



Programme
Alimentaire
Mondial

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES

Évaluation du plan stratégique pour le PAM au Burkina Faso 2019–2023

CONTEXTE

Pays à faible revenu comptant 22,1 millions d'habitants, le Burkina Faso est touché de longue date par l'insécurité alimentaire et une malnutrition aiguë. Confronté à des problématiques systémiques, le pays a également connu d'importants bouleversements politiques ces dernières années. L'insécurité s'est amplifiée, tout comme les déplacements de population, avec jusqu'à deux millions de personnes déplacées.

SUJET ET ORIENTATION DE L'ÉVALUATION

Le Plan stratégique de pays (PSP) du Burkina Faso (2019-2023) se concentrait au départ sur la résilience et le renforcement des capacités nationales. Face à une insécurité alimentaire grandissante et des besoins fortement accrus en matière d'interventions d'urgence suite aux chocs récents, le Plan stratégique de pays (PSP) du PAM a évolué au fil de sept révisions budgétaires.

Le PSP compte six objectifs stratégiques (OS), à savoir :

- OS 1 : Assistance alimentaire et nutritionnelle aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, aux réfugiés et aux populations accueillies (73,9% du budget)
- OS 2 : Meilleur accès à l'alimentation pour les foyers vulnérables et les enfants en âge scolaire (4,1%)
- OS 3 : Meilleure situation nutritionnelle pour les nourrissons, les femmes et adolescentes enceintes ou allaitantes et les patients sous antirétroviraux (3,5%)
- OS 4 : Plus grande résilience des moyens de subsistance des petits exploitants et des communautés agricoles (11,8%)
- OS 5 : Renforcement des capacités du pays en matière de préparation, de sécurité alimentaire, d'égalité femmes-hommes, de nutrition et de protection sociale (0,7%)
- OS 6 : Fourniture de services communs aux partenaires, qui jouissent d'un accès amélioré et d'un meilleur fonctionnement (6%)

Le budget total du PSP en octobre 2021 s'élevait à 1,3 milliard de dollars, pour 4,8 millions de bénéficiaires. En juillet 2022, le PSP était financé à 44,9%.

OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été menée entre avril 2022 et janvier 2023 et couvre toutes les activités menées par le PAM au Burkina Faso entre janvier 2018 et juillet 2022 (dont le PSP provisoire précédent servant de transition et le PSP lui-même). Elle visait à apporter

des données probantes pour orienter l'élaboration du prochain PSP du PAM au Burkina Faso. Elle a examiné la pertinence et le positionnement stratégique du PAM, les contributions aux résultats stratégiques, l'efficacité de la mise en œuvre et les facteurs qui expliquent la performance.

PRINCIPALES CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

Pertinence et orientation stratégique

L'orientation du PSP qui prévoyait, au départ, de «changer des vies», appropriée avant 2019, a évolué. Elle s'adapte désormais aux nouveaux besoins liés à l'intensification de la situation d'urgence. Conduites au moyen de révisions budgétaires internes, les réorientations programmatiques n'ont pas été convenablement débattues avec les partenaires.

Une analyse poussée de la production agricole, du fonctionnement du marché, de la vulnérabilité des foyers et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle globale au Burkina Faso sont venus étayer la définition des besoins et la planification et le ciblage du programme du PAM. Malgré la détérioration des conditions de sécurité, le PAM et ses partenaires de coopération ont continué à accéder à la plupart des régions. De ce fait, le ciblage géographique s'est révélé approprié.

La valeur ajoutée du PAM concernant les interventions d'urgence est appréciée par tous les partenaires. C'est notamment le cas, car le PAM a contribué à accroître l'accès humanitaire aux zones où sévit l'insécurité au profit d'autres acteurs humanitaires. Les résultats n'ont, toutefois, pas été bien mesurés.

