



ÉVALUATION DU PAM

Évaluation du plan stratégique de pays du PAM à Madagascar 2019-2023

Rapport d'évaluation – Volume 1
OEI/2022/009

Décembre 2023



Programme
Alimentaire
Mondial

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES

Remerciements

L'équipe d'évaluation de Particip est très reconnaissante pour le soutien et les conseils fournis tout au long de l'évaluation par Filippo Pompili, Michele Gerli et Aurélie Larmoyer du Bureau de l'évaluation (OEV) du Programme alimentaire mondial (PAM). Notre gratitude s'étend à Pasqualina Di Sirio, directrice de pays du PAM Madagascar, à Marc Regnault de la Mothe, directeur de pays adjoint du PAM Madagascar, à Rijaso Rakotoarinoro, responsable du Suivi et Évaluation du PAM Madagascar, et à leurs nombreux collègues au siège, au bureau régional de Johannesburg (RBJ), au niveau des bureaux de pays (BP) et des bureaux extérieurs (FO), pour leur soutien indéfectible à un processus d'évaluation mené en des temps difficiles.

Nous saluons également les précieuses contributions des nombreux gouvernements, des donateurs, des agences des Nations Unies, des organisations non gouvernementales (ONG), du secteur privé, des représentants de populations touchées et d'autres informateurs qui ont généreusement pris le temps de s'entretenir avec nous et de nous faire part de leurs idées et conseils tout au long du processus d'évaluation.

Avertissement

Les opinions exprimées sont celles des membres de l'équipe d'évaluation et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme alimentaire mondial. Les auteurs sont seuls responsables des opinions exprimées dans le présent document. La publication du présent document ne signifie en aucun cas que le PAM a approuvé les opinions qui y sont exprimées.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, mers territoriales, villes, zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Crédit photographique

WFP/Gabriela Vivacqua

Personnel clé de l'évaluation

BUREAU DE L'ÉVALUATION

Anne-Claire Luzot	Directrice d'évaluation
Aurélie Larmoyer	Chargée d'évaluation principale
Filippo Pompili	Chargé d'évaluation
Michele Gerli	Analyste

ÉQUIPE D'ÉVALUATION EXTERNE

Lezlie Morinière	Cheffe d'équipe
Ian Pinault	Évaluateur
Ginna Rakotoarimanana	Experte nationale
Thomas Michel Chen Sin Chang	Expert national
Marlène Pra	Analyste et gestionnaire de projet
Michael Lieckefett	Gestionnaire de projet
Louise Escudier	Analyste
Agathe Mazars	Analyste

Table des matières

1. Introduction	1
1.1 Caractéristiques de l'évaluation	1
1.2 Contexte	1
1.3 Sujet de l'évaluation.....	9
1.4 Méthodologie, limitations et considérations éthiques	16
2. Constatations issues de l'évaluation	18
2.1 QE1: Dans quelle mesure le PSPIT et le PSP du PAM se sont-ils fondés sur des données factuelles et sont-ils orientés de façon stratégique pour répondre aux besoins des individus les plus à risque (et vulnérables)?.....	18
2.2 QE2: Quelles sont l'étendue et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux effets directs stratégiques du plan stratégique pays ?	27
2.3 QE3: Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé ses ressources de manière efficace pour contribuer à l'obtention des produits escomptés et à la réalisation des effets directs stratégiques définis dans le PSP ? .	41
2.4 QE4: Quels sont les facteurs qui expliquent la performance du PAM et dans quelle mesure a-t-il effectué le virage stratégique attendu du PSP ?.....	47
3. Conclusions et recommandations	57
3.1 Conclusions sur le travail du PAM À Madagascar	57
3.2 Recommandations issues des conclusions ci-dessus.....	60

Liste des illustrations

Illustration 1 : État de l'insécurité alimentaire dans les régions du Grand Sud et du Sud-Est de Madagascar .	3
Illustration 2: Contributions des différents secteurs à la croissance du PIB	4
Illustration 3 : Cyclones et tempêtes tropicales survenues à Madagascar entre 2013 et 2022	4
Illustration 4 : Aide internationale à Madagascar 2017-2022.....	8
Illustration 5 : Classement des dix principaux donateurs d'aide au développement en moyenne pour la période 2019-2020 (en millions de dollars)	8
Illustration 6 : Répartition de l'aide bilatérale par secteur en moyenne pour 2019-2020	9
Illustration 7 : Comparaison des activités et des EDS entre le PSPIT et le PSP	11
Illustration 8 : Aperçu des changements majeurs de contexte sur les dix dernières années (2013-2023)	12
Illustration 9 : Distribution de vivres par type d'activités et par rapport aux besoins estimés – 2019-2022 (PSP).....	13
Illustration 10 : Distributions de transferts monétaires par type d'activités et par rapport aux besoins estimés – 2019-2022 (PSP).....	14
Illustration 11 : Sources de financements du PSPIT janvier 2018 à juin 2019.....	15
Illustration 12 : Sources de financements du PSP – juillet 2019- décembre 2023	15
Illustration 13 : Évolution du nombre de bénéficiaires atteints et planifiés, par sexe – 2018-2021	16
Illustration 14 : Théorie du changement reconstruite du PSP 2019-2023 du PAM à Madagascar.....	23
Illustration 15 : Parts de l'intervention face à une crise et du renforcement de la résilience par rapport aux ressources disponibles de 2018 à 2022	26
Illustration 16 : Évolution des quantités de vivres et transferts monétaires de 2018 à 2021 (PSPIT-PSP).....	28
Illustration 17 : Ressources disponibles comparées au plan basé sur les besoins (NBP) par domaines d'actions privilégiés pour la période 2018-2022.....	47
Illustration 18 : Ressources disponibles en pourcentage du plan basé sur les besoins par EDS et pour la période 2018-2022.....	49
Illustration 19 : Pré-affectation des ressources du PSP (2019-2022).....	48
Illustration 20 : Évolution des différents types de contrats durant la période évaluée.....	53

Liste des tableaux

Tableau 1 : Changements importants au sein du BP (2017-2022).....	26
Tableau 2 : Indicateur de la proportion de femmes dans les entités décisionnelles (CLG) de 2018 à 2021 ...	35
Tableau 3 : Recommandations.....	61

Résumé

INTRODUCTION

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation du plan stratégique de pays (PSP) établi pour Madagascar pour 2019–2023 a été demandée par le Bureau de l'évaluation du PAM. Elle permet de répondre à un double objectif – rendre compte de l'action menée et favoriser l'apprentissage – et éclairer l'établissement du prochain PSP pour Madagascar.
2. L'évaluation a porté sur les activités menées par le PAM au titre du plan stratégique de pays provisoire de transition (PSPP-T) pour la période allant de janvier 2018 à juin 2019 et au titre du PSP pour la période allant de juillet 2019 à décembre 2023. Elle a été conduite entre avril 2022 et avril 2023 par une équipe externe indépendante qui a appliqué une méthode mixte fondée sur une approche théorique.
3. L'évaluation s'adresse principalement au Bureau du PAM à Madagascar, au Bureau régional pour l'Afrique australe, aux divisions techniques du Siège à Rome, au Conseil d'administration du PAM, au Gouvernement malgache, aux entités des Nations Unies partenaires et aux donateurs. Elle peut également intéresser les représentants de la société civile, des organisations non gouvernementales et du secteur privé, ainsi que les bénéficiaires des interventions du PAM.

