷³ le UNHCR a travaillé avec le ministère de la Santé et du Développement Social et ses partenaires (AMSODE et Stop Sahel) pour améliorer l'accès des PDI, des réfugiés et des demandeurs d'asile aux établissements de soins de santé primaires nationaux. L'amélioration de l'accès aux soins de santé s'est faite par de multiples voies :

¹⁷¹ UNHCR. (2024) Post Distribution Monitoring : Cash Based Assistance.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Gouvernement du Mali. (2019) Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable (CREDD 2019-2023), p.35.

construction/équipement/réhabilitation de 83 centres de soins de santé primaires ; formation du personnel de santé ; et campagnes de sensibilisation pour encourager un changement de comportement social axé sur la santé (par exemple, COVID-19 et messages sur le VIH/SIDA). Néanmoins, les budgets alloués à la santé par le UNHCR ne permettent pas de couvrir l'ensemble des besoins, comme par exemple les besoins en ressources humaines. Malgré des efforts, l'intégration des réfugiés dans le système de santé national par l'apport d'une aide financière pour l'adhésion à la mutuelle de santé (UTM) reste encore difficile. Le soutien aux PBS et aux groupes vulnérables pour l'accès aux soins de santé par l'apport d'une aide en espèces, est arrivé qu'à partir de 2022 où seulement 38 personnes en ont bénéficié.

Eau, hygiène et assainissement

À l'exception de la construction de puits (qui n'a atteint que 59 % de l'objectif), les interventions WASH du UNHCR ont dépassé les objectifs dans toutes les activités visant à garantir que les personnes relevant de son mandat puissent exercer leurs droits à l'eau potable et à un assainissement adéquat. Bien que le UNHCR n'ait pas eu d'interventions WASH en 2018 et 2019, entre 2020-2022, le UNHCR a été actif dans ses efforts ciblés pour améliorer les conditions d'hygiène et d'assainissement des différentes populations sous son mandat (souvent dans le cadre de projets communautaires d'appui à la coexistence pacifique). Les interventions ont inclus l'amélioration de l'accès à l'eau potable par le forage de puits, la réhabilitation et la construction de puits, la formation et le soutien à la gestion de l'eau et à la promotion de l'hygiène, la construction d'installations sanitaires communales et domestiques, ainsi que de latrines dans les communautés, les maisons et les écoles. Bien que des difficultés d'accès à des latrines séparées pour les hommes et les femmes aient été signalées, selon le système de suivi du UNHCR, 242 200 personnes avaient accès à des toilettes domestiques sûres en 2022. Néanmoins, les besoins restent énormes dans les zones à forte concentration de personnes déplacées : moins d'une personne déplacée sur deux a accès à l'eau potable.

Abris et installations durables

Entre 2018 et 2021, le UNHCR a dépassé ses objectifs en matière d'abris de 112 %, bien que ces réalisations demeurent insuffisantes par rapport aux besoins.¹⁷⁴ Les interventions du UNHCR couvrent la fourniture d'abris transitoires, d'urgence et à long terme/permanents ou de solutions de logement, l'attribution de terrains, les subventions en espèces pour les matériaux de construction, l'amélioration de l'accès à l'électricité/l'éclairage,¹⁷⁵ la création de lotissements, l'intégration de l'accès à l'information, au conseil et à l'assistance juridique (ICLA) dans le cadre d'une réponse holistique visant à protéger les bénéficiaires de la menace d'exclusion, et la réhabilitation des abris pour les rapatriés afin de promouvoir la cohésion sociale. Ces interventions, dans l'ensemble, étaient substantielles et étaient adaptées aux préférences culturelles et à l'évolution du contexte, et répondaient aux besoins en matière d'abris et d'installations des personnes placées sous son mandat. Cependant, l'ampleur des besoins a dépassé la capacité opérationnelle du UNHCR. En raison de niveaux de financement insuffisants, le UNHCR n'a pas été en mesure de remplir ses obligations en tant que chef de file du module global, à savoir être le « fournisseur de dernier recours. » Cependant, le UNHCR a rempli ses deux autres rôles en tant que chef de file du groupe sectoriel sur les abris, et a coordonné le travail d'autres acteurs et partenaires pour s'assurer que les partenaires dédiés étaient aussi bien positionnés que possible pour fournir l'assistance requise en matière d'abris et de NFI, et a mené des actions de plaidoyer.

En termes d'adéquation des solutions d'hébergement pour les différents groupes de personnes relevant de son mandat, le HCR a obtenu des résultats mitigés. Les diverses solutions d'hébergement à long terme du HCR ont été jugées tout à fait appropriées par tous les groupes de population ; cependant, les solutions d'hébergement d'urgence, telles que les tentes familiales et les unités d'habitation pour réfugiés

¹⁷⁴ UNHCR. (2018-2022) Operations Plan: Mali; UNHCR. (2022) Annual Results Framework

¹⁷⁵ Rapport sur la réalisation des indicateurs du UNHCR - 2018 et 2021, Operation Plans 2018-2021 and Annual Results Framework 2022

(UHR), se sont avérées ne pas être adaptées de manière optimale aux risques climatiques du Mali (par exemple, vent et forte chaleur¹⁷⁶). Ces solutions d'hébergement d'urgence ne convenaient pas aux personnes ayant un mode de vie sédentaire traditionnel ; en revanche, les solutions d'hébergement d'urgence du HCR étaient bien adaptées aux personnes ayant un mode de vie nomade¹⁷⁷. Lors de plusieurs entretiens avec des informateurs clés, il a été noté que sur la base de cette expérience et en collaboration avec l'OIM, le UNHCR a développé des modèles d'abris qui répondent aux préférences culturelles, aux climats et aux matériaux disponibles dans les communautés locales et qui intègrent des pratiques durables sur le plan environnemental.

Le soutien du UNHCR à l'initiative gouvernementale des cités Naata pour accueillir le nombre croissant de déplacés internes montre des résultats mitigés ; une bonne mise en œuvre à Tombouctou mais de très faibles niveaux d'occupation et une certaine confusion sur la gestion et l'occupation de ces parcelles parmi les autorités locales et les communautés dans d'autres villes (Gao et Ménaka).

Domaine d'impact 3 : Autonomiser les communautés et atteindre l'égalité des genres

Éducation

Bien qu'il ne soit généralement pas un acteur principal dans le domaine de l'éducation,¹⁷⁸ pour les années 2018-2022, la priorité du UNHCR consistait à soutenir « l'accès à l'enseignement primaire, à la formation professionnelle et à l'enseignement universitaire pour les réfugiés, les réfugiés en voie de naturalisation et les populations locales »¹⁷⁹ dans le cadre de son troisième objectif stratégique visant à garantir que les personnes relevant de son mandat puissent mieux exercer leur droit à l'éducation a donné des résultats positifs.¹⁸⁰ **En soutenant l'éducation au Mali, notamment par la réhabilitation de salles de classe dans certains villages d'accueil et en renforçant la cohésion sociale entre les enfants des communautés réfugiées et d'accueil via l'amélioration des infrastructures scolaires et la distribution de kits scolaires, le UNHCR a contribué à une hausse de la fréquentation scolaire des enfants réfugiés et à ainsi amélioré l'accès à l'éducation.** Grâce à des activités telles que l'appui à l'inscription des enfants dans l'enseignement primaire, la construction ou l'amélioration des installations éducatives, l'appui à la maintenance, la fourniture de subventions en espèces conditionnelles ou de bons pour l'éducation, les bourses DAFI pour l'enseignement supérieur, la mise en œuvre de mesures visant à faciliter l'accès des femmes et des filles à l'éducation, et la garantie que les installations éducatives répondent aux normes de sécurité et d'accessibilité, **le UNHCR a dépassé ses objectifs cibles pour**

¹⁷⁶ UNHCR (2022) Évaluation participative, Mali 2022, p.16.

¹⁷⁷ UNHCR. (2022) Evaluation of UNHCR's Response to multiple emergencies in the central Sahel region: Burkina Faso, Niger, Mali, p.39.

¹⁷⁸ Le UNHCR a publié pour la première fois sa stratégie d'éducation des réfugiés en 2012, UNHCR's 2012-2016 Refugee Education Strategy, en s'appuyant sur les enseignements tirés de l'offre d'éducation parallèle pour les réfugiés, reflétés dans l'examen de l'éducation des réfugiés de 2011. Dryden-Peterson, Sarah. (2011). Refugee Education: A Global Review. <https://www.UNHCR.org/au/media/refugee-education-global-review-sarah-dryden-peterson-november-2011>. Accédé le 23 octobre, 2023.

¹⁷⁹ UNHCR. (2023) Strategy Report : Mali, Multi-year: 2023-2026, p. 44; UNHCR. (2018) Multi Year Multi Partner Protection and Solutions Strategy, p 14

¹⁸⁰ La nécessité de soutenir l'enseignement secondaire a été reconnue dans le plan d'opérations 2020 : « Au fil des ans, l'accent a été mis sur l'aide à l'enseignement primaire. L'enseignement secondaire n'a pas été suffisamment soutenu, en particulier pour les filles. La demande d'enseignement secondaire a augmenté au fil des ans et il est donc nécessaire de dialoguer avec les partenaires nationaux pour répondre à cette demande. L'enseignement secondaire fait l'objet d'une nouvelle attention au niveau mondial et il convient de saisir l'occasion pour inclure les jeunes réfugiés dans ce nouveau discours au niveau national dans le contexte des activités de planification du SDG4. Les apprenants réfugiés au Mali, en particulier dans les zones rurales, sont confrontés à des obstacles importants pour accéder à l'éducation : frais de scolarité, [...] écart dans l'accès à l'enseignement secondaire. » Le plan d'opérations 2021 fait référence à la fois aux kits scolaires pour l'enseignement secondaire et au pourcentage d'enfants enregistrés dans l'enseignement secondaire. Cependant, le tableau de bord des résultats de l'éducation 2022-2023 de l'UNHCR montre que les apprenants réfugiés ont pu accéder à l'enseignement secondaire à des niveaux significativement inférieurs (3 % ou 390 apprenants) à ceux qui ont pu accéder à l'enseignement pré-maternel et primaire (11 800 ou 96 %). UNHCR. (2023) Mali Education Dashboard 2022-2023.

2018 à la période-2021 dans le secteur de l'éducation.¹⁸¹ En outre, des plans d'action conjoints avec l'UNICEF ont été mis en œuvre avec succès. En 2022, selon son système de suivi des indicateurs, le UNHCR a atteint 64% de son objectif d'inscription des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le système éducatif national. En 2020, les fonds « Education Cannot Wait » (ECW) ont produit des résultats positifs¹⁸², fournissant une assistance éducative significative aux enfants déplacés de force et à leurs hôtes, d'autant plus importants que les fonds dont dispose le UNHCR sont insuffisants¹⁸³.

Le soutien du UNHCR à l'éducation a permis d'améliorer l'accès à l'enseignement primaire. Malgré ces résultats positifs, les taux de scolarisation des réfugiés au Mali restent inférieurs à ceux des nationaux et les personnes vulnérables ont encore du mal à accéder à l'enseignement secondaire, technique et universitaire. Dans les zones à forte concentration de personnes déplacées, y compris les réfugiés, les écoles sont surchargées : l'espace éducatif limité et les niveaux de financement insuffisants dans les écoles d'accueil font que les classes comptent en moyenne jusqu'à 100 élèves. En outre, l'insécurité ayant entraîné un exode massif des enseignants. Certaines conditions minimales requises pour garantir l'accès à l'éducation et sa continuité, telles que l'accès aux cantines scolaires, ne sont pas remplies, ce qui pose des problèmes pour les efforts du UNHCR visant à garantir que les personnes relevant de son mandat disposent des capacités nécessaires pour accéder à l'éducation. Entre 2018 et 2020, les pénuries de kits scolaires et de matériel d'apprentissage ont sévèrement entravé l'accès des apprenants à l'éducation. Toutefois, ce problème a été résolu avec succès en 2021 et 2022.

Les perspectives actuelles pour les apprenants au Mali ne sont pas positives, avec un taux de scolarisation de seulement 40 % pour les enfants réfugiés en âge d'aller à l'école¹⁸⁴. Les niveaux élevés d'insécurité menacent d'éroder les progrès réalisés. À Tombouctou, par exemple, les parties prenantes externes interrogées par l'équipe d'évaluation ont indiqué qu'il y avait de nombreux cas d'enfants réfugiés ou rapatriés qui avaient cessé d'aller à l'école et avaient besoin d'un soutien psychologique.

Violences basées sur le genre (VBG)

Les actions du UNHCR pour l'assistance aux survivant(e)s de VBG restent insuffisantes et la couverture des mécanismes de référence pourrait être améliorée.¹⁸⁵ Globalement, pour les années couvertes par cette évaluation, le UNHCR a atteint 55% de ses objectifs.¹⁸⁶ Cela s'explique en grande partie par une augmentation des cas de VBG en 2021 et 2022 en raison de la détérioration de la situation en matière de sécurité, aggravée par la recrudescence des opérations militaires dans les régions du nord et du centre¹⁸⁷. Les groupes armés, dont l'appartenance demeure souvent ambiguë, présentent dans plusieurs localités des régions du centre et du nord, violent régulièrement les droits des populations concernées, notamment ceux des filles et femmes déplacées. On note une exposition accrue des femmes et des filles aux risques de VBG, y compris des cas d'enlèvement, d'esclavage sexuel et des mécanismes néfastes d'adaptation chez certaines femmes poussées à la prostitution dans les régions directement affectées par la crise.¹⁸⁸

¹⁸¹ UNHCR. (2018 et 2021) Rapport sur la réalisation des indicateurs.

¹⁸² Il convient de noter que grâce au financement de l'initiative "L'éducation ne peut pas attendre", les centres d'éducation accélérée du SSA-P ont permis à 1 067 élèves de reprendre le chemin de l'éducation formelle in 2022-2023, contre 970 l'année précédente". UNHCR. (2023) Mali – Education Dashboard 2022-2023. Accédé le 4 février

¹⁸³ UNHCR. (2023) Mali – Education Dashboard 2022-2023. Accédé le 4 février 2024 ; UNHCR. (2021) Operations Plan : Mali.

¹⁸⁴ UNHCR. (2023) Mali – Education Dashboard 2022-2023. Accédé le 4 février 2024

¹⁸⁵ Selon les personnes interrogées et les rapports du UNHCR et du FNUAP sur la VBG. Cette conclusion s'applique aussi bien à l'ensemble des acteurs qui travaillent à la protection des personnes les plus vulnérables au Mali et à l'assistance aux personnes affectées par les VBG qu'à ceux qui travaillent à la prévention et à la sensibilisation aux VBG.

¹⁸⁶ UNHCR. (2019) Operations Plan: Mali; UNHCR. (2022) Annual Results Framework; et UNHCR. (2018-2022) Operations Plan : Mali

¹⁸⁷ UNFPA Mali. (2023) Rapport Annuel GBVIMS: 2022.

¹⁸⁸ UNHCR. (2023) Rapport Annuel VBG: Programme VBG au Mali: Février 2023.