Le PAM a continué à poursuivre des objectifs en faveur de la résilience. Néanmoins, les problématiques de moyen à long terme découlant de la crise n'ont pas toujours été constamment anticipées ni intégrées dans les stratégies en la matière. La situation, qui ne cesse d'évoluer, soulève des questions quant à la pertinence de certaines stratégies d'intervention à l'avenir.

Contribution aux effets directs stratégiques

Le PSP a contribué à répondre aux besoins de sécurité dans le cadre de son intervention d'urgence à grande échelle, même si la crise aiguë s'est accompagnée d'une recrudescence de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, surtout dans les zones concernées au plus haut point. Les perturbations liées au conflit ont également pesé sur les résultats du programme régulier d'alimentation scolaire, malgré une couverture accrue et des modalités adaptées à partir de 2021.

Les résultats de transferts monétaires pilotes à des familles vulnérables à Ouagadougou ont été pénalisés par des failles dans la logique, le ciblage et le financement de cette intervention.

Sur le volet nutrition, la qualité des régimes alimentaires des bénéficiaires n'a pas été améliorée. En revanche, le traitement de la malnutrition aiguë modérée a été positif, et ce malgré des difficultés de mise en œuvre. Les activités de résilience ont été prolongées jusqu'en 2021, mais les difficultés liées au contexte ont limité les résultats atteints.

Le PAM est venu soutenir les capacités nationales au service de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, sans toutefois d'améliorations institutionnelles manifestes. Voilà qui témoigne de difficultés de mise en œuvre.

Le PAM a déployé d'importants efforts en vue d'une meilleure reddition de comptes aux populations touchées, avec l'instauration de mécanismes de réclamation et de retour d'informations. Cependant, des lacunes demeurent en termes de sensibilisation des bénéficiaires. Le PAM a renforcé les capacités de protection et a amélioré la sensibilité au conflit.

Le potentiel de transformation du PSP, en dépit d'efforts pour intégrer les questions d'égalité femmes-hommes, est resté en-deçà des ambitions institutionnelles, manquant d'analyses et de stratégies de programme dédiées.

Les activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs ont été le principal vecteur des questions environnementales, puisqu'il n'existe aucune politique officielle pour réduire les incidences sur l'environnement. Les efforts visant à préserver les ressources naturelles ont pâti de la dégradation des conditions de sécurité.

Le PAM a instauré des stratégies appropriées pour rendre opérationnel le triple nexus et leur efficacité n'a pas encore été démontrée. Les contributions à la consolidation de la paix, dont la stabilisation et la prévention des conflits, sont mitigées.

Utilisation rentable des ressources pour contribuer aux produits et aux effets directs du PSP

Le recours à des approches monétaires s'est accentué au fil du temps, ce qui a concouru aux gains d'efficacité. Le PAM a globalement fourni une assistance en temps opportun aux zones touchées par la crise, notamment en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, avec toutefois des écarts selon les activités. Les retards provenaient en partie de problématiques d'inscription, laissant certaines de ces personnes sans assistance. Ou encore d'un manque d'alignement des stratégies de programmation des partenaires, y compris en matière de ciblage, et de difficultés liées à la plateforme de services monétaires par téléphonie mobile.

Les retards des chaînes d'approvisionnement dus à la pandémie de COVID-19 et les insécurités ont également pénalisé les activités de nutrition et de renforcement de la résilience.

Le PAM a adapté les modalités d'intervention en fonction du contexte et des besoins, la modalité de transfert (monétaire ou en nature) jouant un rôle significatif dans la gestion des retards.

L'introduction de SCOPE a été déterminante pour traiter les erreurs de ciblage et les risques connexes. Les mécanismes de réclamation et de retour d'informations ont également servi à repérer les erreurs d'exclusion.

Les facteurs expliquant la performance du PAM et la mesure dans laquelle il a concrétisé les changements stratégiques attendus par le PSP

Les difficultés rencontrées au départ par le bureau de pays en termes de capacités ont été largement atténuées grâce au soutien du siège et du bureau régional. Une forte mobilisation des ressources financières, soutenue par le bureau régional, a favorisé une mise en œuvre équilibrée du PSP.