Contexte

4. Située au large de la côte orientale de l'Afrique, Madagascar est la quatrième plus grande île du monde. Sa population s'élève à 28,2 millions d'habitants¹, dont 49,9 pour cent de femmes et de filles². Soixante et un pour cent de la population vivent en milieu rural³ et l'âge moyen s'établit à 22,4 ans⁴. Le taux de fécondité global y est de quatre enfants par femme, et ce taux chez les adolescentes est égal à 121 naissances pour 1 000 filles⁵.
5. Entre 1999 et 2021, l'indice de développement humain à Madagascar a progressé de 14,9 pour cent, s'établissant ainsi à 0,501⁶. Mais, malgré cette avancée, Madagascar s'est classée 173^e sur 191 pays selon l'indice de 2021. En 2018, 70,3 pour cent de la population étaient en situation de pauvreté multidimensionnelle⁷, et en 2020, seuls 16,4 pour cent avaient accès à l'électricité et 47 pour cent à l'eau potable⁸.
6. Pendant la période 2019-2021, le nombre de personnes touchées par une insécurité alimentaire grave était estimé à 2,8 millions⁹, et en 2022, Madagascar était classée 119^e sur 121 pays selon l'indice de la faim dans le monde¹⁰. La situation en matière d'alimentation demeure alarmante et la malnutrition infantile perdure. Le pourcentage d'enfants de moins de 5 ans accusant un retard de croissance était de 40,2 pour

¹ Institut national de la statistique. 2021. [Madagascar en chiffres](#).

² Banque mondiale. 2021. [Population, femmes \(% du total\) – Madagascar](#).

³ Banque mondiale. 2021. [Population rurale \(% de la population totale\) – Madagascar](#).

⁴ Institut national de la statistique. 2020. [Troisième recensement général de la population et de l'habitation \(RGPH-3\)](#).

⁵ Banque mondiale. 2020. [Taux de fertilité, total \(naissances par femme\) – Madagascar; Taux de fertilité chez les adolescentes \(nombre de naissances pour 1 000 femmes âgées de 15 à 19 ans\) – Madagascar](#).

⁶ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2022. [Rapport sur le développement humain 2021/2022. Temps incertains, vies bouleversées: façonner notre avenir dans un monde en mutation](#).

⁷ Institut national de la statistique et PNUD. 2021. [Analyse de la pauvreté multidimensionnelle à Madagascar](#).

⁸ Ministère de l'économie et des finances. 2021. [Deuxième rapport de Madagascar pour l'examen national volontaire sur les objectifs de développement durable 2021](#).

⁹ FAOSTAT. 2021. [Données relatives à la sécurité alimentaire](#).

¹⁰ Indice de la faim dans le monde. 2023. [Madagascar country page](#).

cent en 2020¹¹, et la prévalence de l'anémie chez les femmes en âge de procréer s'établissait à 37,8 pour cent en 2019¹².

7. Du fait de sa position géographique, Madagascar est frappée par des phénomènes météorologiques et climatiques intenses, notamment des sécheresses, des inondations et des cyclones récurrents. La saison des cyclones de 2022 a fait partie des plus destructrices des dernières décennies, touchant près d'un million de personnes au cours du premier semestre de 2022 (voir la figure 1)¹³.

TABLEAU 1: INDICATEURS SOCIOÉCONOMIQUES POUR MADAGASCAR			
	Indicateur	Valeur	Année
	Population totale (en millions) (1)	28,2	2021
	Population, femmes (en pourcentage de la population totale) (2)	49,9	2021
	Population rurale (en pourcentage de la population totale) (2)	61	2021
	Espérance de vie à la naissance (en années) (2)	67	2022
	Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans (pour 1 000 naissances) (2)	50	2018
	Taux de fécondité chez les adolescentes (nombre de naissances pour 1 000 femmes et filles âgées de 15 à 19 ans)(2)	121	2020
	Indice de développement humain (classement) (3)	173 ^e sur 191 pays	2021
	Population en situation de pauvreté multidimensionnelle (en pourcentage de la population totale) (4)	70,3	2018
	Indice de la faim dans le monde (classement) (5)	119 ^e sur 121 pays	2022
	Prévalence du retard de croissance modéré et grave (en pourcentage des enfants de moins de 5 ans) (6)	40,2	2020
	Agriculture, sylviculture et pêche, valeur ajoutée (en pourcentage du produit intérieur brut) (2)	24,7	2020
	Emploi dans le secteur agricole (en pourcentage de l'emploi total) (2)	74	2021

Sources: (1) Institut national de la statistique. 2021. [Madagascar en chiffres](#). (2) Banque mondiale. [Données – Madagascar](#); (3) Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2022. [Human Development Reports: Madagascar](#); (4) Institut national de la statistique et PNUD. 2021. [Analyse de la pauvreté multidimensionnelle à Madagascar](#). (5) Indice de la faim dans le monde. 2023. [Madagascar country page](#) (6) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). 2021. [L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde. Transformer les systèmes alimentaires pour que la sécurité alimentaire, une meilleure nutrition et une alimentation saine et abordable soient une réalité pour tous](#).

¹¹ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). 2021. [L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde. Transformer les systèmes alimentaires pour que la sécurité alimentaire, une meilleure nutrition et une alimentation saine et abordable soient une réalité pour tous](#).

¹² FAOSTAT. 2019. [Données de la sécurité alimentaire](#).

¹³ PAM. 2022. Rapport de situation interne. 30 juin 2022.