Dans un pays où 1 femme sur 2 âgée de 15 à 49 ans a subi des actes de violence physique ou sexuelle¹⁸⁹ au cours de la période 2018-2022, le UNHCR s'est engagé dans une gamme d'interventions ciblées conçues pour prévenir les VBG et assister les survivant(e)s. Les interventions comprenaient : le suivi et le rapportage de la protection, le plaidoyer et les campagnes de sensibilisation aux VBG, le soutien aux survivants avec la fourniture d'un soutien médical, matériel (kits pour bébés) et le soutien psychosocial (PSS), la formation professionnelle alternative des femmes responsables des mutilations génitales féminines et la diffusion d'informations sur la façon dont les survivants peuvent accéder à des services spécifiques et adaptés. Les activités de réponse aux personnes survivantes leur ont permis de recevoir des informations sur les possibles conséquences de la déclaration d'un incident, les services disponibles et comment y accéder à travers une gestion de leur cas, ainsi que la disponibilité de services spécialisés et faciles d'accès. Le UNHCR a déployé des équipes mobiles composées d'infirmiers, de travailleurs sociaux, d'assistants psychosociaux et d'assistants juridiques, dans le but d'offrir une prise en charge holistique. Des formations ont été dispensées aux acteurs de la prise en charge, des appuis ont été fournis à des associations et des regroupements de femmes. En réponse à une demande exprimée par le sous-cluster VBG, le UNHCR a entrepris la construction d'un centre multifonctionnel à Ménaka. Parallèlement, des activités de mobilisation des hommes et des garçons ont été menées, tout en promouvant l'autonomisation des femmes. Le UNHCR soutient activement l'intégration des personnes sous son mandat dans les programmes nationaux de prévention, à travers des interventions ciblées. Des évaluations périodiques des risques sont également organisées pour assurer une adaptation continue des initiatives.

Néanmoins, le nombre d'acteurs sur le terrain diminue (dû à la difficulté de l'accès humanitaire, l'absence de structure communautaire de base dans certaines zones) et les traditions coutumières patriarcales - renforcées par la présence de mouvements religieux radicaux associés à des acteurs armés dans certaines localités - restent la norme. L'accès à la justice pour les survivants de VBG demeure entravé par des obstacles socioculturels et une distance physique significative entre les structures judiciaires et les communautés. Les personnes ayant survécu à de telles violences sont souvent réticentes à engager des procédures judiciaires en raison de divers facteurs, notamment la rareté des services de protection dans certaines zones, la crainte de représailles, le manque de connaissance des systèmes judiciaires, le déficit de confiance envers les dispositifs de protection, les difficultés d'accès humanitaire, et l'absence d'une législation spécifique contre les VBG. L'inadéquation entre la législation nationale et les conventions internationales ratifiées par le Mali sur la protection des droits des femmes sont des facteurs qui entravent la mobilisation communautaire et l'autonomisation des femmes. Des dispositions législatives et des politiques contre la discrimination des femmes et des filles existent dans le système juridique malien.¹⁹⁰ Aucune loi nationale contre les VBG n'a été adoptée par les autorités gouvernementales. Selon les parties prenantes interrogées dans le cadre de l'évaluation, les femmes et les filles de l'équipe ne bénéficient pas, pour la plupart, d'une protection juridique au Mali.

Domaine d'impact 4 : Sécuriser des solutions

Le UNHCR s'est engagé dans ses trois stratégies de solutions durables entre 2018 et 2022 : le retour volontaire des réfugiés dans leur pays d'origine dans la sécurité et la dignité—impliquant les réfugiés maliens retournant au Mali et les réfugiés au Mali retournant dans leur pays d'origine ; l'intégration locale des réfugiés dans la société malienne ; et la réinstallation des réfugiés dans un autre pays. Néanmoins, **la mise en œuvre des solutions durables reste encore difficile à soutenir**—en particulier les stratégies concernant le rapatriement volontaire des réfugiés maliens au Mali et la réinstallation des réfugiés au Mali dans un pays tiers—puisque le cadre sécuritaire du pays et de l'ensemble de la région du Sahel ne le permet pas, que des mouvements de PDI restent importants et que l'appropriation par

¹⁸⁹ Institut National de la Statistique. (2018) Mali : Enquête Démographique de de Santé—Rapport de synthèse. <https://dhsprogram.com/pubs/pdf/SR261/SR261.pdf>, accédé le 11 novembre 2023.

¹⁹⁰ Le Mali a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1985. Une Politique Nationale Genre a été adoptée en 2011.

l'État est timide. Comme cela a été présenté à l'équipe d'évaluation lors de plusieurs entretiens, pour les régions du Centre et du nord du Mali, il est trop tôt pour envisager des actions sur les mouvements de retour des populations dans leurs localités d'origine. Les PDI continuent d'affluer vers les centres urbains, où les cités Naata sont présentées comme une solution durable, bien accueillie par les autorités locales, malgré les critiques émises par certains acteurs humanitaires.¹⁹¹

Rapatriement volontaire et réintégration

Entre 2018 et 2022, le UNHCR a facilité avec succès et de manière cohérente le retour volontaire des réfugiés vivant au Mali dans leur pays d'origine (123 en 2018, 276 en 2019, 32 personnes en 2020 [chiffres réduits en raison de la COVID-19], 225 en 2021, 383 en 2022).¹⁹² Néanmoins, le manque de soutien pour les rapatriés spontanés apparaît comme une lacune majeure dans la stratégie de solutions durables du UNHCR, affectant négativement la cohésion sociale. Si les rapatriés spontanés ne reçoivent pas l'assistance nécessaire, cela pourrait entraîner un déplacement ultérieur de ces familles.

Le versement d'un viatique aux rapatriés maliens a réduit leur vulnérabilité et les a aidés à s'intégrer dans la dignité : avec le viatique les rapatriés couvrent en priorité les besoins alimentaires (34%), le remboursement des dettes (23%), la santé (13%), et l'habillement (10%)¹⁹³. La tenue régulière de réunions tripartites (6 en 2018 avec le Burkina Faso, la Mauritanie et le Niger ; 03 en 2019, 00 en 2020 – COVID-19 –, 02 avec le Burkina Faso en 2021, 00 en 2022 – sanctions de la CEDEAO en raison de la situation au Mali) a permis de faciliter l'acquisition de documents d'état civil (et donc leur intégration dans la société et l'accès aux services essentiels) pour les rapatriés qui n'en possédaient pas et de tenir les bureaux nationaux du UNHCR au courant des mouvements de population.

L'insécurité dans les zones de retour est l'un des principaux défis du programme de rapatriement, ainsi que la réduction des ressources allouées aux efforts de rapatriement. De plus, bien que la couverture soit globalement homogène, des disparités dans la distribution des viatiques ont été constatées au niveau régional (Mopti et Ségou). Un défi persistant que le UNHCR n'a pas encore entièrement surmonté concerne la pression exercée sur les ressources et les services fondamentaux tels que l'éducation et la santé. Selon certains informateurs, la majorité des rapatriements se sont déroulés de manière spontanée (du moins avant la détérioration de la situation sécuritaire au Mali, qui a marginalement freiné cette pratique). Ces retours se sont effectués sans le concours du UNHCR ou de l'État d'accueil. Les rapatriements organisés sont désormais coordonnés, enregistrés et appuyés par les protocoles établis dans les accords tripartites et les procédures opérationnelles standard (SoPs).

Réinstallation

Une analyse des activités de réinstallation entre 2018 et 2022 montre des résultats extrêmement limités¹⁹⁴. La réinstallation, bien que n'ayant pas été prise en compte dans la stratégie des solutions durables du Mali (2020-2025 de l'Équipe Humanitaire Pays (EHP)), figure dans la stratégie de protection du UNHCR au Mali. Cela est dû à plusieurs facteurs : premièrement, pour plusieurs des années couvertes par cette évaluation¹⁹⁵, le Mali n'avait pas de quota de réinstallation. Deuxièmement, le UNHCR a un accès limité aux réfugiés ayant un besoin potentiel de réinstallation. Enfin, pour la plupart des années couvertes par cette évaluation, le UNHCR ne dispose pas de ressources humaines suffisantes pour

¹⁹¹ Voir Q1.2.2 et Q 2.5 et pour des informations plus détaillées, voir l'annexe 24 : Domaine d'impact 4 : Sécuriser des solutions.

¹⁹² UNHCR. (2018-2022). Operations Plan : Mali. À l'exception du cas de 162 réfugiés centrafricains qui n'ont pas été rapatriés en 2018 car ils souhaitent retourner dans des communes où le UNHCR ne facilite pas leur retour.

¹⁹³ Selon les évaluations de l'utilisation du viatique ; UNHCR. (2018) Operations Plan: Mali.

¹⁹⁴ UNHCR. (2020) Operations Plan: Mali. Pour plus de détails, voir l'annexe 24 : Réinstallation.

¹⁹⁵ Le Mali bénéficie d'un quota local avec les États-Unis depuis 2021. Ceci est lié à l'exercice d'intensification de la réinstallation des États-Unis en 2021 et à la stratégie régionale de la RBWCA visant à fournir un accès à la réinstallation dans des contextes situationnels (y compris le Sahel central). Le Mali s'est vu attribuer un quota de 100 (individus) en 2021, 150 en 2022 et 30 (réduit de 90) en 2023. La réduction en 2023 est liée à l'incapacité des opérations à atteindre les objectifs au cours des deux années précédentes.

l'identification des cas et la formation des partenaires¹⁹⁶. L'allocation budgétaire du UNHCR pour la réinstallation (45 988 USD pour les activités de réinstallation entre 2018 et 2021 ; 140 143 USD en 2022, ce qui représente moins de 1 % du budget OL des opérations) reflète la priorité faible (mais en légère augmentation) accordée à la réinstallation en tant que solution durable viable au cours des années évaluées.

Intégration locale

Les interventions du UNHCR dans le domaine de l'intégration locale n'ont pas atteint les objectifs fixés et ont été confrontées à de nombreux défis qu'il n'a pas été en mesure de résoudre avec succès. Cela ne veut pas dire que le programme n'a pas produit de résultats (bien que limités). Entre 2018 et 2019, le UNHCR a facilité la naturalisation de 2 601 personnes, soit 40 % de son objectif.¹⁹⁷ En 2018, 161 réfugiés mauritaniens nés au Mali (sur une cible de plus de 1000) ont été naturalisés et 800 cas (réfugiés mauritaniens à Kayes) ont été référés au ministère de la Justice et des Droits de l'Homme à Bamako par Stop Sahel. En 2019, le UNHCR et le ministère de la Justice ont établi un partenariat pour faciliter l'intégration locale (et la naturalisation) de 1 300 réfugiés mauritaniens à Kayes. En 2021, le UNHCR a consacré des ressources financières pour faciliter l'intégration locale des réfugiés à travers des micro-projets ; cependant, la demande a dépassé l'offre, et le UNHCR et ses partenaires n'ont pas pu répondre à de nombreuses demandes de micro-projets.

Le UNHCR et ses partenaires n'ont jusqu'à présent pas entrepris d'activités de suivi visant à évaluer le niveau d'intégration locale des réfugiés. Cependant, en 2022, plus de 3 000 demandes de naturalisation ont été approuvées. Le UNHCR a apporté un soutien significatif au ministère de la Justice à Bamako, responsable des dossiers de naturalisation, ainsi qu'au commissariat de police de Kayes, en fournissant des véhicules et du matériel de bureau.

À Kayes, comme mentionné précédemment, le UNHCR et ses partenaires sont actuellement engagés dans un projet visant à regrouper les sites de réfugiés, facilitant ainsi leur intégration au sein des communautés locales. L'objectif de ce projet est de transformer ces sites en villages, bien que sa concrétisation demeure en suspens. Les cités Naata représentent un autre élément essentiel des efforts du UNHCR pour favoriser l'intégration locale des réfugiés.

La méthode communautaire adoptée par le UNHCR a encouragé le dialogue entre les réfugiés, les leaders locaux, les personnes déplacées, et les communautés d'accueil, ce qui a été reconnu comme un élément facilitateur de l'intégration locale¹⁹⁸.

Cependant, les défis auxquels la stratégie d'intégration locale du UNHCR est confrontée sont multiples et quotidiens :

- **Les procédures par lesquelles les partenaires enregistrent, évaluent et soumettent les cas au UNHCR sont lentes,**¹⁹⁹ mais compensées par l'usage de points focaux et comités locaux de paix. En dehors de CIAUD Canada, les partenaires du UNHCR ne sont pas présents aux frontières (alors qu'ils

¹⁹⁶ Entre 2021 et décembre 2023, le Mali a bénéficié d'un fonctionnaire adjoint P2 chargé du RST et d'un personnel national d'appui. Selon certains informateurs clés (ou dont l'avis peut être valable pour l'une des cinq années couvertes par la présente évaluation, étant donné que le poste P2 n'était pas en place pendant les trois premières années couvertes par cette évaluation et n'est plus en poste au Mali), cela représentait une capacité suffisante pour identifier et traiter les cas pour le quota donné au cours d'une année. Et, selon ces mêmes informateurs clés, cela aurait également dû être suffisant pour assurer la formation des partenaires. Cette position a été contestée par d'autres informateurs clés interrogés par l'équipe d'évaluation. Nb. L'opération au Mali n'a actuellement pas de quota (en 2024) ; plutôt, un accord exceptionnel a été conclu avec les États-Unis pour permettre au Mali de soumettre des cas en fonction de leur capacité, mais sans quota formel. Cet accord résulte du fait que l'opération au Mali n'a pas atteint ses objectifs annuels en matière de quotas ; et voir UNHCR. (2020) Operations Plan : Mali.

¹⁹⁷ UNHCR. (2018-2019) Operations Plan : Mali.

¹⁹⁸ Entretiens avec des informateurs clés.

¹⁹⁹ Cette procédure ne concerne pas la prise en charge médicale que le partenaire peut faire directement.

devraient théoriquement l'être)²⁰⁰ : l'équipe d'évaluation n'a trouvé aucune trace de structures d'orientation, ce qui pose un défi pour les réfugiés qui n'ont pas les moyens de se rendre dans les villes, comme Gao. A Gao, par exemple, il n'y a pas d'acteur unique pour répondre aux mouvements mixtes ; les agents de protection travaillent sur ces mouvements, ce qui rend difficile une action efficace.

- **Les ressources nécessaires à la surveillance des frontières et à l'enregistrement des mouvements frontaliers sont globalement insuffisantes**²⁰¹. A Gao, il y a 7 motos pour 12 contrôleurs. Chaque agent reçoit un bon pour 15 litres de carburant : les agents échangent ces coupons moins chers à Gao (car il est interdit de transporter du carburant) plutôt que d'acheter du carburant plus cher aux frontières.
- **Bien que des stocks de contingence existent, les réfugiés font face à des retards dans l'enregistrement et la réception de l'aide de la part de la CNCR.** Selon les acteurs clés interrogés par l'équipe d'évaluation, il peut s'écouler plusieurs mois avant que l'assistance ne soit délivrée durant l'attente de l'enregistrement. Toutefois, l'approche communautaire adoptée par le UNHCR a généré des avantages significatifs, conduisant à une communication accrue avec les réfugiés, les communautés hôtes, les dirigeants locaux, les responsables des associations de réfugiés et les populations déplacées.
- **Les parties prenantes ont signalé un changement dans les critères de sélection des activités d'autonomisation économique.** Initialement basés sur la vulnérabilité, les bénéficiaires du financement des AGR sont désormais sélectionnés sur la base de la viabilité et de la solvabilité du projet. Bien que la logique qui sous-tend cette décision soit saine, des inquiétudes subsistent quant à la non-prise en compte de personnes qui pourraient potentiellement bénéficier de ce programme en raison de la modification des critères d'inclusion.

EQ 2.3 Dans quelle mesure les besoins en ressources humaines et les profils du personnel ont-ils été alignés sur la stratégie et le plan de travail ?