Le PAM a aussi renforcé ses outils de collecte et d'analyse de données, mais a fait un usage limité des données probantes pour éclairer les décisions opérationnelles. Les données d'évaluation et de suivi étaient également peu adaptées pour mesurer les contributions du PAM aux capacités du partenaire national ou l'effet de décisions opérationnelles comme la réduction des rations alimentaires.

Les relations avec les instances gouvernementales ont pâti de la crise montante et d'une communication insuffisante sur l'évolution du PSP. Des disparités au niveau des capacités opérationnelles des organismes des Nations Unies ont aussi freiné les partenariats.

Les besoins en ressources humaines ont évolué au fil des années, mais le PAM a rencontré des difficultés de recrutement et de maintien des effectifs. Le nouveau cadre du personnel institutionnel ne tient pas entièrement compte des questions de recrutement et de maintien des effectifs. Il y a donc un désalignement entre la stratégie institutionnelle et les dispositions du bureau de pays en matière de ressources humaines. Le renforcement des compétences des effectifs s'est avéré efficace, tout en demeurant insuffisant.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Évaluation globale

Le PSP a porté la stratégie du PAM en permettant des adaptations dans un contexte fortement volatile et malgré une approche de départ réactive. Le PAM se place comme un solide outil de premier plan de l'intervention d'urgence dans le pays. Il présente des avantages comparatifs pour ce qui est de la préparation et de la réponse aux situations d'urgence et de l'appui à l'accès humanitaire.

La crise et les réorientations stratégiques du PSP ont remodelé le partenariat du PAM avec les instances nationales. Cela étant, une mauvaise communication à ce sujet n'aura guère facilité les choses.

Malgré une réponse humanitaire à grande échelle, la dégradation constante des conditions de sécurité a fait progresser l'insécurité alimentaire. Les répercussions négatives de contextes mouvants sur les réalisations visant à renforcer la résilience remettent en question la validité de ces approches à l'avenir.

Si les investissements dans la protection, la participation communautaire et la prise en compte de l'inclusion et de l'égalité femmes-hommes se sont révélés appropriés dans ce contexte, leur potentiel reste à démontrer. Quoique substantiels, les investissements dans les ressources humaines méritent également davantage d'attention. Il s'agit, en effet, de soutenir les opérations dans une conjoncture complexe.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1. Le PAM est appelé à continuer à investir dans sa préparation aux chocs futurs.

Recommandation 2. Le PAM doit élaborer son approche de nexus et privilégier, à cette fin, un appui opérationnel et technique.

Recommandation 3. S'agissant des partenariats, le PAM doit être plus structuré dans son engagement géographique, faire preuve de plus d'initiative dans sa communication avec les instances gouvernementales et se montrer plus régulier dans ses relations avec d'autres organismes des Nations Unies.

Recommandation 4. Le PAM est appelé à poursuivre ses efforts en termes de redevabilité, au moyen d'une communication étoffée au sujet de ses programmes, de méthodes de ciblage et de mécanismes de retour d'informations. La conception de ses interventions doit, par ailleurs, porter plus de transformations en matière d'égalité femmes-hommes et d'inclusion financière.

Recommandation 5. Les décisions programmatiques et stratégiques devraient reposer davantage sur les données probantes et les analyses disponibles. De même, il conviendrait d'optimiser l'utilisation des données d'évaluation et de suivi des résultats afin de contribuer à la prise de décisions opérationnelles et stratégiques.

Recommandation 6. Dans un contexte de recrutement difficile en Afrique de l'Ouest, la gestion et l'articulation des ressources humaines au Burkina Faso doit faire l'objet de nouveaux investissements pour faciliter la mise en œuvre d'opérations à grande échelle.