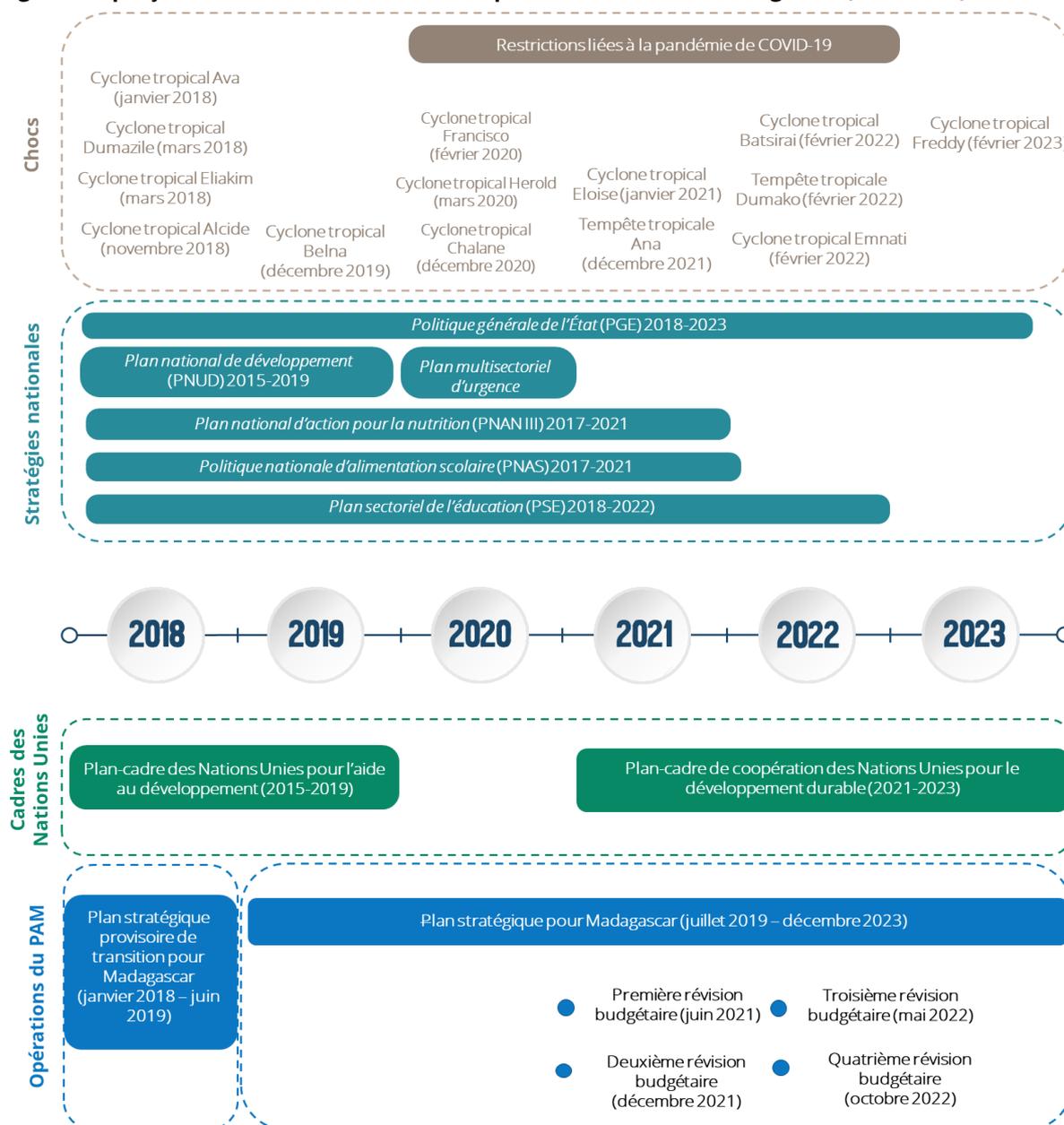
Plans stratégiques de pays du PAM

8. En 2017, le PAM a élaboré un PSPP-T pour la période allant de janvier 2018 à juin 2019, qui s'appuyait sur les résultats de l'évaluation à mi-parcours de l'intervention prolongée de secours et de redressement antérieure¹⁴. Au titre du PSPP-T, le PAM entendait continuer de se positionner comme un chef de file des interventions face aux crises, mener davantage d'activités de renforcement de la résilience, aider les homologues nationaux à concrétiser les politiques au niveau communautaire, contribuer à l'initiative Renforcer la nutrition et intégrer la problématique femmes-hommes dans toutes les interventions. Le coût total du PSPP-T était initialement estimé à 59,7 millions de dollars É.-U. pour quelque 1,5 million de bénéficiaires, mais après quatre révisions, le budget final s'est élevé à 114,4 millions de dollars pour près de 2 millions de bénéficiaires.

9. En 2018, le PAM a élaboré un PSP de cinq ans pour la période allant de juillet 2019 à juin 2024. Articulé autour de cinq effets directs stratégiques, le PSP, dont la structure était analogue à celle du PSPP-T auquel il a succédé, a été approuvé par le Conseil d'administration en juin 2019. En lien avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement établi pour 2015-2019, la stratégie intégrée pour le Grand Sud et l'examen stratégique Faim zéro de 2018, il visait à aider le Gouvernement à atteindre les objectifs de développement durable (ODD) 2, relatif à l'élimination de la faim, et 17, relatif aux partenariats pour la réalisation des objectifs. En décembre 2021, après l'adoption du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable relatif à Madagascar pour la période 2021-2023, le calendrier du PSP a été raccourci de six mois afin de s'achever en décembre 2023.

¹⁴ PAM. 2017. *Protracted Relief and Recovery Operation 200735. Response to food security and nutrition needs of population affected by natural disasters, and resilience building of food insecure communities in south-western, southern and south-eastern regions of Madagascar: mid-term evaluation of WFP Operations (January 2015–June 2017).*

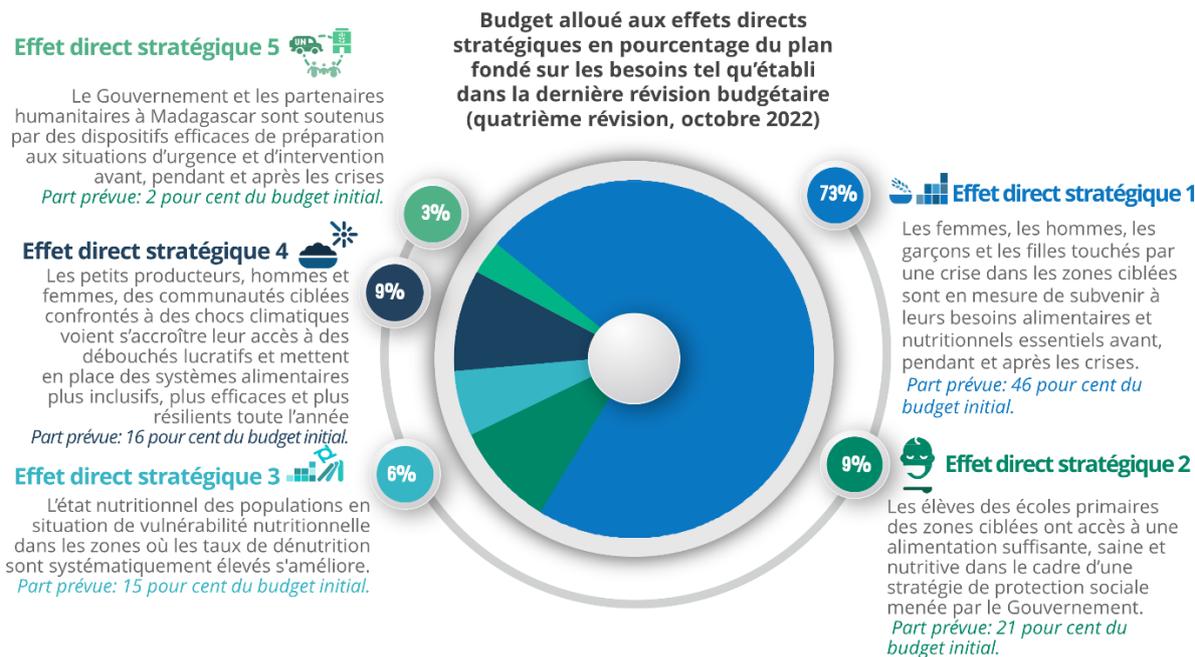
Figure 1: Aperçu du contexte national et des opérations du PAM à Madagascar (2018-2023)



Sources: Figure établie par le Bureau de l'évaluation à partir de la version intégrale du rapport d'évaluation.

Entre juillet 2019 et octobre 2022, le plan fondé sur les besoins du PSP a augmenté pour passer de 297,4 millions de dollars à 628,4 millions de dollars à l'issue de quatre révisions budgétaires, et le nombre de bénéficiaires prévus a été porté de quelque 3,1 millions de personnes à près de 4,7 millions. En octobre 2022, le niveau de financement global du PSP représentait 43 pour cent du plan fondé sur les besoins. Les États-Unis d'Amérique étaient le principal donateur bilatéral, fournissant 41 pour cent du montant total des ressources allouées, suivis par l'Allemagne, avec 9 pour cent. Les ressources étaient réparties inégalement entre les différents effets directs stratégiques, les niveaux les plus élevés de financement étant alloués à l'effet direct stratégique 2 (alimentation scolaire), qui recueillait 60 pour cent des fonds, et à l'effet direct stratégique 1 (intervention face à une crise), 58 pour cent.