L'évaluation note que, de l'avis de diverses parties prenantes internes consultées lors de la visite sur le terrain, les ressources humaines sont passées d'insuffisantes à presque acceptables au cours des années évaluées. Selon les personnes interrogées, l'insuffisance des staffs sur des postes de support est due principalement au faible budget « staffing » alloué à l'opération et qui diminue chaque année. Les informateurs clés ont indiqué que sur le « staffing », le BP a de moins en moins de capacité décisionnelle, mais se base pour la plupart, sur le cadrage et les orientations du RBWCA et aussi en fonction du budget. Toutefois, il ne semble pas que les niveaux de dotation actuels soient alignés sur les besoins réels. Il y a des postes non pourvus pour des bureaux de niveau P5. Généralement le staff essentiel est disponible dans l'administration, mais insuffisant sur des postes de support en abris, CBI, protection, réinstallation et relations externes. Le déficit de staff a également limité la présence du UNHCR dans les zones où le conflit s'est aggravé (générant des besoins plus importants parmi les communautés touchées), bien que les risques liés à la présence dans les zones de conflit nécessitent une gestion extrêmement prudente. Certains postes sont restés vacants (comme celui des relations extérieures) pendant un certain temps. La durée de la vacance des postes peut être attribuée à trois facteurs principaux : le lancement de « Workday », qui a demandé un certain temps aux gestionnaires pour mieux comprendre comment traiter les postes ; l'incertitude concernant le budget, qui a « poussé » les gestionnaires à être prudents avant de pourvoir des postes qu'ils pourraient être amenés à supprimer ; et le fait que les gestionnaires sont débordés et occupés par un si grand nombre d'activités que le recrutement reste en suspens. Selon les principales parties prenantes, la situation financière signifie que non seulement il n'est pas possible d'augmenter les niveaux de dotation ou même de maintenir les

²⁰⁰ D'après les informations recueillies au cours des discussions de groupe. Cependant, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de trouver des explications à ce sujet sur le terrain.

²⁰¹ Il s'agit là d'un autre cas où des niveaux de financement insuffisants ont affecté la capacité opérationnelle du UNHCR.

niveaux de dotation actuels, mais qu'elle a plutôt conduit à une réduction des niveaux de dotation (réduction du budget de dotation de 6% pour 2024) avec des postes supprimés. Compte tenu des limites externes imposées par le contexte, la seule option dont dispose la BP est de s'assurer qu'elle utilise les ressources à sa disposition de la manière la plus optimale. Dans la pratique, cela s'est traduit par la redistribution des postes vers différentes fonctions et la reconsidération des activités pour prioriser.

L'évaluation constate qu'il n'y avait pas d'équité entre les sexes dans les effectifs du UNHCR : 80 % d'hommes et 20 % de femmes. Il n'y a aucune femme employée nationale et seulement une femme employée internationale à Mopti et à Tombouctou il y a une femme employée nationale et une femme employée internationale. Interrogés sur cette divergence, les acteurs internes ont indiqué que, dans les bureaux locaux, les préoccupations en matière de sécurité jouaient un rôle dans le recrutement du personnel féminin. Certaines sources ont indiqué que les profils féminins disponibles répondant aux publications de postes sont souvent des personnes vivantes à Bamako mais pour des raisons familiales ou sécuritaires ne sont pas prêtes à aller sur le terrain. Bien qu'il n'ait pas été possible de le vérifier, cette situation a été attribuée au UNHCR en tant qu'employeur et aux candidates potentielles. En effet, le UNHCR peut ne pas avoir donné la priorité à la parité hommes-femmes dans ses pratiques d'embauche, et n'a pas créé les conditions favorables à l'égalité entre les hommes et les femmes. A cela s'ajoute le fait que les candidates ont pu préférer ne pas postuler des postes dans des zones peu sûres. L'évaluation ne conteste pas cette logique ; cependant, une telle inégalité entre les sexes au sein du personnel du UNHCR n'est pas conforme aux engagements globaux du UNHCR en faveur de l'équité entre les sexes dont l'une des actions principales est que « au minimum, les opérations du UNHCR garantiront la présence de 50 % de femmes dans les structures de gestion et de direction placées sous l'autorité du UNHCR »²⁰².

Selon les parties prenantes internes et externes interrogées lors des visites sur le terrain, **le résultat d'une telle inégalité entre les sexes dans la composition des équipes est que les besoins de protection des femmes et des filles dans les groupes de population servis par le UNHCR ne sont souvent pas pris en compte.** En outre, les piliers des stratégies globales du UNHCR sur les VBG, la protection des enfants et l'enregistrement exigent le recrutement de personnel féminin, ce qui est particulièrement important dans les régions du centre et du nord du Mali. Pour des raisons culturelles, les filles et les femmes sont souvent plus à l'aise pour parler de questions sensibles de protection avec une autre personne de leur sexe. La présence de groupes militants armés qui épousent et appliquent une version rigidement genrée de l'Islam dans les régions du nord et du centre du Mali signifie que dans le cadre du monitoring, il arrive que les équipes masculines du UNHCR ou soutenues par le UNHCR rencontrent, dans le cadre des activités de protection, des femmes auxquelles elles ne peuvent pas s'adresser.

L'attention plus marquée sur la recherche de solutions durables²⁰³ s'est aussi traduite au niveau des RH par le recrutement d'un chargé de développement senior.²⁰⁴ Les difficultés de recrutement d'un poste de relations externes—il est resté vacant pendant dix mois en 2022—sont probablement liées au manque de visibilité du UNHCR vis-à-vis des donateurs et des acteurs externes du développement et de l'humanitaire.

²⁰² UNHCR. (2018) Policy on Age, Gender and Diversity Accountability. <https://www.UNHCR.org/media/policy-age-gender-and-diversity-accountability-2018>. Accédé le 23 septembre 2023.

²⁰³ Voir Q.1.4.

²⁰⁴ Plan Opérationnel 2021.

EQ 2.4 Comment et dans quelle mesure le Bureau régional et le siège ont-ils apporté un soutien approprié et opportun au UNHCR Mali ?

&

EQ 2.7 De quelle manière le UNHCR a-t-il soutenu la régionalisation et comment la régionalisation a-t-elle bénéficié aux personnes sous le mandat du UNHCR ? Si oui, comment ? Sinon pourquoi ?

Le siège aussi bien que le bureau régional ont toujours apporté leur soutien à l'opération du Mali, tout au long de la période sous revue. Ils nous ont tous les deux aidés à répondre de façon continue aux besoins non couverts des personnes déplacées de force et apatrides en accompagnant l'opération du Mali dans ses demandes d'augmentation de staff et de budget. Beaucoup de collègues ont aussi bénéficié de renforcement de capacités leur permettant d'être plus ou moins autonomes et plus opérationnels. Mais il serait souhaitable d'avoir les collègues des sections techniques du Wash, et Santé/ Nutrition, domaines dans lesquelles l'opération du Mali n'a pas d'expertise dédiée, plus souvent en mission.

Les objectifs généraux de la décentralisation/ régionalisation n'ont été que partiellement atteints au Mali. La proximité de la prise de décision avec les personnes sous le mandat du UNHCR a catalysé une meilleure connaissance du contexte, une plus grande agilité dans la réponse et a augmenté le nombre de visites sur le terrain que le personnel de la RBWCA a effectuées au Mali, ce qui a porté ses fruits en termes d'appui technique. Cependant, il reste du travail à faire pour accroître l'autonomie de la prise de décision au sein du BP et pour fournir une orientation stratégique globale au BP de la part de la RBWCA.

La proximité géographique du RBWCA (Dakar) avec le terrain (Mali) a accéléré la prise de décision, a accru la familiarité du personnel du bureau régional avec le contexte malien, et les a placés et rapprochés géographiquement et opérationnellement des besoins et des objectifs.²⁰⁵ Cependant, si l'un des objectifs de la régionalisation était d'installer le personnel du Bureau régional au même endroit que les homologues des bailleurs de fonds²⁰⁶ et, grâce à la proximité et à une meilleure connaissance du contexte, de catalyser les partenariats, d'accroître les possibilités de financement et de collecter davantage de fonds pour les programmes du bureau national, ce volet n'a pas été atteint. Alors que quelques donateurs ont des bureaux régionaux à Dakar, la plupart des donateurs qui financent des projets humanitaires et de développement au Mali ont des bureaux à Bamako. Comme la responsabilité première de la collecte de fonds incombe au bureau national du UNHCR, la validité de la logique selon laquelle la régionalisation et décentralisation catalysera les contributions financières aux opérations nationales n'a été atteinte que partiellement.

Même avec son niveau secondaire de responsabilité en matière de collecte de fonds (après le CO), le RBWCA n'est que partiellement en mesure d'appuyer les opérations nationales de collecte de fonds du Mali²⁰⁷. Ceci semble être le résultat d'un manque de personnel au sein du Département des Relations Externes du RBWCA (qui a un mandat beaucoup plus large que les relations avec les donateurs) à Dakar. Avec seulement deux personnes dans le département des relations externes (un coordinateur des Relations Externes (P4) et un assistant des relations externes (P2)), le département des relations externes du RBWCA n'est pas en mesure de fournir au bureau national du Mali l'appui à la mobilisation des ressources dont il a besoin (voir l'annexe 21 pour une analyse plus approfondie des relations avec les donateurs, de la collecte de fonds et de la mobilisation des ressources).

²⁰⁵ Selon les informateurs clés.

²⁰⁶ Selon un informateur clé interne.

²⁰⁷ Voir Q.E.3.1 pour une analyse approfondie des défis auxquels le bureau national est confronté en matière de mobilisation des ressources.

Actuellement, le bureau du Mali bénéficie d'un soutien important de la part du bureau régional.

Les principales parties prenantes internes ont indiqué que ce n'était pas nécessairement le cas au cours des premières années couvertes par le MYMPPSS ; cependant, le BP a été bien soutenu par la RBWCA à la suite du récent coup d'État et au cours de la crise humanitaire qui en a résulté et qui s'est développée. Le fait de travailler dans le même fuseau horaire que leurs collègues maliens a permis au personnel du RBWCA de communiquer et de collaborer avec leurs collègues du BP en temps réel. La proximité du Mali a augmenté les opportunités (et réduit les coûts) pour le personnel du RBWCA d'effectuer des visites de terrain au Mali. Bien que cela soit difficile à quantifier, les principales parties prenantes internes indiquent que la régionalisation a permis d'augmenter l'intensité et l'efficacité des échanges entre le RBWCA et le BP.

Le bureau national du Mali reçoit un soutien technique très apprécié de la part de la RBWCA mais ne semble pas recevoir d'orientation stratégique pour développer sa réponse au Mali en fonction des objectifs plus larges de la réponse au Sahel²⁰⁸. Le soutien de la BR est modéré car, stratégiquement, les deux entités n'ont pas été en mesure de trouver un terrain d'entente/un point de vue commun. C'est cet aspect qui doit être établi pour améliorer le soutien technique. Un examen des documents suggère que le UNHCR n'a peut-être pas entièrement développé une stratégie régionale pour le Sahel. Le document stratégique le plus formel examiné, « Crisis in the Sahel : UNHCR Emergency and Protection Response » (février 2020), est assez superficiel. En tout état de cause, le BP semble avoir développé sa stratégie opérationnelle actuelle en grande partie par ses propres moyens.

La cohérence dans le développement des stratégies transfrontalières entre les bureaux nationaux dépend de la communication entre les représentants nationaux, qui semble être régulière et solide. La situation actuelle au Mali semble stimuler le développement d'une stratégie attendue pour le Sahel central. Cette dernière vise à établir une ligne directrice pour les opérations, la communication et la collecte de fonds, jetant ainsi les bases d'une collaboration plus dynamique entre les bureaux régionaux en charge du Sahel central et des pays côtiers. Toutefois, cette stratégie n'en est qu'à ses débuts et il est possible de renforcer l'engagement stratégique. Le processus de Bamako,²⁰⁹ qui offre l'occasion d'établir un mécanisme de coopération et de coordination entre les bureaux nationaux du Sahel et les bureaux régionaux qui les soutiennent, et de nommer des coordinateurs de situation pour faciliter et formaliser les échanges entre eux, en est encore à la phase de mise en œuvre.

Au niveau technique, les liens entre le UNHCR Mali et la RBWCA sont très actifs. La RBCWA a soutenu le UNHCR Mali à travers le déploiement du Projet 21 et a financé plusieurs postes de suivi de la protection dans le BP. A ce niveau, les liens et les contacts entre le RBCWA et le UNHCR Mali sont visibles et réguliers. Le personnel du UNHCR Mali participe régulièrement aux réunions régionales sur la protection, où les informations sont partagées et les problèmes signalés. Le personnel de la RBCWA travaille en étroite collaboration avec ses collègues du BP et leur apporte un soutien technique. Les personnes interrogées ont souligné la valeur du soutien de la RBCWA dans les domaines de l'éducation, des abris, de la mobilisation communautaire, y compris le suivi et les rapports de situation. Le personnel de la sous-délégation en Gao et des bureaux de terrain a bénéficié des lignes directrices, des outils, de l'expertise et du soutien fournis par la RBWCA.

Alors que la décentralisation est généralement perçue de manière positive par les opérations au Mali, la frustration existe quant à l'insuffisance des ressources fournies au BP pour couvrir les besoins des personnes avec et pour lesquelles le UNHCR travaille.

²⁰⁸ Entretiens internes.

²⁰⁹ Le « Processus de Bamako », est une plateforme intergouvernementale visant à mettre en place des actions concrètes et rapides afin de renforcer la coordination entre les acteurs de la sécurité et de l'aide humanitaire et de garantir l'accès humanitaire, la protection et l'assistance aux populations touchées.

Par rapport à l'importante crise de protection à laquelle il est confronté, le BP du Mali manque de personnel et de soutien, ce qui limite la présence du UNHCR dans des zones clés du pays (par exemple, Kidal), et sa visibilité dans d'autres (par exemple, Kayes). Compte tenu de la situation actuelle au Mali, le personnel du UNHCR souhaite étendre son empreinte en matière de protection pour servir toutes les personnes relevant de son mandat : cela nécessite une présence et des ressources humaines et financières que le BP n'a pas à sa disposition. La frustration —de ne pas avoir les ressources suffisantes pour effectuer le travail de protection requis dans les lieux et à l'échelle requise—était évidente chez tous les employés du UNHCR avec lesquels l'équipe d'évaluation s'est entretenue, aux bureaux de terrain, à la sous-délégation, à Bamako et au niveau régional. La frustration au niveau national est amplifiée par le fait que d'autres agences des Nations Unies sont présentes dans des zones où la protection du UNHCR n'est pas visible (par exemple, Kidal). Plusieurs membres du personnel du BP ont demandé à l'équipe d'évaluation : « Comment pouvons-nous soutenir les déplacés internes et les mouvements transfrontaliers de personnes si nous ne sommes pas là ? ». Alors que la décentralisation est généralement perçue positivement par les opérations au Mali, la frustration existe quant à l'inadéquation des ressources que la RBWCA fournit au pays pour couvrir les besoins des personnes.