Figure 2: Plan stratégique pour Madagascar (2019-2023): effets directs stratégiques, budget, financement et dépenses



* La somme des pourcentages indiqués pour les ressources allouées et les dépenses effectuées par effet direct stratégique n'est pas égale à 100 pour cent, car certaines ressources ont aussi été allouées et dépensées à des fins non liées aux effets directs stratégiques.

Sources: Point 1-A du rapport annuel par pays pour Madagascar – Aperçu de la situation financière globale, données extraites le 27 novembre 2022; et [révision budgétaire du plan stratégique pour Madagascar \(2019-2023\) liée à une intervention face à une crise et augmentation budgétaire correspondante](#) (en anglais uniquement) (quatrième révision budgétaire).

CONSTATATIONS ISSUES DE L'EVALUATION

Dans quelle mesure le plan stratégique de pays est-il fondé sur des éléments factuels et orienté d'une manière stratégique pour répondre aux besoins des personnes vulnérables et les plus à risque?

Pertinence au regard des besoins

10. Le PAM a déployé des efforts considérables pour gérer et harmoniser les multiples sources de données, de manière à étayer efficacement l'élaboration de ses programmes. Il a fondé le PSP sur une production et une utilisation d'éléments factuels solides, en revanche, la base d'éléments factuels à partir de laquelle les activités ont été conçues n'est pas toujours claire et des efforts supplémentaires sont requis dans les domaines du renforcement de la résilience, de la programmation à long terme et de la préparation aux situations d'urgence, notamment les analyses coûts-avantages.

11. Du point de vue du ciblage géographique, le PAM a mené ses activités en priorité dans les régions du sud du pays, compte tenu de la mobilisation et des capacités opérationnelles du bureau de pays et en lien avec les efforts complémentaires du Gouvernement et des autres partenaires. Néanmoins, les données nationales sur la nutrition signalent clairement l'existence de poches de malnutrition en dehors de la région méridionale. Parmi les besoins humanitaires immédiats dans le Sud, l'accès à l'eau devrait être prioritaire, conformément aux souhaits des bénéficiaires. Les programmes du PAM ayant trait à la résilience ont commencé à répondre à ces préoccupations et il est possible de transposer ces programmes à plus grande échelle.

Harmonisation avec les priorités nationales

12. Le portefeuille d'activités du PAM est stratégiquement harmonisé avec les politiques et stratégies nationales, et des accords prometteurs ont été conclus entre le PAM et ses partenaires étatiques au titre de tous les effets directs stratégiques. Par exemple, les activités d'alimentation scolaire menées par le PAM sont ancrées dans les politiques nationales et, en outre, des liens sont mis en place avec des partenaires locaux.

13. Cependant, les parties prenantes gouvernementales ont fait état de l'absence de budgets opérationnels suffisants pour être en mesure de réaliser la plupart, sinon la totalité, des activités liées à l'appui fourni par le PAM, et le Gouvernement est confronté à des difficultés de planification à moyen et à long terme en ce qui concerne la réduction des risques de catastrophe et la préparation aux situations d'urgence et l'intervention en cas de crise.

Cohérence avec l'action menée par les entités des Nations Unies partenaires

14. Globalement, les partenariats avec d'autres entités des Nations Unies n'ont pas été un point fort du PSP, en particulier là où le PAM a été la seule entité présente sur le terrain, comme dans le sud du pays. Quelques exceptions ont été relevées, notamment l'étroite collaboration du PAM avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et la Banque mondiale concernant certaines activités humanitaires, comme la mise en place de plans d'action conjoints visant à améliorer la protection sociale et les transferts de type monétaire, et avec le PNUD et l'Organisation internationale du Travail concernant la problématique femmes-hommes et les droits humains, en particulier le soutien des groupements de femmes.

15. Le PAM a rempli avec succès le rôle de prestataire de services à l'intention de la communauté humanitaire, notamment dans le domaine des télécommunications et dans celui du transport aérien grâce au Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS), et le savoir-faire du PAM en matière de logistique a été mis à la disposition des acteurs humanitaires qui en ont fait la demande.

Cohérence interne et intégration

Les interventions du PSP sont actuellement menées dans des "compartiments" programmatiques séparés, sans aucun lien formel ni synergie concrète entre les différents effets directs stratégiques. Par exemple, la création de jardins communautaires est encouragée au titre de trois effets directs stratégiques distincts, et des occasions d'harmonisation et d'apprentissage mutuel ont été manquées. Des efforts sont faits pour améliorer les synergies entre interventions et l'intégration de celles-ci mais l'institutionnalisation insuffisante, les contraintes de temps et les ressources limitées ont entravé les progrès en la matière.

Positionnement stratégique dans un contexte évolutif

16. Pendant toute la durée du cycle du PSP, le PAM a constaté une augmentation des financements alloués aux interventions en cas de crise, ce qui lui a permis de faire face aux situations d'urgence humanitaires répétées imputables aux cyclones, aux sécheresses et à la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), alors que le niveau de financement en faveur du renforcement de la résilience a progressivement diminué. Le PAM a dû s'adapter rapidement pour répondre aux besoins des personnes touchées par des chocs multiples, en centrant ses efforts sur les interventions humanitaires rapides et en mobilisant des fonds et des ressources pour renforcer les chaînes d'approvisionnement et appuyer les partenaires.

17. Le rôle joué par le PAM pour sauver des vies est reconnu et sa présence est pertinente dans les interventions immédiates face à des catastrophes soudaines comme les cyclones, mais plusieurs parties prenantes – y compris les homologues gouvernementaux, les donateurs et les acteurs de la société civile – s'interrogent sur son positionnement stratégique s'agissant de s'attaquer aux crises structurelles,

socioéconomiques et environnementales à long terme comme les sécheresses touchant les régions méridionales.

Quelles sont la portée et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique pour Madagascar?

Contribution à l'obtention des effets directs stratégiques

18. Globalement, le PAM est parvenu à obtenir de solides résultats au titre des effets directs stratégiques 2 et 5, mais a eu moins de succès en ce qui concerne l'effet direct stratégique 3. Les résultats obtenus au titre des effets directs stratégiques 1 et 4 ont été variables selon les activités et les années, comme expliqué ci-après.

Effet direct stratégique 1 (intervention face à une crise)

19. Le PAM a effectué des transferts de produits alimentaires et des transferts de type monétaire assortis ou non de conditions (dans le cadre d'activités de création d'actifs) à l'intention des personnes et des communautés touchées par des chocs naturels et la COVID-19 et de certains groupes de populations vulnérables, venant ainsi en aide à 1,2 million de bénéficiaires par an en moyenne. Globalement, la couverture a été satisfaisante et a contribué à stabiliser la sécurité alimentaire. Les cibles relatives à la remise en état des infrastructures ont été atteintes, mais la dilution des rations au sein des ménages a été sous-estimée et l'apport nutritionnel, notamment en fer, en vitamine A et en protéines a été faible, en particulier chez les femmes.

Effet direct stratégique 2 (alimentation scolaire)

20. Au titre de l'effet direct stratégique 2, le PAM entendait améliorer la fréquentation scolaire et la poursuite des études et renforcer les capacités nationales. Les résultats ont été satisfaisants dans l'ensemble, malgré des rations alimentaires moins importantes que prévu. La baisse majeure des taux de fréquentation scolaire observée en 2021 est imputable à la COVID-19. Cette année-là, le PAM a mis en place des transferts de type monétaire en vue de diversifier les repas des enfants et de stimuler la production locale. En ce qui concerne l'appui des institutions, le PAM collabore avec les services étatiques pour améliorer la gestion des écoles, mais il convient de faire davantage pour renforcer les capacités en matière d'achat et de stockage des produits alimentaires.

Effet direct stratégique 3 (nutrition)

21. Les résultats obtenus par le PAM dans le cadre des activités nutritionnelles ont été globalement moyens, le ciblage étant considéré comme le principal point faible. Les indicateurs d'effet direct stratégique ont fait apparaître des résultats inégaux, ceux relatifs à la diversité de l'alimentation et aux régimes alimentaires des enfants étant en deçà des attentes tandis que ceux liés à la couverture des interventions nutritionnelles et à l'observance des prescriptions connexes ont dépassé les objectifs en 2020 et 2021. Les taux de malnutrition chronique se sont améliorés dans le Sud et, en 2022, après une action de sensibilisation menée par le PAM quant à la nécessité d'étendre les interventions, l'accroissement des ressources disponibles a abouti à une meilleure couverture des personnes vulnérables. Les activités de renforcement des capacités menées au niveau communautaire ont permis aux acteurs clés de mieux comprendre les interventions et de les coordonner. Dans le cadre de ses activités de renforcement des capacités, le PAM a soutenu l'élaboration de plusieurs politiques nationales importantes dans le domaine de la nutrition, comme la stratégie nationale pour l'enrichissement des aliments, et a aidé des entreprises privées à enrichir leurs produits et à les vendre sur le marché à plus grande échelle.

Effet direct stratégique 4 (renforcement de la résilience)

22. Le PSP a mis l'accent sur les activités intégrées de renforcement de la résilience fondées sur un ciblage géographique, qui s'appuyaient sur les enseignements tirés de précédents projets axés sur la résilience et sur les réalisations de ces projets ainsi que sur une analyse rigoureuse des avantages socioéconomiques potentiels au niveau communautaire, notamment ceux apportés par la mise en place novatrice de mécanismes d'assurance. Cependant, les interventions étaient relativement modestes quant à leur échelle et insuffisantes pour contrecarrer les incidences des chocs et les causes profondes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Il est possible d'intensifier la collaboration avec d'autres entités des Nations Unies dotées de connaissances spécialisées complémentaires, comme la FAO et le Fonds international de développement agricole. Globalement, il convient de recueillir davantage d'éléments

factuels pour confirmer le potentiel et les incidences des activités de renforcement de la résilience menées par le PAM à Madagascar.

Effet direct stratégique 5 (appui en faveur du Gouvernement et des organismes partenaires)

23. Les interventions du PAM liées à l'effet direct stratégique 5 ont été particulièrement appréciées par ses partenaires, notamment s'agissant de la prestation des services de l'UNHAS et de l'apport d'un soutien dans le domaine des télécommunications. Les initiatives du PAM ayant trait au renforcement des capacités du Bureau national de gestion des risques et des catastrophes étaient pertinentes mais ne donnent pas effectivement à ce bureau la possibilité d'acquérir de solides capacités de gestion des risques. Les actions les plus visibles du PAM concernant la préparation aux situations d'urgence ont été celles qu'il a menées en tant qu'exécutant, par exemple la fourniture des services de l'UNHAS ou la mise en place de systèmes d'alerte rapide et de gestion des savoirs. Quoi qu'il en soit, le PAM ne s'est pas clairement positionné lui-même dans le contexte d'une approche globale mobilisant de multiples acteurs à l'appui de la préparation intersectorielle ou de la gestion intégrée des risques, conformément aux prescriptions du Cadre d'action de Sendai¹⁵.

Questions transversales

24. Dans l'ensemble, le PAM a pris en compte les objectifs transversaux et appliqué des outils novateurs pour atteindre certains de ces objectifs. Cependant, faute d'une analyse exhaustive de la problématique femmes-hommes, l'obtention de résultats à cet égard a été compromise.

Égalité femmes-hommes

25. Le PAM a utilisé des outils et mené des initiatives pour promouvoir l'égalité femmes-hommes. Le ciblage des filles et des femmes enceintes ou allaitantes dans le cadre des interventions à dimension nutritionnelle a été couronné de succès, en particulier s'agissant des activités relatives aux jardins communautaires et à la transformation des aliments. Les groupements de femmes ont été activement associés à diverses activités génératrices de revenus et aux actions de sensibilisation visant l'amélioration de la nutrition.

26. Malgré les efforts clairement déployés par le PAM pour garantir la participation des femmes à tous ses programmes – notamment à des postes de responsabilité pour la gestion des cantines scolaires – les retombées de ses interventions ont été limitées par l'absence d'une analyse approfondie des dynamiques entre les femmes et les hommes dans le domaine socioéconomique, lesquelles sont étroitement liées aux coutumes et aux traditions définissant notamment à qui incombe la gestion du revenu du ménage et comment les tâches et les revenus sont répartis au sein de la famille. La manière dont les communautés touchées perçoivent les pratiques du PAM en matière de problématique femmes-hommes et s'y adaptent et la manière dont le PAM intègre ces pratiques dans les activités ne font l'objet d'aucun document.

Protection et responsabilité à l'égard des populations touchées

27. Le PAM a pris des précautions pour limiter autant que possible les risques en matière de sécurité et, d'une manière générale, les bénéficiaires indiquent qu'ils reçoivent l'assistance sans difficulté majeure. Les mécanismes de doléances et de réclamations, notamment une permanence téléphonique et des comités communautaires, ont favorisé la responsabilité à l'égard des populations touchées et fourni une base à l'ajustement du ciblage des programmes. Cependant, il convient de développer la permanence téléphonique et de la rendre plus accessible au niveau local et, globalement, de mieux informer les bénéficiaires sur les activités du PAM, car les indicateurs de performance relatifs à la protection et à la responsabilité affichent une tendance au recul.

28. La planification participative communautaire a été utilisée pour définir les activités mais il faut améliorer l'inclusion des acteurs au niveau local. Des préoccupations ont été soulevées concernant la rémunération des tâches liées aux programmes d'alimentation scolaire et les responsabilités des gestionnaires des stocks et des dirigeants communautaires.

Principes humanitaires

¹⁵ Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes. 2015. [Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe \(2015-2030\)](#).

29. Le Bureau du PAM à Madagascar respecte les principes humanitaires, en particulier le principe d'humanité comme en témoigne l'accent placé sur les personnes et les communautés les plus vulnérables. Il est possible d'éviter le risque de ciblage inéquitable en appliquant plus efficacement le principe qui consiste à "ne pas nuire", notamment en s'intéressant de plus près aux déséquilibres et aux relations socioéconomiques au sein des communautés ainsi qu'aux dynamiques connexes.

Environnement

30. Les thèmes du climat et de l'environnement ne revêtent guère d'importance dans le PSP. L'évaluation des besoins liés au climat pourrait tenir une plus large place et la question climatique bénéficier d'une attention stratégique dans le portefeuille d'activités, en particulier à la lumière des problèmes que les dérèglements climatiques créent pour le pays.

Durabilité des interventions du PAM

31. En général, les activités menées par le PAM dans le cadre de la mise en œuvre du PSP ne sont pas durables, car elles sont axées sur l'intervention face à une crise, comme c'est le cas au titre des effets directs stratégiques 1 et 5. Souvent, les conditions préalables à l'amélioration de la durabilité ne sont pas remplies car, par exemple, les capacités des partenaires sont limitées, les financements sont insuffisants ou les stratégies de retrait ne sont pas assez développées. Les efforts déployés par le PAM consistent notamment à intégrer dans les interventions d'urgence des activités "générales", comme l'amélioration des communications et de la coordination, l'obtention de financements publics réguliers et la promotion d'approches ancrées localement. Les investissements réalisés dans l'établissement de partenariats à long terme avec des organisations locales et le secteur privé ont constitué une innovation bienvenue.