Les points de vue semblent diverger entre la RBWCA et le BP sur la manière de procéder : les contraintes financières, l'augmentation et l'évolution des risques sécuritaires et le manque de clarté des canaux de communication concernant l'orientation stratégique et l'analyse sous-tendant la prise de décision sont autant de facteurs qui s'ajoutent aux autres. La RBWCA n'est pas complètement au courant de tous les aspects de la stratégie du BP ou des raisons qui sous-tendent les décisions opérationnelles (par exemple, les décisions en matière de personnel, les bureaux de terrain, etc.). Dans le même temps, le BP ne sait pas exactement dans quelle mesure ses interventions sont cohérentes avec une vision régionale et/ou avec d'autres opérations nationales répondant à la crise du Sahel.

La décentralisation a officiellement placé une plus grande autorité de gestion au niveau du BP.

Par rapport aux premières années du MYMPSS, le BP jouit d'un niveau raisonnable d'autonomie pour fixer les priorités du projet et communiquer ces besoins à la RBWCA, qui regroupe ensuite les besoins du BP lors de ses discussions budgétaires avec le siège, puis transmet au BP le montant de l'argent garanti dont il dispose. Par la suite, si les priorités du BP s'inscrivent dans le cadre des politiques globales du UNHCR, telles que le plafonnement des frais de personnel à 40 %, le BP jouit d'une réelle autonomie pour décider des projets à privilégier. Il s'agit d'un changement significatif par rapport à la manière dont le UNHCR fonctionnait auparavant, lorsque la prise de décision et l'approbation étaient centralisées au niveau du siège. Cependant, dans certains cas, cette autonomie accrue n'a pas été accordée librement ; au contraire, le BP a dû insister pour qu'elle le soit.²¹⁰ Cependant, malgré l'autonomie dont jouit le UNHCR Mali du fait de la décentralisation, la stratégie du BP et l'allocation des budgets est examinée et remise en question par ses collègues de la RBWCA. Par exemple, la RBWCA estime que les coûts de personnel des opérations au Mali sont assez élevés, et s'interroge sur la nécessité des bureaux de terrain « coûteux » dans des zones (peu sûres) où le bureau n'est en mesure d'atteindre que des zones « situées dans un rayon de 20 km de son bureau. » La RBWCA s'interroge sur la stratégie consistant à doter les sous-bureaux de coordinateurs de groupes interagences P4 au lieu de consacrer ces ressources au soutien des organisations de la société civile (OSC) et au développement de leurs capacités.

En outre, l'autonomie accrue dont jouit le BP pour définir les priorités en matière de programmes et de projets à financer ne s'étend pas à la gestion de la sécurité. Le UNHCR Mali ne peut pas décider seul de ses mesures de sécurité. Les mesures de sécurité de UNHCR Mali doivent être conformes au système de sécurité des Nations Unies, à des questions telles que la nécessité de véhicules blindés, les télécommunications, les maisons d'hôtes, l'autorisation de se rendre à un certain endroit. Ces décisions ne relèvent pas de la gestion de la sécurité du UNHCR. Le UNHCR Mali peut mettre en œuvre des mesures de sécurité supplémentaires en plus des exigences minimales de sécurité

²¹⁰ Entretiens avec des informateurs internes.

(MSR) établies par l'UNDSS, mais le UNHCR Mali n'est pas libre d'opérer en deçà des MSR de l'UNDSS.²¹¹

EQ 2.5 Quels ont été les facteurs/décisions contextuels et opérationnels les plus importants (y compris les systèmes et structures opérationnels) qui ont contribué à l'obtention des résultats ou qui les ont entravés ?

Déclarations L2 (Mali, Niger) et L3 (Burkina Faso) : La déclaration de l'urgence L2 et les conditions régionales qui l'ont catalysée sont les facteurs et les décisions les plus importants qui ont permis au UNHCR d'atteindre les résultats qu'il a obtenus. L'escalade des besoins humanitaires au Sahel résultant de la montée des conflits armés intercommunautaires a conduit le UNHCR à déclarer des urgences L2 au Mali et au Niger (et une urgence L3 au Burkina Faso) en février 2020. Cette déclaration a conduit à un soutien accru au BP du Mali pour couvrir certaines lacunes auxquelles il était confronté en termes de ressources, de personnel et d'expertise. Un soutien et des ressources supplémentaires ont été fournis par la RBWCA, ce qui a permis au BP de mieux répondre et d'assumer les rôles opérationnels et de coordination nécessaires. La déclaration de cette L2 a précipité l'augmentation du soutien que le BP a commencé à recevoir de la RBWCA (voir section précédente).

Conflit, insécurité croissante et accès : L'insécurité est le principal facteur qui nuit à l'efficacité opérationnelle, cependant l'équipe d'évaluation a constaté que, dans certains cas, un facteur mineur peut avoir un impact profond sur l'efficacité opérationnelle. C'est le cas, par exemple, de la difficulté d'accéder à certaines localités avec des motos pour le suivi de la protection, ce qui a entravé les déplacements sur le terrain. Le UNHCR et ses partenaires ont mis en place des lignes budgétaires pour louer des véhicules pour les missions. Cependant, ces lignes n'étaient pas suffisantes pour mener à bien les missions (telles que la surveillance des frontières et de la protection, les évaluations rapides des besoins) dans les délais prévus. La fourniture de listes de bénéficiaires et de zones d'intervention par le UNHCR à ses partenaires d'exécution peut souvent prendre un temps considérable, ce qui entraîne des retards dans la fourniture de l'assistance dont les personnes ont besoin et prolonge la durée des projets. Cela dit, l'amélioration des outils de collecte de données, notamment la numérisation, a permis d'améliorer la qualité des données et de réduire le temps nécessaire à la collecte et au traitement des informations. Dans certains cas et dans certains lieux, cela a permis aux populations vulnérables de recevoir de l'aide plus rapidement qu'auparavant.

Partenariats locaux : D'un point de vue plus large, l'évaluation constate que le UNHCR a réussi à soutenir et à accompagner les partenaires nationaux en renforçant leurs capacités techniques afin d'améliorer la qualité des actions. Par exemple, le UNHCR a introduit le respect des politiques en matière d'abus et d'exploitation sexuels dans ses interventions, et les ONG partenaires qui n'étaient pas à un niveau satisfaisant ont été renforcées. L'ancrage des ONG partenaires du UNHCR dans les communautés locales et l'utilisation d'agents locaux et de comités locaux (protection) est un facteur notable contribuant à l'atteinte des résultats. Les ONG partenaires du UNHCR se sentent capables de faire le ciblage elles-mêmes, en collaboration avec la CNCR et les services de développement social. De plus, le fait que les partenaires travaillent désormais directement avec les bureaux et les points focaux basés sur le terrain permet d'accélérer l'acheminement de l'aide humanitaire.

MINUSMA : Il est probable que le départ de la MINUSMA aura un impact significatif et négatif sur la vie des personnes sous le mandat du UNHCR ainsi que sur les capacités du UNHCR à les servir. Le UNHCR ressentira probablement l'impact du départ de la MINUSMA dans trois domaines distincts, mais liés : 1)

²¹¹ Si les bureaux du UNHCR étaient équipés de manière autonome et si son personnel de terrain et ses partenaires de mise en œuvre étaient à l'aise pour mettre en œuvre le concept d'action humanitaire neutre et indépendante (à la manière du CICR, voir l'annexe 4), il serait possible de plaider en faveur d'une autonomie accrue afin de mieux servir les personnes relevant de son mandat.

la sécurité/ l'accès ; 2) la logistique, la chaîne d'approvisionnement et le transport ; et 3) la fourniture d'une assistance aux populations avec et pour lesquelles le UNHCR travaille (par le biais de leurs projets intégrés rapides). Cependant, si le UNHCR peut mettre en place des mesures d'atténuation appropriées dans ces trois domaines et s'assurer que ses bureaux sur le terrain sont correctement soutenus, la façon dont le UNHCR travaille—par le biais d'une variété de partenaires de mise en œuvre basés localement—laisse le UNHCR potentiellement bien placé (ou du moins, mieux placé que la plupart) pour continuer à fournir des services aux personnes avec et pour lesquelles l'organisation travaille, même après le retrait de la MINUSMA. Comme l'ont souligné plusieurs membres du personnel du UNHCR à l'équipe d'évaluation : « Le UNHCR était là avant l'arrivée de la MINUSMA et nous serons là après leur départ ». Dans les mois à venir, le CO, en coordination avec l'UNDSS et la RBWCA, sera obligé de revoir son « Minimum Security Requirements (MSR) », son « staffing, » et sa Procédure standard d'opération (SOP) dans chacun de ses bureaux de terrain (voir Annexe 4 pour une analyse plus complète de la façon dont le UNHCR sera affecté par le retrait de la MINUSMA).

EQ 2.6 Dans quelle mesure le UNHCR Mali et le UNHCR Mauritanie ont-ils travaillé efficacement au-delà des frontières pour soutenir l'analyse du contexte, la préparation aux situations d'urgence et les retours ?

Globalement, l'évaluation a abouti à trois conclusions principales concernant les relations de travail entre le UNHCR Mali et le UNHCR Mauritanie. Dans l'ensemble, il existe un bon niveau de coordination opérationnelle entre les bureaux nationaux voisins ; cependant, le fait que chacun d'eux soit soutenu par un bureau régional différent présente régulièrement des obstacles pratiques. L'insécurité a eu un impact sur les accords existants et il y a des tensions entre les deux visions distinctes sur le sujet de l'éducation des enfants.

Dans l'ensemble, il existe une coordination active entre les bureaux du UNHCR au Mali et en Mauritanie. La coordination transfrontalière a lieu tant au niveau du bureau national qu'avec la sous-délégation de Gao et les bureaux locaux de Mopti et de Tombouctou afin de s'assurer que les aspects liés au rapatriement sont traités dans le cadre de groupes de travail tripartites. Conformément à la récente évaluation de la stratégie nationale du UNHCR Mauritanie, cette évaluation note que la communication entre les deux bureaux nationaux facilite une vision et une analyse communes, ainsi que la mise en œuvre d'actions conjointes et l'adaptation de la réponse du UNHCR aux changements survenus de part et d'autre de la frontière²¹². La commission tripartite entre le UNHCR et les autorités nationales mauritaniennes et maliennes apparaît comme un outil essentiel pour partager des informations fiables sur des sujets tels que la situation dans les zones de retour, le risque des zones minées, les documents d'état civil pour les enfants nés en Mauritanie, la simplification des formalités, etc. Cependant, la relation entre le bureau local de Kayes et le bureau national mauritanien est problématique, et les demandes restent sans réponse - les acteurs clés attribuent cette situation à une conséquence directe du fait que le bureau national du Mali et les bureaux nationaux mauritaniens sont soutenus par des bureaux régionaux différents. Cet arrangement complique la coordination transfrontalière entre les deux bureaux et a été cité par les parties prenantes comme la raison pour laquelle la coordination bilatérale avec le UNHCR Mauritanie est la plus faible de tous les pays voisins du UNHCR au Mali. Bien qu'il y ait une communication régulière entre le UNHCR Mauritanie et le personnel de la RBWCA basé à Dakar, ainsi qu'entre les homologues des bureaux du Mali et de la Mauritanie, la RBWCA ne peut pas fournir d'appui à la programmation au bureau national de Mauritanie, car la Mauritanie ne fait pas partie du budget supervisé par la RBWCA. Étant donné que les réfugiés maliens en Mauritanie sont une composante importante des programmes du UNHCR Mauritanie, le fait que si le RBWCA souhaite organiser une réunion avec le bureau national de Mauritanie, il soit obligé de passer par le RBMENA est loin d'être idéal. Plutôt que de faciliter l'efficacité opérationnelle, l'arrangement régional actuel présente des

²¹² UNHCR. (2023) Country Strategy Evaluation: Mauritania.

contraintes bureaucratiques, financières et logistiques, entravant la capacité de la RBWCA à fournir un appui stratégique au UNHCR Mauritanie et à faciliter la coordination et la collaboration entre les deux bureaux nationaux. Étant donné l'importance des mouvements de personnes entre le Mali et la Mauritanie, le fait qu'ils soient gérés par des bureaux régionaux distincts n'a pas facilité une coordination et une programmation bilatérales optimales.²¹³

Néanmoins, l'insécurité au Mali pose des défis à la stratégie de rapatriement volontaire mise en œuvre par les deux bureaux de pays. Bien que certains participent aux programmes "Go and See" et "Come and Tell", il est difficile pour le UNHCR Mali de vérifier si les rapatriés potentiels peuvent accéder aux services sociaux de base.

L'évaluation a constaté une contradiction entre une stratégie d'éducation conçue pour faciliter la réintégration des apprenants réfugiés maliens vivant en Mauritanie lors d'un rapatriement volontaire au Mali (mais qui les maintient séparés et mal adaptés pour rejoindre la société mauritanienne), et les stratégies d'inclusion et d'éducation du UNHCR, ainsi que l'engagement du UNHCR en faveur de solutions durables. L'accord tripartite prend en compte l'appui du Mali à l'éducation (formation et appui aux enseignants) ; cependant, comme il est basé sur le curriculum malien (français), les enfants des réfugiés maliens dans le camp de Mbera ne sont pas actuellement intégrés dans le système éducatif mauritanien (arabe). Le ministère malien de l'Éducation veille plutôt à ce que les apprenants maliens de Mbera passent chaque année des examens scolaires basés sur le système et les normes d'éducation maliens. Bien que ces efforts soient tout à fait cohérents avec l'intention de faciliter le rapatriement volontaire des réfugiés maliens vivant en Mauritanie, comme le prévoit l'accord tripartite, il convient de se demander si : a) cette stratégie n'entrave pas activement la capacité de ces enfants maliens à s'intégrer socialement et culturellement dans la société mauritanienne, et b) si cette stratégie n'entrave pas la cohésion sociale des réfugiés maliens à Mbera au sein de la société mauritanienne. Globalement, il s'agit d'une question d'intégration locale et sociale et de cohésion sociale et du rôle du UNHCR de s'assurer que ces enfants sont culturellement et socialement intégrés dans le système mauritanien. A cet égard, il convient de se demander si l'intérêt supérieur des enfants des réfugiés maliens vivant en Mauritanie est mieux servi par cette politique, alors que le rapatriement volontaire n'a pas lieu (et n'aura pas lieu dans l'immédiat ou à moyen terme).²¹⁴

²¹³ Pour des informations plus détaillées sur les échanges entre les deux bureaux nationaux, veuillez consulter l'annexe 24, EQ2.6.

²¹⁴ Cependant, il est important de souligner que cette question fait l'objet de discussions en Mauritanie depuis plusieurs années et que le pays s'oriente maintenant vers une approche inclusive, c'est-à-dire qu'il abandonne progressivement le programme malien en faveur du programme mauritanien pour tous les réfugiés. Pour plus d'informations, voir le document suivant : "Plan d'action budgétisé pour l'inclusion des réfugiés maliens dans le système éducatif mauritanien : 2024-2035" pour plus d'informations.

EQ.3. Dans quelle mesure le UNHCR Mali a-t-il agi de façon durable en assurant la transition de l'assistance humanitaire à des solutions viables pour les personnes en déplacement forcé et à risque d'apatridie ?

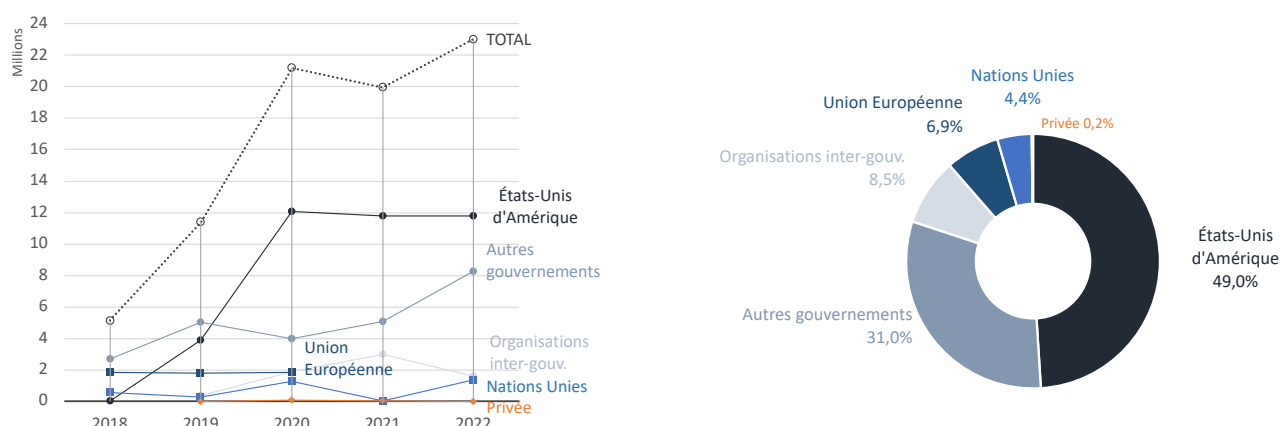
1. *Malgré des fonds provenant de bailleurs de fonds majoritairement gouvernementaux et négociés au niveau global ou régional, le UNHCR Mali adopte une démarche pour la recherche de fonds distribués localement. Certains projets comme le projet sur l'énergie durable (SDC) ont été financés de cette façon.*
2. *Le UNHCR Mali a encore quelques difficultés à bien communiquer et rendre visible ses activités auprès des bailleurs de fonds présents au Mali.*
3. *La programmation pluriannuelle ne semble pas avoir modifié sa planification avec des projets financés sur une base annuelle. En outre, et malgré la nouvelle programmation pluriannuelle du UNHCR, les projets et les accords avec les partenaires sont généralement financés sur une base annuelle, ce qui fait que non seulement la planification est courte, mais aussi les fonds octroyés servent plus à répondre aux besoins urgents et conjoncturels que à des solutions durables, ce qui ne facilite pas la continuité et transition de l'assistance humanitaire vers les solutions.*
4. *Le UNHCR Mali a pris la mesure de l'importance d'intégrer les questions environnementales dans sa stratégie. Alors que la stratégie de pays du UNHCR (2018-2022) ne faisait aucune référence aux aspects climatiques ni ne définissait des lignes directrices spécifiques pour inclure les questions environnementales dans ses activités, la nouvelle stratégie a tenu compte des avancées du UNHCR au niveau global et des enjeux spécifiques du contexte.*
5. *Le UNHCR a intégré des mesures d'atténuation et d'adaptation dans ses activités de terrain pour limiter les pressions exercées sur les ressources en eau et en bois, au niveau collectif et individuel (kits solaires, kits cuisines, radios, éclairages solaires et infrastructures hydrauliques).*
6. *Des efforts sont faits pour intégrer les enjeux environnementaux dans les procédures d'achat, les constructions d'abris et de logements. Néanmoins, certaines pratiques devraient être systématisées et mieux documentées.*

EQ 3.1 Dans quelle mesure la stratégie de mobilisation des ressources et les relations avec les donateurs garantissent-elles le financement durable de la protection et des solutions pour les personnes sous le mandat du UNHCR Mali ?

Le UNHCR Mali a dû faire face à une diminution de la couverture des besoins de l'aide humanitaire entre 2018 et 2023. Le UNHCR s'est tourné vers des sources de financement alternatives en raison de la réduction graduelle des fonds. Cependant, par rapport aux besoins humanitaires croissants au Mali, le manque de visibilité et les capacités insuffisantes en matière de relations externes et de mobilisation de ressources ont contribué au faible niveau de financement du UNHCR. (Le Bureau régional a organisé un atelier régional pour la collecte de fonds en 2023. Néanmoins, une formation supplémentaire est nécessaire pour l'opération au Mali.) D'une manière générale, la part des financements des bailleurs de fonds a fortement augmenté, passant de 5 millions USD en 2018 à

23 millions USD en 2022. Les bailleurs de fonds gouvernementaux (États-Unis en tête, 49 %) ²¹⁵ fournissent la contribution la plus importante. La participation des donateurs privés reste minime.

GRAPHIQUE 1. Évolution des donations par type de donateurs (2018-2022) et proportions des fonds reçus par type de donateur durant la période 2018-2022



Source : Mali Funding Overview 2018-2023

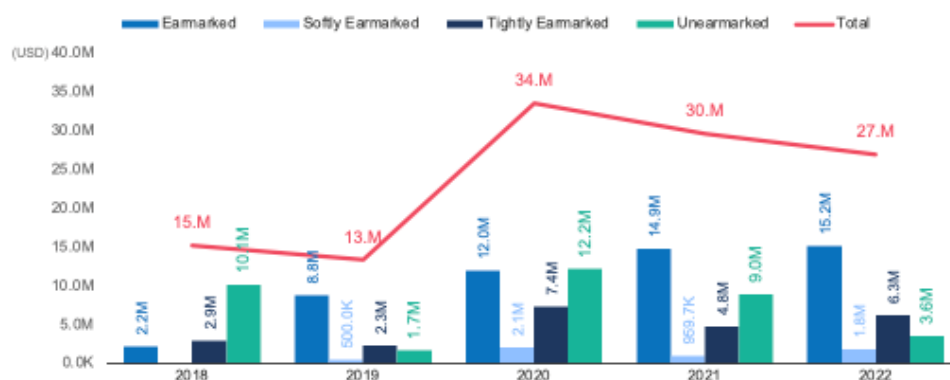
La plupart des fonds alloués par les donateurs (96,4 % sur la période 2018-2023) ²¹⁶ proviennent des allocations globales négociées au niveau du bureau régional ou du siège (fonds « earmarked », « softly earmarked », and « tightly earmarked » ²¹⁷, graphique 2). Ils ne sont pas spécifiés pour cibler un groupe ou un objectif particulier. **Ce qui signifie que le UNHCR Mali n'a pas un ciblage avec des besoins spécifiques de suivi ou de compte-rendu.** Cependant, les fonds « unearmarked » alloués par le siège à partir d'un pool de fonds flexibles pour combler tout écart résiduel entre les fonds collectés par l'opération et le OL, ont diminué au fil des ans, passant de 10,2 millions USD en 2018 à 3,6 millions USD en 2022 : 10,2 millions USD en 2018, 3,6 millions USD en 2022 et 3,6 millions USD en 2022 (voir l'annexe 21 pour une analyse plus approfondie des relations avec les donateurs, de la collecte de fonds et de la mobilisation des ressources).

²¹⁵ Au total, 30 bailleurs de fonds ont été identifiés entre 2018 et 2022 avec 14 entités gouvernementales, 8 bailleurs de fonds privés, 4 organisations inter-gouvernementales et 4 entités des Nations Unies. En moyenne, le UNHCR comptait la participation de 14 bailleurs de fonds par an.

²¹⁶ UNHCR. (2023) Opération Mali, Aperçu du financement de l'ABC de 2018 à 2023.

²¹⁷ Les fonds « tightly marked » correspondent à un projet ou secteur spécifique au sein d'un pays. Les fonds « earmarked » ciblent un pays sans limitation. Les fonds « softly earmarked » peuvent couvrir plusieurs pays et/ou plusieurs activités sans spécificité.

GRAPHIQUE 2. Évolution des donations par type de financement (2018-2022)



Source : Mali Funding Overview 2018-2023

UNHCR a cherché à mieux se mobiliser pour la collecte de fonds au niveau national, malgré des défis relevés. Le UNHCR Mali a pu s'appuyer sur l'accompagnement des visites du siège et du bureau régional pour capter l'attention des bailleurs. Pour faciliter le lien avec les bailleurs et fonds et améliorer la communication autour de ses activités, le UNHCR Mali a voulu aller plus loin que l'utilisation des outils de communications classiques²¹⁸, au travers d'outils plus innovants comme la mise en place de webcam pour réaliser des visites à distance. Pourtant, certains bailleurs et autres acteurs du secteur soulignent le fait que les activités du UNHCR Mali sont méconnues et manquent de visibilité²¹⁹.

La recherche de financement a amené le UNHCR Mali à se positionner sur des thématiques transversales afin de répondre aux attentes de certains bailleurs. Ce genre de positionnement avait pour but de garantir certains financements et a amené le UNHCR Mali à étendre les limites de son mandat principal. Par exemple, avec la fin du financement du monitoring protection par la coopération suisse (SDC) en 2021²²⁰, le UNHCR s'est repositionné. Les opérations ont avancé sur un projet portant sur la fourniture d'énergie renouvelable aux personnes en mobilité, s'inscrivant dans les orientations globales du UNHCR²²¹ et aligné sur la priorité de la Suisse au Mali.²²²

Malgré l'adoption d'une programmation pluriannuelle par le UNHCR, les projets sont habituellement financés sur une base annuelle. Cela entraîne une planification de courte durée, et les fonds alloués tendent à répondre aux besoins urgents et conjoncturels des personnes avec et pour lesquelles le UNHCR travaille plutôt qu'à développer des solutions durables. Cette approche limite la capacité des partenaires à planifier sur le long terme.

EQ 3.2 Dans quelle mesure les considérations environnementales et l'énergie durable ont-elles été incluses dans la stratégie, le plaidoyer et les interventions du UNHCR Mali ?

La prise en compte des considérations environnementales et l'énergie durable par le UNHCR Mali est un processus qui s'est amélioré aussi bien sur l'approche stratégique, le plaidoyer que les interventions.

²¹⁸ La communication numérique est un moyen efficace de rencontrer les donateurs et de mettre l'accent sur leur visibilité par le biais de visuels, de vidéos, de photographies, de graphiques, de récits, de textes, etc. (Operations plan 2022).

²¹⁹ Lors de plusieurs entretiens menés avec des informateurs clés au Mali et externes au UNHCR, les activités menées par le UNHCR pour le développement des cités Naata n'est pas assez clair. Les bailleurs ne comprennent pas toujours ce qui est fait ni comment.

²²⁰ La coopération Suisse avec SDC a financé deux phases de Protection Monitoring (2017-2018 et 2019-2021).

²²¹ UNHCR. (2019) Stratégie globale pour l'énergie durable pour la période 2020-2025. <https://www.UNHCR.org/media/global-strategy-sustainable-energy-2019-2025>. Accédé le 12 octobre 2023.

²²² UNHCR. (2021) Operations Plan Mali.

Des défis ont été identifiés pour aller plus loin dans la prise en compte de ces enjeux dans la réalisation même des activités du UNHCR Mali.

Le UNHCR Mali a évolué pour mieux intégrer les considérations environnementales d'un point de vue stratégique. Alors que la stratégie pluriannuelle du UNHCR Mali sur la période 2018-2022 (MYMPPSS) ne faisait aucune référence aux considérations environnementales et climatiques, la nouvelle stratégie pluriannuelle intègre clairement ces enjeux et une réponse adaptée, en tenant compte du cadre stratégique global du UNHCR²²³. A partir de 2020 et sous l'impulsion de la stratégie Sahel²²⁴, le UNHCR Mali adopte une approche stratégique intégrant l'environnement et l'énergie durable²²⁵. D'un point de vue opérationnel, le UNHCR Mali ne dispose pas de directives spécifiques pour inclure les enjeux environnementaux²²⁶.

Au niveau du plaidoyer, la prise en compte des enjeux de changements climatiques et le développement de projets intégrant l'atténuation ou l'adaptation sont de plus en plus importants, comme en témoigne le projet financé par SDC sur l'énergie renouvelable²²⁷. En effet, l'impact environnemental pour l'accueil des personnes déplacées est reconnu et le UNHCR Mali souhaite aussi aller dans le sens d'une meilleure intégration de ces questions dans la formulation de projets.²²⁸ C'est d'ailleurs avec la stratégie Sahel qu'un plaidoyer a pu être lancé sur des projets d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques pour les personnes avec pour lesquelles le UNHCR travaille.

Toutefois, sur le plan opérationnel, les interventions du UNHCR intègrent des aspects environnementaux, aussi bien dans ses procédures d'approvisionnement à l'échelle locale, que dans ses activités de terrain. Pour atténuer les défis²²⁹ sur les personnes sous le mandat du UNHCR, le UNHCR a doté certains ménages de kits pour des cuisines améliorées,²³⁰ de kits solaires,²³¹ de kits d'éclairage et radios solaires²³² conformes à la stratégie globale du UNHCR en matière d'énergie durable²³³. Toutefois, les activités de promotion de kits pour des cuisines améliorées et de sources alternatives de cuisson et les distributions de kits restent encore à petite échelle sans toucher une masse critique de population, sans distinction entre les PDI et les réfugiés²³⁴. En ce qui concerne l'atténuation des pressions sur les ressources en eau, des mesures viennent soutenir le développement et la mise à niveau des infrastructures hydrauliques utilisant des énergies renouvelables pour certaines²³⁵, complétées par des formations et la création de comités de gestion de l'eau²³⁶. Enfin, en ce qui concerne

²²³ Voir Annexe 24 : Constats, soutien granulaire

²²⁴ UNHCR. (2020) UNHCR's Response to multiple emergencies in the central Sahel region: Burkina Faso, Niger, Mali.

²²⁵ Voir Plan Opérationnel 2020.

²²⁶ D'après plusieurs entretiens réalisés avec des informateurs clefs interne au UNHCR Mali.

²²⁷ Voir Q3.1 : après avoir financé entre 2018 et 2021, le monitoring protection, la coopération Suisse (SDC) a orienté vers un projet intégrant l'accès à l'énergie durable.

²²⁸ UNHCR. (2022). Interim Strategy Report, p. 39.

²²⁹ D'après l'évaluation participative réalisée par le UNHCR Mali en 2022, un grand nombre de personnes en déplacement forcé sont confrontés à plusieurs défis d'ordre énergétique et environnemental : le coût élevé des ressources (59%), source non disponible sur le marché local (36%), longue distance pour accéder à cette énergie (31%) ; UNEP (2022) Étude Environnementale intégrée du Mali. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/41601>. Accédé le 17 octobre 2023.

²³⁰ En 2021, 30 ménages PDI et 48 réfugiés ont reçus des kits de kits pour des cuisines améliorées avec des charbons et briquettes organiques permettant de limiter les activités de collecte de bois pour une utilisation traditionnelle et ainsi permettre la création d'activités génératrice de revenus, la réduction des risques de VBG lors des phases de collecte et la préservation des ressources naturelles. Les foyers améliorés ont été fournis avec du charbon organique et des séances de sensibilisation sur la protection de l'environnement

²³¹ En 2022, sur 199 ménages rapatriés, 32 ont reçu des kits solaires (16%).

²³² 5500 radios ont été distribuées aux PDI en 2020 pour permettre l'enseignement à distance pendant la période COVID-19. En 2021, les radios solaires et les kits d'éclairage ont été distribués à 48 ménages de réfugiés et de PDI dans les régions de Ménaka et Gao, avec un objectif de faciliter l'école à distance (contexte COVID et sécuritaire).

²³³ UNHCR. (2022) Protection-Sensitive Access to Lighting. <https://www.UNHCR.org/sites/default/files/legacy-pdf/63fcd2fe4.pdf>. Accédé le 11 novembre 2023.

²³⁴ Voir Annexe 16 : Analyse des indicateurs.