32. Il convient de redoubler d'efforts pour renforcer les capacités des parties prenantes, résoudre les difficultés liées à la conception des interventions, améliorer les compétences du personnel et mobiliser des financements suffisants pour pérenniser les résultats.

Nexus action humanitaire-développement-paix

33. Le PSP n'a pas encore contribué à l'établissement de liens stratégiques visibles à l'appui de la concrétisation du nexus action humanitaire-développement-paix. Des efforts sont déployés dans le cadre du programme conjoint des Nations Unies sur la protection sociale, mais il convient de s'intéresser davantage aux incidences des interventions d'urgence du PAM sur les initiatives de développement censées s'inscrire dans leur prolongement et d'élaborer des stratégies de retrait concernant les activités et le PSP dans son ensemble.

34. Des mesures encourageantes sont prises pour incorporer un projet reliant les activités humanitaires et les activités de renforcement de la résilience, ce qui témoigne de la volonté du PAM de s'attaquer aux problèmes à long terme. La couverture géographique demeure limitée, mais ces initiatives ont démontré qu'elles avaient des effets positifs et ont contribué à stimuler les activités génératrices de revenus dans les communautés bénéficiaires.

Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé ses ressources efficacement pour contribuer à l'obtention des produits et des effets directs énoncés dans le plan stratégique de pays?

Respect des délais impartis

35. L'expansion considérable des activités à partir de 2020, conjuguée à la limitation des capacités internes, a entraîné des retards dans une proportion importante des activités du portefeuille. Il convient d'apporter des améliorations organisationnelles internes pour faciliter les processus relatifs aux achats alimentaires locaux, y compris en fournissant aux écoles des transferts de type monétaire destinés à ce type d'achats. De plus, les bénéficiaires des mécanismes de micro-assurance ont reçu avec beaucoup de retard les indemnités attendues. Les difficultés étaient souvent imputables à l'inefficacité des processus de paiement assurés par des partenaires coopérants, et à des difficultés logistiques.

36. Le PAM a pris des mesures efficaces pour résoudre ces problèmes, et les améliorations apportées à ses capacités logistiques – notamment le recours à de nouvelles routes d'expédition, le prépositionnement de produits, l'augmentation de la capacité de stockage et les contrats de transport révisés – ont eu des effets positifs sur la rapidité de ses interventions.

Couverture et ciblage

37. La couverture et la portée des activités du PAM ont permis à celui-ci de venir en aide aux personnes les plus touchées par l'insécurité alimentaire, notamment, les femmes, les paysans sans terre, les personnes handicapées, les personnes âgées et les personnes atteintes de tuberculose. Cependant, l'insécurité et les difficultés d'accès ont freiné l'exécution des opérations: dans le domaine de l'alimentation scolaire, la sélection des écoles retenues dans les programmes du PAM repose davantage sur l'accessibilité que sur la vulnérabilité.

38. Dans le contexte du ciblage des personnes, la sélection des bénéficiaires a parfois suscité des tensions au sein des communautés touchées. Des problèmes se sont fait jour s'agissant de déterminer avec précision les personnes les plus vulnérables et d'assurer une distribution équitable de l'assistance, avec l'apparition d'erreurs d'inclusion découlant des relations sociales au sein des communautés, lesquelles sont difficiles à maîtriser totalement. Ces erreurs ont été rectifiées rapidement dès que le PAM en a eu connaissance. Celui-ci s'emploie à améliorer les procédures pour garantir l'accès des bénéficiaires à l'assistance et, à cet effet, il collabore avec des organisations locales en vue d'améliorer la portée de son action, comme dans les régions méridionales, par exemple, où les partenaires locaux connaissent mieux l'environnement opérationnel et sont plus mobiles.

Rapports coût-efficacité et coût-efficacité

39. Au fil du temps, l'efficacité des activités du PAM s'est améliorée grâce au recours plus fréquent aux transferts de type monétaire, qui contribuent à réduire les frais logistiques et facilitent l'accès à des options alimentaires variées. Les problèmes rencontrés sont notamment imputables à l'inflation et aux questions de compatibilité liées aux infrastructures des réseaux. Le resserrement de la collaboration avec des organisations non gouvernementales locales favorise la réalisation d'économies.

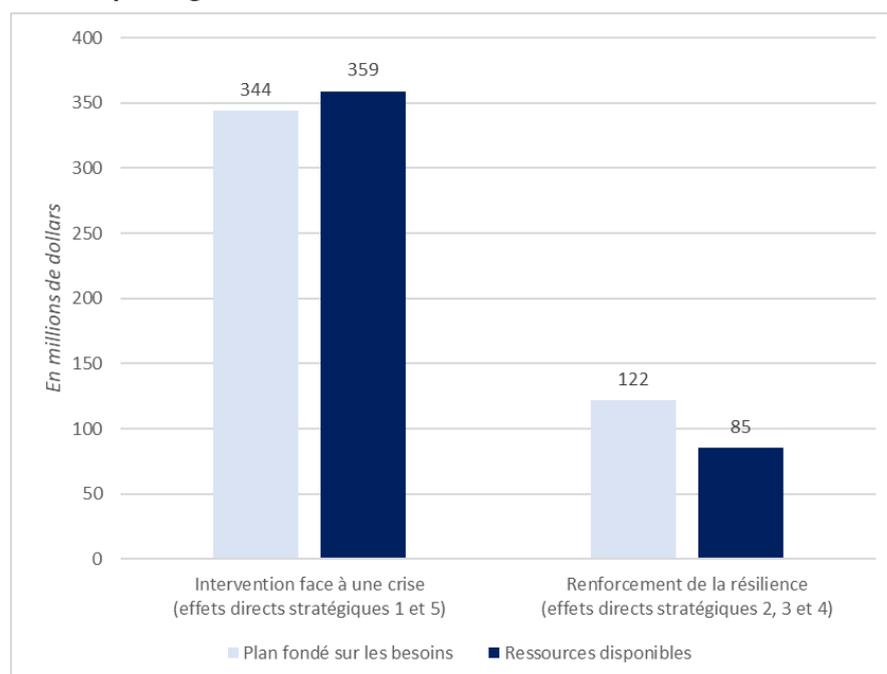
40. Malgré l'absence d'une analyse formelle du rapport coût-efficacité, le PAM a étudié les options permettant de réaliser des économies dans ses programmes, comme le recours aux transferts de type monétaire et à l'approvisionnement local dans le cadre du programme d'alimentation scolaire, qui est avantageux pour les agriculteurs locaux et les entrepreneuses. Cependant, les limites en matière de logistique et les exigences inévitables en matière de contrôle qualité entravent la concrétisation des options les plus économiques. Il faut évaluer le rapport coût-efficacité des activités de renforcement de la résilience et des stratégies de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise, et s'efforcer d'améliorer l'évaluation, la documentation et la coordination des activités et des résultats, de manière à optimiser l'utilisation des ressources dans le cadre des opérations du PAM.

Quels sont les facteurs qui expliquent les résultats obtenus par le PAM et la mesure dans laquelle le changement d'orientation stratégique attendu au titre du plan stratégique de pays a pu être concrétisé?