²³⁵ Voir Annexe 24 : Constats, soutien granulaire

²³⁶ Voir Annexe 24 : Constats, soutien granulaire

les cités Naata proposent « des solutions pour un accès à l'énergie durable incluant aussi la protection de l'environnement par la reforestation et la gestion des déchets »²³⁷. En complément, des systèmes de drainage des eaux et des paquets complets d'éclairage solaires sont également intégrés. Pour autant, il n'est pas encore possible de fournir des données précises concernant ces activités réalisées et leurs impacts.

L'accompagnement du développement d'AGR dans l'économie verte par le UNHCR Mali est une mesure intéressante à renforcer. Dans certains cas, elles peuvent jouer un rôle pour réduire la pression sur certaines ressources (ex. fabrication de kits pour des cuisines améliorées, sylviculture, conception de briquettes). Aucun suivi ne permet de savoir quel est le nombre d'AGR travaillant dans le secteur de l'économie verte qui ont été lancé et mis en place de façon durable.

Des efforts de la part du UNHCR Mali sont faits pour mieux intégrer l'atténuation aux changements climatiques dans ses activités (chaîne d'approvisionnement pour BNA, réalisation d'ouvrage, construction d'abris et logements, réalisation d'évaluation environnementale...)²³⁸. Pourtant, certains défis ont tout de même été relevés pour standardiser et systématiser la façon dont cela doit être mené.

5. LEÇONS APPRIS

- L'utilisation du numéro bleu (mécanisme de plainte et de retour (voir le domaine d'impact 2, p. 42)) tel que conçu est complexe pour des populations analphabètes. Un tel mécanisme doit être adapté pour répondre aux besoins des populations cibles afin qu'il soit fonctionnel et cela inclut de donner des réponses/suite aux plaintes reçues.
- L'amélioration de la situation des personnes avec et pour lesquelles le UNHCR travaille (par l'assistance en kits ou cash pour abris et BNA) dépend de la prise en charge holistique des besoins. Le besoin prioritaire étant l'alimentation, s'il n'est pas satisfait, l'assistance en abris et BNA est utilisée/vendue afin d'acquérir des denrées alimentaires. La forme que doit prendre l'assistance en kits ou cash reste cruciale dans des environnements où les BNA ne sont pas toujours disponibles sur les marchés.
- Dans les régions du centre et Nord du Mali où des phénomènes climatiques extrêmes (inondations, vents violents) sont récurrents d'année en année, il est indispensable pour le UNHCR et les autres acteurs humanitaires de combiner leurs investissements pour assurer une réponse plus durable, plutôt que de se limiter à la constitution de stocks d'urgence pour des réponses ponctuelles à un phénomène prévisible.
- Dans un contexte de déplacement prolongé des réfugiés, l'une de leurs préoccupations majeures est le manque de lien/communication avec les autorités de leur pays d'origine, ce qui entrave les possibilités de retour dans de meilleures conditions selon les réfugiés rencontrés. Le UNHCR à travers ses différents bureaux pays devrait prendre en compte de cette préoccupation en collaborant avec les autorités pour les rapatriements pour faciliter cette communication entre les réfugiés et leur pays d'origine.
- Les documents/statut de réfugié peuvent ne peut être reconnu ou respecté dans un contexte de conflit (terrorisme, conflit interne). Le plaidoyer au niveau décentralisé dans les zones de conflit avec les FDS est particulièrement important : dans ces zones, les FDS et autres acteurs doivent être

²³⁷ UNHCR. (2022). Annual Results Report, p.21.

²³⁸ Voir Annexe 24 : Constats, soutien granulaire

formés avec des sessions de formation complémentaires régulières (en raison du « turn over ») et les autorités judiciaires dotées de support juridique nécessaire permettant de soutenir l'assistance des personnes avec et pour lesquelles le UNHCR travaille.

- Le UNHCR a intégré l'accès à l'information, au conseil et à l'assistance juridique (ICLA) aux abris afin de mettre en place un système d'assistance holistique. Il s'agit de faire les abris, mais également de les sécuriser contre les menaces d'exclusions.
- La collaboration entre les Clusters Protection et Abri/NFI au sein du Groupe de Travail Logement, Terre et Propriété est remarquable, car elle reconnaît que la sécurité foncière ne se limite pas uniquement à la protection, mais également à la question d'abris. Cette synergie inter-clusters démontrée par ce groupe de travail profite non seulement aux membres des deux clusters, mais aussi à ceux dont la sécurité d'occupation est améliorée grâce à la collaboration des deux clusters.
- Le UNHCR devrait envisager d'assouplir les modalités de financement pour permettre à ses partenaires d'adapter leurs programmes afin de répondre aux besoins aigus et changeants des personnes relevant de la compétence du UNHCR en fonction des aléas du contexte dynamique et instable du Mali. Dans les zones stabilisées, encourager les investissements des acteurs de développement, dans l'esprit du Global Compact, sur la base du concept de « cités d'opportunités. »

6. CONCLUSIONS

6.1 Niveau stratégique

1. **CS1. La législation malienne n'est pas conforme aux normes internationales relatives aux réfugiés, aux déplacés internes et aux apatrides (objectif 1 de la stratégie du MYMPPSS 2018-2022).** Bien que la volatilité politique du Mali, qui s'accompagne d'une rotation du personnel dans les ministères clés, ait constitué un obstacle presque insurmontable à la promulgation réussie de la législation portant sur la domestication de la convention de Kampala pour la protection et l'assistance aux PDI, la signature du décret sur la nationalité indique que des progrès ont été réalisés pour améliorer le cadre de détermination du statut des apatrides. Bien que les chiffres restent faibles, les processus de relocalisation des demandeurs d'asile dans des pays tiers se sont stabilisés au cours de ces dernières années du MYMPPSS.
2. **CS2. Le UNHCR a favorisé la centralité de la protection auprès des acteurs humanitaires et de développement intervenant au centre et au nord du Mali. Le UNHCR a adopté une approche pragmatique, basée sur l'établissement de liens et de partenariats solides avec les institutions locales et nationales ainsi qu'avec les ONG, ce qui a permis au UNHCR d'étendre sa présence, même dans des zones inaccessibles et peu sûres, malgré une couverture encore partielle.** Les rapports de suivi et de protection fournis par ces différents acteurs ont généré des données permettant au UNHCR d'identifier et de suivre rapidement les changements de contexte ainsi que les flux et les besoins de protection et d'assistance des personnes. À son tour, les données sont fréquemment utilisées par les partenaires et les autres acteurs humanitaires. Le travail soutenu avec les institutions publiques et les acteurs locaux a conduit le UNHCR à adapter et à aligner ses réponses humanitaires sur les stratégies sectorielles de court terme (par exemple, en rapprochant les services d'enregistrement des réfugiés) mais non les politiques publiques sectorielles, mises en oeuvre par les ministères concernés dans les zones d'accueil sur le long terme.

3. **CS3.** Avec le retrait de la MINUSMA, d'autres agences et ONG se tournent vers les bureaux de terrain du UNHCR pour combler les lacunes en matière de prestation de services et de soutien opérationnel qui étaient jusqu'à présent fournis par la MINUSMA (par exemple, la logistique, le transport, etc.). Les bureaux de terrain du UNHCR ne sont actuellement pas équipés pour gérer une éventuelle augmentation de la charge de travail dans un environnement qui pourrait devenir de plus en plus instable et insécurisé. Le retrait de la MINUSMA est susceptible de complexifier l'accès aux populations, de problématiser les interventions et d'augmenter le risque de sécurité pour le personnel de terrain du UNHCR. Ces facteurs peuvent réduire la capacité opérationnelle du UNHCR à un moment où d'autres acteurs, agences et institutions gouvernementales se tournent de plus en plus vers le UNHCR et comptent sur lui. Il faut noter ici que l'approche communautaire du UNHCR a permis à l'Agence de se rendre dans des localités où la MINUSMA n'avait pas nécessairement un accès aisé.
4. **CS4.** Le UNHCR a tiré de nombreux avantages de la régionalisation et de la décentralisation, en particulier une plus grande autonomie dans la prise de décision et un excellent soutien technique de la part de la RBWCA. Cependant, il n'en va pas de même au niveau stratégique. Au niveau régional, la stratégie Sahel (2020) a été identifiée comme l'unique document apportant un cadre stratégique sans que cela se traduise par une cohérence effective dans la réponse du BP. La dissonance communicationnelle entre les deux entités (RBWCA et BP) a affecté également leurs capacités à rendre opérationnelles les stratégies régionales. Il y a une tension entre les deux parties qui résulte de différences de vision : l'efficacité (au niveau du RBWCA) et l'équité dans l'accès aux services (au niveau du BP).
5. **CS5.** Malgré la volonté d'opérationnaliser les considérations environnementales et l'énergie durable, au niveau opérationnel, les actions du UNHCR montrent une certaine dispersion sans avoir réfléchi et priorisé les actions qui pourraient avoir le plus d'impact²³⁹. La stratégie MYMPPS 2018-2022 est antérieure au développement des stratégies globales du UNHCR pour l'énergie durable et des cadres pour l'action climatique. Il n'y a aucune référence aux considérations environnementales et climatiques dans la stratégie MYPPSS 2018-2022 et aucun effort n'a été fait pour la réviser et intégrer les considérations climatiques et environnementales conformément aux objectifs des cadres stratégiques globaux du UNHCR. La stratégie actuelle MYMPPS (2023-2026) ne comporte pas d'actions spécifiques, et n'inclut l'environnement/le climat que dans une liste de domaines d'intervention transversaux.²⁴⁰ La stratégie actuelle ne montre pas non plus suffisamment comment, à long terme, certaines activités sectorielles peuvent être dé-priorisées en coordination avec les initiatives sectorielles soutenues par les acteurs du développement.

6.2 Niveau opérationnel

6. **CO1.** Le UNHCR a mis en place des interventions holistiques couvrant les phases d'aide humanitaire et de développement visant à répondre aux besoins de personnes déplacées de forces et apatrides. Ces interventions ont eu un impact positif sur ceux qui ont reçu une assistance ; cependant, l'assistance fournie n'a pas couvert tous les besoins essentiels (par exemple, les abris et les CBI par rapport à la taille de la famille). Dans l'ensemble, la portée de l'assistance fournie par le UNHCR n'était pas proportionnelle aux besoins croissants (en

²³⁹ Voir le développement Q.3.2. A titre d'exemples, certaines lacunes relevées portent sur la construction des abris d'urgence au cours des premières années de cette stratégie quinquennale, le manque de pratiques normalisées dans l'utilisation de matériaux recyclés ou biodégradables pour certains produits et kits, aucune orientation pour développer des AGR dans l'économie verte ont été lancées, l'échelle relativement petite de ses interventions en matière d'énergie propre et durable, et la raison pour laquelle aucune évaluation environnementale n'a été effectuée lors de la planification des villes Naata à Gao et à Ménaka.

²⁴⁰ La MYMPPS 2023-2026 affirme qu'elle soutiendra le 4e objectif du CREDD : « Protection de l'environnement et développement de la résilience au changement climatique », p4.

nombre et en intensité) des personnes sous le mandat du UNHCR. Certains aspects de ses stratégies de solutions durables n'ont pas été réalisés pour des raisons à la fois hors (par exemple, l'insécurité au Mali a limité le nombre de rapatriés maliens) et sous le contrôle du UNHCR (par exemple, la sécurité et l'intégration des groupes de population dans les Cités Naata). Les résultats obtenus des actions et leur durabilité dans un contexte de déplacements massifs de populations étaient en partie dépendant du degré de coordination et de complémentarité des différents acteurs humanitaires afin de répondre aux besoins de manière holistique. En effet, la coordination avec les parties prenantes n'a pas suffisamment inclus le soutien continu des acteurs de développement qui, avec l'évolution de la situation socio-politique, se sont recentrés sur des soutiens plus directs aux communautés locales.

7. **CO2. Les interventions mises en œuvre par le UNHCR et ses partenaires dans le cadre de la stratégie pays intègrent les orientations politiques** (telles que l'évitement des camps de réfugiés, le décret sur la nationalité, les positions sur le changement climatique et l'éducation, les politiques contre la discrimination des femmes et des filles) **et impliquent les structures nationales** (par exemple, le Ministère de la Santé/centres de santé, le Ministère de l'Éducation/écoles, la DNDI, la CNCR), **à la fois dans la fourniture de l'assistance humanitaire et des solutions durables.** Cependant, l'implication de certains départements techniques du gouvernement au niveau régional et local²⁴¹ reste timide et inégale (comme ci-dessus, le Ministère de la Justice) ; ce qui empiète sur les capacités opérationnelles du UNHCR et de ses partenaires de mise en œuvre et produit une diminution correspondante de ces capacités.
8. **CO3. Le processus de concertation n'a pas été assez inclusif avec les autorités locales, ce qui a affecté les capacités du UNHCR à mettre en œuvre avec succès ses stratégies d'intégration locale, comme le montre l'inoccupation des cités Naata. Cela a également eu pour conséquence que le UNHCR n'a pas pleinement tiré parti des opportunités existantes pour intégrer les réfugiés.** La stratégie d'intégration locale du UNHCR en dehors des camps est conforme à la politique nationale du Mali (qui ne veut pas de camps de réfugiés). Malgré l'engagement actif du UNHCR dans l'intégration locale, le manque de consultations et de négociations avec les communautés et les autorités locales a limité l'exploitation des opportunités à réaliser des interventions, telles que des Activités Génératrices de Revenus (AGR) pour les réfugiés. Ceci a restreint une meilleure réalisation des objectifs d'intégration locale du UNHCR.
9. **CO4. Bien que le secteur des abris et des NFI ait été l'un des mieux financés au cours des dernières années, les vastes besoins en matière d'abris au Mali⁵ dépassent largement la capacité de réponse du secteur des abris et du UNHCR (le partenaire sectoriel le plus important dans le pays).** À la vue des changements de contextes, de la situation de financement et du positionnement des acteurs intervenant en abris, le UNHCR redimensionne son positionnement de réponses en abris et NFI en fonction des priorités, la sévérité des besoins selon les zones, des situations et besoins en présence. Bien que confronté à des besoins écrasants et à un contexte en constante évolution, le UNHCR a réussi à remplir son rôle de chef de file et à coordonner l'ensemble de la réponse en matière d'abris en fonction de la gravité des besoins et dans les zones d'intervention prioritaires.
10. **CO5. La mise en œuvre des activités du UNHCR s'appuie sur ses nombreux partenaires, ce qui peut avoir des conséquences sur l'atteinte des résultats.** Dans certains cas, le UNHCR est trop dépendant de ses partenaires pour la réalisation de certaines activités alors qu'il s'agit d'activités essentielles à son mandat (ex: réalisation des activités de monitoring par des ONG qui ne sont pas présentes sur place et sans avoir les moyens de vérifier les données fournies).
11. **CO6. Le UNHCR a soutenu les populations relevant de son mandat pour qu'elles bénéficient du système de protection sociale , en se concentrant principalement sur les réfugiés urbains**

²⁴¹ Voir impact domaine 1, ci-dessus.

et ceux situés dans la région de Kayes, en leur permettant d'adhérer à des mutuelles de santé. Cependant, le système de protection sociale reste limité et n'a pas permis d'offrir un service de qualité et adapté à tous les réfugiés (et la feuille de route « protection sociale » ne semble pas avoir fait l'objet d'une mise en oeuvre suivie). À cela s'ajoute la difficulté de faire adhérer les réfugiés à un système d'assurance maladie (mutuelle)²⁴².

- 12. CO7. La nature et la portée du travail du UNHCR au Mali – la façon dont il assiste les différentes catégories de personnes sous son mandat (ses secteurs d'intervention, l'étendue de ses nombreuses activités, leurs objectifs, leur impact, leur efficacité, les défis auxquels il fait face, etc.) - sont seulement partiellement connus par les autres agences des Nations Unies, les ONG internationales et nationales et les donateurs au Mali.** Alors que les partenaires connaissent le mandat classique du UNHCR, ils peuvent avoir des difficultés pour une connaissance plus fine des activités menées. Jusqu'à ce que le UNHCR génère des informations complètes décrivant la nature et la portée de son travail et s'assure que toutes les parties prenantes clés sont régulièrement informées des nombreuses activités du UNHCR, ce manque de visibilité continuera à affecter négativement les capacités de mobilisation des ressources du UNHCR risque de continuer à affecter des niveaux de financement chroniquement insuffisants.
- 13. CO8. En soutenant l'éducation au Mali, notamment par la réhabilitation de salles de classe dans certains villages d'accueil et en renforçant la cohésion sociale entre les enfants des communautés réfugiées et d'accueil via l'amélioration des infrastructures scolaires et la distribution de kits scolaires, le UNHCR a contribué à une hausse de la fréquentation scolaire des enfants réfugiés et a ainsi amélioré l'accès à l'éducation.** Par exemple, au cours des années couvertes par cette évaluation, grâce au soutien du UNHCR, 42 140 enfants ont été inscrits dans l'enseignement primaire (soit une augmentation de 1,7 % du nombre d'apprenants réfugiés pouvant accéder à l'enseignement primaire au Mali en 2016)²⁴³.
- 14. CO9. La stratégie de scolarisation des enfants maliens réfugiés dans le camp de Mbera (Mauritanie) selon le programme malien, bien que louable du point de vue de la facilitation de la réintégration dans la société malienne pour ceux qui pourraient volontairement retourner au Mali à l'avenir est une barrière pour s'intégrer potentiellement dans la société mauritanienne, s'ils le souhaitent.** La composante éducation de l'accord tripartite ne semble pas contribuer positivement à la cohésion sociale ou à l'intégration locale future de ces apprenants dans la société mauritanienne. La stratégie semble soit incomplète, soit contenir une contradiction logique entre une stratégie d'éducation conçue pour préparer les apprenants réfugiés maliens vivant en Mauritanie au rapatriement volontaire au Mali et l'engagement du UNHCR pour faciliter la cohésion sociale et l'intégration locale²⁴⁴.

²⁴² Voir le Domaine d'impact 2, Santé et vie saine.

²⁴³ World Bank. (2023) Mali Education Statistics. <https://www.ceicdata.com/en/mali/education-statistics>. Accédé le 18 novembre 2023 ; Voir Domaine d'impact 3 : Autonomiser les communautés et atteindre l'égalité des genres, Éducation ; Pour plus d'informations sur les niveaux de scolarisation récents au cours des années couvertes par cette évaluation, veuillez consulter le site suivant : <https://data.unhcr.org/en/documents/details/103887>. Accédé le 3 de février 2024.

²⁴⁴ Nb. Cette conclusion est vraie pour les années qui se rapportent à cette évaluation (2018-2022) ; cependant, UNHCR Mauritanie, en collaboration avec le gouvernement mauritanien et l'UNESCO a rédigé un "plan d'action pour l'inclusion est de permettre à l'horizon 2034 à tous les enfants et jeunes réfugiés et demandeurs d'asile en Mauritanie de bénéficier d'une éducation et d'une formation de qualité au sein d'un environnement protecteur et sécurisé dans le système éducatif mauritanien". Pour plus d'informations, voir le document suivant : "Plan d'action budgétisé pour l'inclusion des réfugiés maliens dans le système éducatif mauritanien : 2024-2035" pour plus d'informations.

6.3 Niveau organisationnel

- 15. COrg1.** La difficulté du UNHCR à mobiliser des ressources²⁴⁵ suffisantes pour répondre aux besoins des personnes sous son mandat, affectés par un conflit qui s'est progressivement aggravé, a été un goulot d'étranglement critique pour la performance opérationnelle et organisationnelle au niveau national. Le défi d'obtenir des fonds pour des opérations dans un pays où les besoins humanitaires augmentent peut être directement attribué au fait que la plupart des donateurs ayant des bureaux à Bamako ont une compréhension limitée des activités menées par le UNHCR. Le réalisme de développer les cités Naata et de maintenir un bureau de terrain à Kayes doit donc être questionné.
- 16. COrg2.** La collaboration entre le UNHCR Mali et le UNHCR Mauritanie a été active et efficace aux niveaux opérationnel et technique. Cependant, au niveau organisationnel, le fait que chaque BP relève d'un bureau régional différent a limité l'alignement dans le contexte de la crise du Sahel. Cette situation oblige deux bureaux régionaux (confrontés à des crises et des agendas humanitaires distincts et dotés de capacités de mobilisation de ressources différentes) à intervenir dans la crise du Sahel sans un mécanisme de coordination commun et bien structuré.
- 17. COrg3.** Dans certains de ses bureaux de terrain, le UNHCR ne semble pas disposer de personnel suffisant pour atteindre ses objectifs. D'une part, les déficits en ressources humaines pourraient devenir de plus en plus problématiques avec le retrait de la MINUSMA. D'autre part, il existe une difficulté à atteindre ses engagements en matière d'égalité entre les hommes et les femmes. Pour rester réaliste, il est essentiel de revoir les stratégies opérationnelles, en hiérarchisant les interventions en fonction de l'urgence des besoins et des ressources disponibles et déterminer dans quelle mesure certains bureaux doivent être fermés.
- 18. COrg4.** La fermeture des cliniques et hôpitaux de la MINUSMA oblige le UNHCR (et les agences des Nations Unies) à dépendre du système de santé malien pour fournir des services de santé à son personnel. Cela peut représenter une détérioration de la disponibilité et de la qualité des services médicaux pour le personnel au Mali et rendre difficile le respect des standards de couverture médicale auxquels le UNHCR est tenu²⁴⁶.

²⁴⁵ Au niveau du RBWCA et du BP : une combinaison de ressources humaines insuffisantes, l'absence d'une stratégie de mobilisation des ressources bien définie, un financement insuffisant pour couvrir les activités de mobilisation des ressources, le temps consacré à la tâche.

²⁴⁶ Pour plus d'informations, voir : Chouridou, Eferpi Dr. (2023) Assessment of Mandatory Health Support Elements (MHSE) and Health Support Plan: Bamako, Gao, Mopti, Tombouctou.

7. RECOMMANDATIONS

Les recommandations présentées ci-dessous reflètent l'ordre de priorité établi conjointement par l'équipe d'évaluation et le UNHCR (lors de l'atelier de cocréation organisé en octobre 2023) sur la base de critères de pertinence et de faisabilité pour leur mise en œuvre tout au long de la période de planification pluriannuelle actuelle.

7.1 Niveau stratégique

Mobilisation des ressources, plaidoyer et communication	
RS1.	Développer et rendre opérationnelle une stratégie de relations externes et mobilisation des ressources, en accord avec la Stratégie régionale de Mobilisation des Ressources ²⁴⁷ qui met en lumière les activités du UNHCR Mali en faveur des déplacés internes, des réfugiés, des demandeurs d'asile et des apatrides auprès des donateurs humanitaires et de développement (au niveau national, régional et mondial) afin de collecter des fonds supplémentaires. COrg1, CO7, CO5, CO2
Actions prioritaires suggérées	<p>Mieux adapter les partenariats pour permettre d'atteindre des financements sur les quatre domaines d'impact en se basant sur les plus-values du UNHCR, les expertises des autres agences des Nations Unies qu'elle peut associer et les synergies qu'elles doivent créer entre elles. Il est important de repenser les synergies entre les agences pour sortir d'une approche concurrentielle. Développer la coordination et la programmation conjointe avec d'autres agences des Nations Unies afin de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Donner la priorité à l'élaboration d'une stratégie de mobilisation des ressources détaillée s'inscrivant dans le cadre proposé par la stratégie régionale. Cette future stratégie doit renforcer les relations avec les donateurs existants (Etats-Unis, UE, Suède, Allemagne) explorer les possibilités avec des donateurs moins importants (Autriche, Finlande), le secteur privé et développer les possibilités de financements avec d'autres agences des Nations Unies (OIM, UNICEF, PAM, UNFPA et UNDP). Après une revue des perspectives à explorer avec des futurs donateurs, le HCR Mali devrait adopter une approche par donateur afin d'augmenter les financements sur les domaines d'impact du UNHCR (principalement la protection, l'éducation et la recherche de solutions durables) et des situations spécifiques (situation spécifique dans le nord et le centre, zone de Liptako Gourma nécessitant des collaborations avec le bureau régional et les bureaux pays du Niger et du Burkina). • Renforcer le plaidoyer auprès des bailleurs de fonds traditionnels, des acteurs du développement et des nouvelles opportunités (secteur privé, fonds innovants²⁴⁸) afin de mieux faire connaître les possibilités d'investissement sur les nouvelles approches (y

²⁴⁷ UNHCR (2022) Resource Mobilization Strategy, West and Central Africa Region (2022-2024).

²⁴⁸ Dans ce sens, une meilleure analyse des bailleurs de fonds et des financements innovant pourrait permettre de mieux se positionner. Par exemple, l'impact du changement climatique sur le Mali fait que des fonds d'adaptation existent gérés par l'État, des institutions internationales ou des bailleurs privés. Sans disposer de l'expertise spécifique, le UNHCR Mali pourrait se positionner sur de tels fonds dans une approche Nexus visant à réduire l'impact environnemental des personnes dont elle s'occupe (ex. Fonds Vert au niveau de AEDD accompagné par le PNUD, les fonds de la grande muraille verte qui couvrent la région de Kayes où se trouvent les réfugiés mauritaniens).

	<p>compris une possible révision de l'approche initiale pour les cités Naata²⁴⁹), l'ouverture à des projets innovants (mieux intégrer les enjeux environnementaux mêmes si ce n'est pas son mandat) et de la recherche de réponse plus rapide²⁵⁰ (en référence à l'objectif 1 de la Stratégie régionale de Mobilisation des Ressources).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Élargir l'éventail des partenaires locaux (par exemple, ministères et agences du gouvernement, ONG/ partenaires de mise en œuvre), éventuels dans la recherche de fonds répondant aux enjeux décrits dans les Plans de Développement Social, Économique et Culturel (PDSEC) et en accord avec les programmations du UNHCR. Les partenaires actuels devraient être classés par ordre de priorité au cours de la première phase de ce processus. • Recruter du personnel spécifique pour la mobilisation des ressources (en référence aux engagements nécessaires de la Stratégie régionale de Mobilisation des Ressources). • Rendre la participation du HCT aux différents mécanismes de coordination plus percutante—travailler sur la communication de la stratégie de pays et l'évolution des besoins, élaborer des points de discussion et des notes d'information, assumer des positions plus claires sur les secteurs ou les interventions prioritaires—par l'intermédiaire des représentants du UNHCR.
Destinataires	<p>UNHCR Mali : Services d'hébergement, coordination des clusters, programmes, et de protection en collaboration avec les collègues chargés des donateurs, des relations extérieures et de la mobilisation des ressources ; RBWCA relations avec les bailleurs de fonds. Concertation avec les institutions gouvernementales, les agences des Nations Unies, partenaires et des bailleurs de fonds</p>
Calendrier	<p>Pendant la durée de vie de l'actuelle stratégie pays, avec un effort ciblé au cours des six prochains mois.</p>

Positionnement du UNHCR sur l'intégration des enjeux environnementaux

RS2.	<p>Renforcer une intégration des enjeux environnementaux dans les activités du UNHCR. C5</p>
Actions prioritaires suggérées	<p>Prendre en compte les questions environnementales dans sa planification stratégique, en s'alignant sur les cadres stratégiques élaborés au niveau global et national pour la protection de l'environnement, la lutte contre la désertification, les changements climatiques et le développement durable. Cela devrait permettre de définir des objectifs stratégiques clairs en matière d'environnement et de climat, qui pourraient être traduits en actions concrètes dans les plans opérationnels.</p>

²⁴⁹ Il sera nécessaire de développer des stratégies pour surmonter les défis qui ont limité le succès de cette intervention à ce jour, et de convaincre les donateurs de la viabilité de ces interventions.

²⁵⁰ Il s'agit d'informer sur l'impact, l'efficacité des nouvelles méthodologies, l'étendue des activités et/ou le nombre de personnes touchées et mettant en avant les succès. Les outils peuvent être des points de discussion, des notes d'information connexes, régulièrement mis à jour, des visites virtuelles ou sur site, des réunions systématiques avec les donateurs, les représentants des ambassades et les agences des Nations unies concernées, ainsi qu'avec les acteurs de l'aide humanitaire et du développement.

	<p>Renforcer les relations et travailler avec d'autres agences des Nations Unies pour mutualiser les ressources, solliciter l'accompagnement spécifique sur certaines thématiques²⁵¹ et souligner l'importance de cibler les personnes sous le mandat du UNHCR²⁵². Dans les régions où les enjeux de déplacements sont importants, les projets portant sur la gestion durable des ressources naturelles doivent intégrer les personnes sous le mandat du UNHCR leur donner les moyens de s'adapter et de réduire l'impact des changements climatiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Systématiser la conduite d'études d'impact environnemental (e.g., NEAT+) et social et de plans de gestion comme condition préalable à toutes les interventions en matière d'hébergement (par exemple, les cités Naata, les solutions d'hébergement et d'installation spécifiques à la culture et à moyen et long terme), en associant les partenaires institutionnels responsables, pour répondre correctement aux risques environnementaux et faciliter l'approche de bailleurs de fonds, faisant de ce type d'étude comme un préalable obligatoire à tout projet d'infrastructures • Réaliser un diagnostic environnemental et social global dans l'ensemble de la planification des sites et des établissements en ce qui concerne l'eau, les abris et l'énergie (utilisation des énergies renouvelables et des technologies à haut rendement énergétique) et les moyens de subsistance (avec l'introduction de l'agriculture intelligente face au climat) afin de donner la priorité aux solutions durables en matière d'environnement (conformément à la nouvelle approche pour le Sahel 2024/2025). <p>Le bureau régional peut apporter un soutien technique pour développer une expertise transversale « environnement et gestion durable des ressources » en proposant un renforcement de capacités des équipes techniques et opérationnelles pour mieux intégrer ces enjeux dans leurs activités. Le point focal environnement doit veiller à ce que les informations échangées au niveau régional soient partagées au niveau du bureau pays et que les renforcements de capacités soient adaptés aux besoins identifiés localement (ex. intégrer les enjeux d'économie verte dans la création d'AGR, développer des kits d'urgence durables, développer des projets intégrant la gestion de l'environnement de manière transversale...).</p>
Destinataires	UNHCR Mali et RBWCA Abris et Action pour le climat, en concertation avec les institutions gouvernementales au niveau central et local, les partenaires, les acteurs humanitaires et de développement dont PNUD, PNUE et FAO.
Calendrier	En continu.

²⁵¹ En zone rurale, le UNHCR pourrait faire appel à la FAO pour assurer l'accompagnement technique pour les activités d'agroforesterie, d'agroécologie.