Financement

41. Le financement global s'est amélioré pendant la période couverte par le PSP, mais le PAM a été considérablement plus performant s'agissant de mobiliser des fonds en faveur des interventions face aux crises qu'en faveur des activités de renforcement de la résilience (figure 3), notamment en raison de la réputation d'organisme spécialisé dans les interventions d'urgence dont il jouit auprès des donateurs. La gestion des fonds dans le cadre du PSP s'est assouplie, mais le degré important de préaffectation des fonds, soit au niveau de l'activité, soit au niveau de l'effet direct stratégique, limite la possibilité de disposer de financements en faveur des activités de renforcement de la résilience.

Figure 3: Comparaison entre les ressources disponibles et le plan fondé sur les besoins, par domaine d'action privilégié (2018–2022)



Sources: Chiffres calculés à partir des rapports annuels par pays de 2018 à 2021. Les chiffres relatifs à 2022 sont tirés du tableau 5-A du rapport annuel par pays, budget de portefeuille de pays 2022 pour Madagascar, au 7 décembre 2022.

Suivi

42. Au fil du temps, les améliorations apportées au suivi des activités ont permis au PAM et à ses partenaires coopérants de superviser l'état d'avancement des programmes et de prendre des mesures correctives, le cas échéant. Les indicateurs de produits et d'effets directs font l'objet d'un suivi régulier, contribuant à indiquer les ajustements à apporter au programme si nécessaire.

43. Les activités de suivi ont progressivement gagné en indépendance par rapport aux fonctions relatives aux programmes, mais les difficultés induites par le sous-effectif et certains problèmes organisationnels persistent. En particulier, la multiplication des activités liées aux opérations d'urgence en 2021 et en 2022, associée à un nombre insuffisant de contrôleurs de terrain, a été préjudiciable pour le suivi des cantines scolaires, avec moins de la moitié des écoles faisant l'objet d'un suivi trimestriel depuis le début de l'année scolaire 2021.

44. Il est possible d'améliorer le suivi des processus dans les domaines relativement nouveaux pour le bureau de pays, en particulier les contrats d'assurance passés avec les agriculteurs, la surveillance des stations de panneaux solaires, le financement fondé sur les prévisions, les transferts de type monétaire et le renforcement des capacités institutionnelles.

Partenariats

45. D'une manière générale, les partenariats du PAM sont en perpétuelle amélioration et peuvent encore s'améliorer considérablement. Le rôle de coordonnateur joué par le PAM est apprécié par les parties prenantes locales et les donateurs. Le PAM a déployé des efforts non négligeables pour établir des liens solides avec le Gouvernement, comme en témoignent de nombreux mémorandums d'accord et plans d'action annuels. Ces relations sont solides sur le plan politique, mais il convient de veiller à ce qu'elles se concrétisent davantage en donnant lieu à des interventions de formation technique et à la conception et à la mise en œuvre d'activités de terrain.

46. Le PAM a également largement investi dans les partenariats avec des organisations non gouvernementales et des associations locales. Il fournit ainsi une précieuse contribution en renforçant les capacités des parties prenantes locales et en jetant les bases de la pérennisation des résultats. Cependant, son approche est encore fragmentée et une meilleure inclusion des acteurs du développement est

souhaitable dans les interventions qu'il mène face aux crises, de sorte à préparer les bénéficiaires à la réduction progressive de l'assistance du PAM.

47. En ce qui concerne ses partenariats avec les entités des Nations Unies, à quelques exceptions près, le PAM agit souvent d'une manière relativement indépendante dans les situations de crise, même s'il fait appel aux services des coordonnateurs des modules intervenant par l'intermédiaire du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, lorsque les modules sont activés. Le PAM joue également un rôle important dans la coordination du groupe de travail chargé des transferts monétaires et celle du module de la sécurité alimentaire. Cependant, rien ne semble être fait pour mobiliser au titre d'une approche de nexus les organismes ayant leur siège à Rome et il est possible d'investir dans l'établissement de relations avec les acteurs des Nations Unies pour le développement, comme avec le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes dans le domaine de la préparation, et avec le PNUD, la FAO et le Fonds des Nations Unies pour la population, notamment dans le cadre de programmes conjoints. Les relations avec l'Organisation internationale du Travail en sont à un stade embryonnaire.

Ressources humaines

48. Le PAM a sensiblement étoffé son personnel pendant la période couverte par le PSP, puisque les effectifs sont passés de 155 employés en 2018 à 254 début 2023, cependant, les problèmes de sous-effectif perdurent, entraînant une surcharge de travail pour le personnel et compromettant la qualité des interventions, en particulier dans les unités chargées des interventions face aux crises, du suivi et de l'appui. Le dévouement et la motivation observés chez les membres du personnel du PAM ne peuvent compenser que partiellement ces pénuries.

49. Les problèmes suscitant des préoccupations particulières sont le recours croissant aux contrats à court terme (accords de services spéciaux), les capacités internes insuffisantes pour être en mesure de passer des activités axées sur l'intervention d'urgence aux initiatives axées sur le renforcement de la résilience et le développement, et le manque de personnel doté des profils nécessaires pour travailler dans des domaines variés, ce qui compromet la sensibilisation, la coordination, le développement des capacités et la disponibilité d'experts techniques.

50. Conclusions

51. Les évaluateurs saluent les efforts considérables que le PAM a déployés pour obtenir de bons résultats durant l'une des périodes les plus tumultueuses et les plus marquées par des crises de l'histoire de Madagascar. Le PAM s'est régulièrement employé à améliorer d'une manière stratégique ses interventions humanitaires face aux chocs récurrents, élargissant ses programmes, établissant de nouveaux partenariats et affinant ses approches afin de mieux adapter certaines activités relatives à la résilience, notamment en recourant aux transferts de type monétaire.

52. Le PAM est un acteur clé des interventions humanitaires à Madagascar et le partenaire privilégié de nombreux donateurs, en particulier dans le cadre des interventions menées pour faire face aux crises et aux catastrophes soudaines comme les cyclones et les inondations. Les partenaires de financement rendent hommage au PAM pour la réactivité et la capacité d'adaptation dont il a su faire preuve, l'étendue de son action, sa maîtrise approfondie de la logistique, ses analyses de la vulnérabilité et sa gestion de l'information. Le PAM se forge également une nouvelle réputation en tant que chef de file et promoteur de l'innovation dans les domaines du renforcement de la résilience et de la micro-assurance.

53. Les résultats obtenus par le PAM s'expliquent en partie par sa capacité à mobiliser des ressources financières supplémentaires pour faire face aux crises, à innover et à associer davantage les organisations locales à ses opérations de façon à procurer des avantages plus importants aux personnes et aux communautés touchées auxquelles il vient en aide. Cette démarche dynamique est perçue comme une contribution au processus d'adaptation au contexte local et à la mise en place de solutions pérennes, et reconnue et saluée par les donateurs, qui sont de plus en plus désireux de la financer.

54. Le ciblage géographique de certaines activités du PAM ne correspond pas pleinement à la situation sur le plan de la pauvreté et de la malnutrition dans le pays. Le Gouvernement a encouragé les acteurs humanitaires à concentrer leurs activités dans le sud de Madagascar, ce qui a conduit le PAM à exclure de ses interventions d'autres zones fortement exposées aux risques et vulnérables face à l'insécurité

alimentaire. L'alimentation scolaire a pâti d'une couverture imparfaite du fait de problèmes d'accès, une situation qu'il pourrait être nécessaire de traiter en concertation avec les acteurs locaux.