²⁵² Le PNUD et PNUE ont lancé une initiative pour une bonne gestion des ressources naturelles et la consolidation de la paix dans le centre du pays.

7.2 Niveau opérationnel

Protection	
RO1.	Améliorer les conditions d'accès à l'enregistrement et le cadre de protection des personnes sous le mandat du UNHCR pour assurer une standardisation et une réponse efficace et rapide. CS1, CS2, CO2, CO3
Actions prioritaires suggérées	<p>Améliorer les mécanismes d'enregistrement des réfugiés dans les zones frontalières et dans le contexte des mouvements mixtes en localisant les ressources nécessaires à proximité des frontières prioritaires pour une réponse plus rapide et en effectuant systématiquement plusieurs vagues d'enregistrement MRR pour garantir que les nouveaux arrivants reçoivent une assistance pour assurer une couverture plus complète.</p> <p>Continuer l'accompagnement des institutions maliennes pour le renforcement du cadre légal pour les personnes déplacées de force et les apatrides permettant : l'adoption d'une loi sur la politique à l'égard des réfugiés qui actualise les droits et l'accès aux services dont ils disposent en vertu du cadre juridique national, la domestication de la Convention de Kampala sur les PDI, et des Conventions sur les apatrides.</p> <p>Continuer le travail d'échanges réguliers, de partenariats privilégiés et de pleine participation des institutions maliennes et renforcer les liens de coopération avec les sous-clusters VBG (UNFPA) et Protection de l'enfant (UNICEF) pour assurer un cadre de protection standardisé et adapté aux différents contextes et besoins des groupes les plus vulnérables. Une participation solide au cluster protection au niveau du terrain sera un prérequis : assurer non seulement la présence du UNHCR à chaque réunion, mais aussi qu'un représentant du UNHCR présente systématiquement une mise à jour sur les activités de protection du UNHCR et les défis auxquels il est confronté.</p> <p>Le HCR devrait apporter au CNCR l'appui nécessaire à la délivrance de titres de voyage de la convention (TVC) au réfugiés répondant aux critères de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), c'est-à-dire à la fois lisibles par machine et biométriques. Il s'agit d'une priorité pour le HCR, afin que les réfugiés puissent voyager sans être harcelés par la police.</p> <p>Renforcer le plaidoyer pour permettre une meilleure reconnaissance des documents prouvant le statut de réfugié par les autorités locales, les FDS et l'ensemble des institutions.</p>
Destinataires	UNHCR Mali (protection, opération), DNDS, CNCR, ministère de la Justice.
Calendrier	Court terme (dans les trois mois à venir).

Positionnement du UNHCR sur l'accès des réfugiés à l'éducation

RO2.	Articuler une vision stratégique claire pour améliorer l'accès à l'éducation des enfants et jeunes réfugiés au Mali en soutenant l'inclusion dans le système éducatif national. CO9, CO3, CO6, CO8
Actions prioritaires suggérées	<p>Renforcer le plaidoyer auprès des entités gouvernementales au niveau central et local, pour promouvoir l'inclusion effective des enfants et jeunes réfugiés dans le système éducatif national, ainsi qu'auprès des donateurs, afin d'attirer un financement à long terme et de favoriser la responsabilité partagée.</p> <p>Accompagner la stratégie d'inclusion des réfugiés dans le système éducatif malien, en contribuant à l'amélioration des capacités d'accueil (pour les deux niveaux, primaire et secondaire) et en soutenant l'amélioration de l'offre de services éducatifs dans les zones d'accueil des réfugiés et les cités Naata.</p> <p>Travailler étroitement avec UNICEF (et le cluster éducation), PAM, UNESCO, le Ministère de l'éducation nationale et le Ministère de l'Entrepreneuriat national, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, mais aussi le groupe local d'éducation pour les interventions de développement et de la formation professionnelle au Mali (GIZ, LuxDev,) pour une meilleure prise en compte des personnes sous le mandat du HCR.</p>
Destinataires	UNHCR Mali (en concertation avec les institutions gouvernementales au niveau central et local, les partenaires, les acteurs humanitaires et de développement dont (UNICEF, GIZ, LuxDev)).
Calendrier	En continu.

Formalisation d'une stratégie sur les solutions durables

RO3.	Renforcer le plaidoyer politique et institutionnel (niveau central et local) pour la reconnaissance de la stratégie sur les solutions durables et avancer sur une appropriation par le Gouvernement du Mali. CO7, CO3, CO6, CS1
Actions prioritaires suggérées	<p>Associer les équipes opérationnelles et techniques du UNHCR au développement de cette stratégie des solutions durables pour gagner en opérationnalisation et pour permettre une meilleure acceptation par le gouvernement du Mali.</p> <p>Convenir avec le Gouvernement du Mali d'un mécanisme de travail conjoint, notamment en associant les institutions étatiques (Coordination Nationale du Rapatriement, DNDP, Ministère du Plan) dans la formalisation de la stratégie sur les solutions durables ainsi que pour l'élaboration d'un plan national.</p> <p>Adopter une approche englobante pour les solutions durables où les rapatriés spontanés maliens sont pleinement intégrés. Pour cela, une bonne implication et appropriation de la part</p>

	<p>de la coordination nationale du rapatriement permettrait une bonne prise en charge des rapatriés maliens.</p> <p>Améliorer le développement, l'appropriation et la diffusion de la stratégie relative aux solutions durables en associant les différents cadres de coordination et les différentes ONG locales et internationales qui peuvent apporter leurs expertises sur des thématiques spécifiques développées dans la stratégie²⁵³.</p> <p>Renforcer la dynamique de coordination et de programmation conjointe avec les autres agences des Nations Unies, les institutions financières internationales et les acteurs de développement, pour développer des projets conjoints dans le cadre des solutions durables.</p> <p>Renforcer le caractère intégral et multisectoriel des interventions de développement au Mali et d'inclusion, en mettant un accent particulier sur l'inclusion sociale et économique des personnes sous le mandat de UNHCR.</p>
Destinataires	UNHCR Mali : Direction des programmes et Opérations en concertation avec le Ministère de la Santé et du Développement social, le Ministère de la Sécurité et de la Protection des civils, DNDS, le CICR et la Croix-Rouge Malienne, OIM, Handicap International, la Groupe Action Recherche pour le Développement Local, partenaires et des bailleurs de fonds
Calendrier	L'accent est mis immédiatement sur les six prochains mois, puis sur la durée de l'actuelle stratégie pays.
Dynamique des mouvements de populations, renforcer la capacité de plaidoyer et de prise de décision fondée sur des preuves	
RO4.	Renforcer l'analyse et le monitoring des mouvements mixtes afin d'assurer une meilleure compréhension des mouvements mixtes et renforcer les prises de décisions fondées sur des preuves. COrg3, CO1, CO2, CS2
Actions prioritaires suggérées	<p>Définir une stratégie commune du monitoring des mouvements mixtes avec les partenaires (institutions gouvernementales et partenaires internationaux).</p> <p>Évaluer l'ensemble des mécanismes de retour d'information (feed-back et plainte) afin de l'adapter aux besoins et capacités des différents groupes de personnes sous le mandat du UNHCR et des personnes vulnérables en particulier.</p> <p>Renforcer le travail avec les partenaires (ONG locales et internationales) pour garantir une bonne capacité de réaction²⁵⁴, une planification adaptée et la mise en place de mécanismes de</p>

²⁵³ NRC a souligné qu'une de ses orientations stratégiques au Mali concerne l'accès à la propriété et aux documents légaux qui est une condition préalable à l'instauration d'une solution durable. Cette thématique est présentée comme un des besoins prioritaires pour une stratégie de réponse durable.

²⁵⁴ Les partenaires avec lesquels le HCR travaille doivent être présents dans les zones d'activités et pas uniquement dans les capitales ou éloignés des zones opérationnelles.

	<p>référencement (identification et analyse du contexte et aussi dans la mise en œuvre en adéquation avec les personnes déplacées et les communautés locales).</p> <p>Améliorer les mécanismes de référencement des personnes sous le mandat du UNHCR en renforçant les échanges portant sur les mouvements mixtes avec l'OIM.</p> <p>Améliorer les dispositifs de coordination opérationnelle au niveau des bureaux de terrain (Mopti, Gao, Kayes, Tombouctou), avec les autres agences des Nations Unies (OIM, PAM, UNFPA).</p>
Destinataires	UNHCR Mali, sous-bureaux, agences des Nations Unies (sous-bureaux)
Calendrier	L'accent est mis sur les douze prochains mois avec une priorité pour les deux premières actions, puis sur la durée de l'actuelle stratégie pays.
Ancrage local	
RO5.	Favoriser une implication renforcée des institutions décentralisées (ex : autorités locales, gouverneurs) et déconcentrées (ex : CNCR, DNDS) du Mali dans la planification et la mise en œuvre des solutions développées par le UNHCR. CS2, CO5
Actions prioritaires suggérées	<p>Accompagner le PDSEC favorable à l'intégration des réfugiés et des PDI au niveau local, construit dans une dynamique d'adaptation et intégrant les enjeux locaux de développement pour ces groupes spécifiques.²⁵⁵</p> <p>Renforcer les synergies et collaborations avec les acteurs de développement (par exemple : GIZ, AECID, LuxDev) pour proposer des solutions adaptées localement pour les personnes sous le mandat de UNHCR. Ceci devrait s'appuyer sur des projets lancés par ces acteurs de développement notamment dans les secteurs de l'éducation, la formation professionnelle, l'insertion socio-professionnelle, de développement économique et de cohésion sociale.</p> <p>Mettre en œuvre la feuille de route « protection sociale » de l'opération du Mali.</p> <p>Renforcer l'implication des services techniques au niveau régional et local, notamment dans la réalisation des infrastructures pour une meilleure appropriation par ces services²⁵⁶, dès la phase de conception et se poursuivre jusqu'à la remise du projet, en vue d'assurer la pérennité des ouvrages.</p> <p>Veiller à ce que les partenaires renforcent les capacités des leaders locaux (leaders communautaires et les autorités locales) sur les modes de gestion des ouvrages qui sont</p>

²⁵⁵ A l'image des mécanismes développés par certains acteurs de développement pour intégrer la migration dans les PDEC (voir l'ONG de développement local dans la région de Kayes, GRDR), une approche similaire pour associer une prise en compte des besoins relatifs à l'accueil, la mise à niveau des infrastructures de bases et un cadre de cohésion social. Ce processus devrait aussi intégrer la participation des communautés hôtes et en déplacement.

²⁵⁶ Par exemple les Directions Régionales de l'Urbanisme et de l'Habitat (DRUH) dans le contrôle des infrastructures, les Directions Régionales de l'Hydraulique (DRH) dans les ouvrages hydrauliques et les Directions Régionales de l'Assainissement, du Contrôle de Pollution et de Nuisances (DRACPN) dans la réalisation des latrines et activités environnementales.

	réalisés, conformément aux textes existants, afin d'assurer une gestion durable de ces ouvrages.
Destinataires	UNHCR Mali, sous-bureaux, directions déconcentrées et autorités locales.
Calendrier	En continu.

7.3 Niveau organisationnel

Positionnement du UNHCR Mali dans ses liens et mécanismes de coordination avec le niveau régional et avec le UNHCR Mauritanie	
ROrg 1.	Renforcer la cohérence dans les échanges entre le UNHCR Mali, le RBWCA et le UNHCR Mauritanie en vue d'améliorer la coordination et les actions par rapport à la situation au Sahel. CS6, COrg1, COrg2, COrg3
Actions prioritaires suggérées	<p>Systématiser des analyses spécifiques sur les enjeux stratégiques et opérationnels des relations entre le UNHCR Mali et le UNHCR Mauritanie coordonnés par des bureaux régionaux différents (enjeux contextuels, coordination des programmes, échanges des données).</p> <p>Formaliser les échanges existants entre le UNHCR Mali et UNHCR Mauritanie au travers d'un calendrier déterminé, discutant les éléments des analyses spécifiques et impliquant les niveaux opérationnels et stratégiques des deux bureaux.</p> <p>Veiller à la participation du UNHCR Mauritanie dans les forums d'échanges réguliers entre les collègues de la RBWCA et du BP afin de construire une stratégie régionale qui puisse être mise en œuvre au niveau du Mali, et tenant compte des enjeux transfrontaliers avec la Mauritanie.</p> <p>Renforcer les forums réguliers de communication entre les RBWCA et les BP au niveau stratégique et opérationnel.</p> <p>Développer des procédures spécifiques de coordination renforcées dans les situations spécifiques (situation d'urgence, enjeux sécuritaires) impliquant à la fois les opérations nationales et les bureaux régionaux pour discuter les supports spécifiques et les points de friction ou de préoccupation entre/partagés au niveau régional et pays limitrophes.</p>
Destinataires	Les bureaux pays (UNHCR Mali, UNHCR Mauritanie) et les bureaux UNHCR RBWCA et RBMENA

Calendrier	<p>Les quatre premières actions devraient être réalisées en continu.</p> <p>Le développement des procédures spécifiques (action 5) devrait être réalisé à court terme.</p>
Organisation des ressources humaines et logistiques	
ROrg 2.	Équilibrer la distribution des ressources humaines au sein de l'opération, renforcer les expertises nécessaires et répondre aux besoins de terrain. CS6, COrg1, COrg2, COrg3
Actions prioritaires suggérées	<p>Revoir les niveaux de personnel et les profils dans ses bureaux locaux et planifier les besoins de réponse pour faire face à l'augmentation probable des besoins croissants et aux vides sectoriels qui résulteront du retrait de la MINUSMA. Reconsidérer ce que le HCR peut faire au Mali et comment avant d'envisager que le UNHCR puisse combler les lacunes (par exemple, les QUIP) laissées par la MINUSMA.</p> <p>Le UNHCR devrait élaborer des stratégies de recrutement qui permettraient d'atteindre la parité hommes-femmes dans les effectifs et de s'assurer que le UNHCR Mali s'aligne sur les engagements globaux du UNHCR en matière d'équité entre les hommes et les femmes.</p> <p>Afin de remplir ses obligations de diligence envers le personnel de ses bureaux extérieurs, le HCR devrait trouver d'urgence des structures médicales régionales capables de fournir des soins médicaux de haut niveau.²⁵⁷ Le HCR doit veiller à ce que tous les membres du personnel en poste dans des lieux d'affectation où les éléments obligatoires de soutien sanitaire sont évalués comme étant « orange » (partiellement couverts) ou « rouges » (non couverts) puissent faire l'objet d'une évacuation médicale (par exemple, International SOS) vers un pays tiers en cas de malaise ou de blessure. L'accès aux services d'évacuation médicale internationale pour chaque bureau de terrain doit être régulièrement évalué (tous les six mois). Si cela ne peut être garanti, le HCR doit envisager de fermer ce lieu d'affectation.</p> <p>Le UNHCR devrait envisager d'organiser des formations ciblées sur l'action humanitaire neutre et indépendante (NIHA) et des sessions de renforcement des capacités en matière de négociation humanitaire afin de permettre à son personnel de terrain et à ses partenaires de mise en œuvre de négocier habilement l'accès dans le contexte post-MINUSMA.</p>
Destinataires	UNHCR Mali et sous-bureaux
Calendrier	En continu.

²⁵⁷ Les résultats du « Assessment of the Mandatory Health Support Elements and Health Support Plan : Bamako, Gao, Mopti, Tombouctou » menés par le Dr. Eferpi Chouridou, médecin-chef régional du HCR (août 2023) devraient servir de base à cette évaluation.