55. Le PSP n'était pas suffisamment harmonisé avec le Cadre d'action de Sendai, alors que celui-ci aurait fourni une orientation stratégique pour les activités relatives à la préparation. Augmenter les investissements dans la préparation aux catastrophes contribuerait à réduire les besoins humanitaires, à optimiser les synergies potentielles entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement et à amener les acteurs locaux à prendre en main les interventions à long terme.

56. La collaboration avec les acteurs gouvernementaux gagnerait à être accompagnée d'une stratégie du PAM plus détaillée en matière de renforcement des capacités et de retrait progressif. À l'heure actuelle, les activités du PAM contribuant à améliorer les capacités nationales relatives à la préparation aux situations d'urgence et à l'intervention en cas de crise sont plus expressément menées "pour" – et non "avec" – le Gouvernement. Diverses possibilités s'offrent au PAM pour investir davantage dans les actions de sensibilisation, les évaluations conjointes des besoins des partenaires gouvernementaux et l'élaboration et la documentation de stratégies de renforcement des capacités institutionnelles. Au-delà du domaine de la préparation aux situations d'urgence et de l'intervention en cas de crise, le PAM a également commencé, trop modestement toutefois, à renforcer les capacités dont les pouvoirs publics disposent pour mener des programmes de protection sociale et de transferts de type monétaire.

57. Dans le portefeuille d'activités du PAM, il manque certaines activités simples qui contribueraient grandement à la concrétisation du nexus action humanitaire-développement-paix, ouvriraient au PAM de nouvelles perspectives et permettraient d'améliorer les résultats. Ces activités consisteraient notamment à formuler une stratégie explicite de partenariat avec les acteurs nationaux et les acteurs des Nations Unies pour le développement et à la mettre en œuvre dès le début des interventions d'urgence afin d'associer plus rapidement les partenaires aux actions menées au lendemain d'une crise; à élaborer des stratégies de retrait pour toute intervention purement humanitaire; à mettre en place des mécanismes internes plus solides qui garantissent que les interventions humanitaires du PAM n'ont pas d'incidence préjudiciable imprévue.

58. Le PAM dispose d'un portefeuille axé sur le renforcement de la résilience qui est diversifié et comprend de plus en plus d'activités, mais qui doit reposer sur davantage d'éléments factuels récapitulatifs relatifs à ses résultats. Grâce à la confiance que les donateurs lui accordent en raison des atouts particuliers dont il fait preuve dans les interventions humanitaires, le PAM peut mobiliser rapidement des ressources pour faire face aux situations d'urgence. En 2022, de nouvelles sources de financement sont apparues qui pourraient appuyer la transposition à plus grande échelle d'activités prometteuses de renforcement de la résilience, lesquelles sont actuellement disparates et limitées. À cet égard, il est essentiel que le PAM investisse davantage dans la production d'éléments factuels portant sur les résultats obtenus au niveau communautaire et sur la complémentarité de ses activités de renforcement de la résilience avec ses interventions humanitaires.

59. La structure interne du bureau de pays est optimisée pour faire face aux crises soudaines et n'est pas encore dotée de tous les moyens requis pour appliquer l'approche intégrée envisagée dans le PSP. Les compétences, les connaissances et les outils du PAM utilisés dans les situations d'urgence ne peuvent pas toujours être transposés tels quels dans les activités de développement, car ces activités se heurtent à des difficultés techniques, administratives et opérationnelles différentes. Il convient de s'employer à créer des synergies entre les différents secteurs d'intervention et entre les services des programmes et les services d'appui. Le bureau de pays gagnerait à avoir une vision interne plus cohérente et pleinement partagée de sa théorie du changement, qui pourrait l'aider à exprimer en termes simples et clairs où et comment la résilience peut être renforcée.

RECOMMANDATIONS

	Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1	Investir dans l'un des atouts particuliers du bureau de pays, qui est moins souvent mis en avant: la gestion intégrée des risques, notamment la préparation. Centrer la ligne de visée du prochain plan stratégique de pays sur la gestion intégrée des risques aiderait le bureau de pays à "revenir à l'essentiel" et à investir davantage dans le renforcement des capacités institutionnelles au cours des cinq prochaines années, et devrait produire des résultats très concrets. Une fois que la nouvelle ligne de visée aura été formulée et que le Gouvernement remplira activement son rôle, le prochain plan stratégique de pays pourra être transformé en un solide portefeuille d'activités de renforcement de la résilience.	Stratégique	Bureau de pays (hauts responsables)	Bureau régional Siège	Élevé	Mars 2024
1.1	Planifier et mettre en œuvre les activités de préparation d'une manière plus globale au moyen de la gestion intégrée des risques, du financement fondé sur des prévisions, de mesures d'anticipation, du transfert des risques et de l'assurance, et d'activités plus énergiques et définies plus clairement de renforcement des capacités à l'intention de tous les principaux acteurs gouvernementaux associés aux interventions.					
1.2	Positionner l'intervention humanitaire au regard du nexus action humanitaire-développement-paix. Collaborer avec les acteurs du développement pour évaluer et renforcer leur capacité à assumer d'emblée la responsabilité des volets pertinents des interventions humanitaires ou à concevoir les interventions, et déterminer quand et comment les activités d'aide humanitaire et de développement conduiront à la réalisation de résultats collectifs.					
1.3	Dans le cadre d'une stratégie conjointe de renforcement des capacités (partagée avec le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes et d'autres partenaires) et d'une stratégie de retrait du PAM, tenir le Gouvernement comptable de l'obtention de résultats précis, démontrant qu'il prend en main les opérations, au moyen d'un cadre de gestion fondée sur les résultats. S'inspirer des activités menées par le bureau du PAM au Lesotho dans le domaine du développement des capacités.					

	Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2	Mettre en place et coordonner un programme de sensibilisation visant à instaurer au niveau gouvernemental un environnement propice à la gestion intégrée des risques, notamment à la préparation aux situations d'urgence et l'intervention en cas de crise. Dans le programme, détailler les objectifs relatifs au financement, au dispositif institutionnel, aux politiques et, tout particulièrement, aux budgets dont le Gouvernement a besoin pour assumer d'une manière autonome la responsabilité de protéger les populations et de sauver des vies dans le cadre de la préparation aux situations d'urgence et de l'intervention en cas de crise. De plus, indiquer comment le PAM s'emploiera à promouvoir et à appuyer les changements à apporter.	Opérationnelle	Bureau de pays (hauts responsables)		Moyen	Janvier 2024
3	Créer une base d'éléments factuels plus solide pour démontrer l'intérêt des activités du PAM au-delà des interventions humanitaires. Cette base d'éléments factuels permettrait au PAM de mettre en évidence d'une manière plus convaincante les résultats obtenus dans d'autres secteurs (principalement dans le domaine du renforcement de la résilience) en vue d'éclairer les décisions des partenaires et des donateurs en matière de financement. Tirer parti des nombreuses activités relatives à la résilience qui ont été financées récemment, de façon à étoffer la base d'éléments factuels.	Opérationnelle	Bureau de pays (hauts responsables)	Bureau régional	Moyen	En continu
3.1	Réaliser une analyse coûts-avantages multisites des activités de préparation, y compris des activités menées au niveau communautaire, des activités du Gouvernement et des activités du PAM.					
3.2	Suivre et faire mieux comprendre les façons dont l'investissement du PAM dans la préparation réduit, en moyenne, les besoins de financement d'interventions humanitaires pendant la période de la mise en œuvre du plan stratégique de pays.					
3.3	Établir clairement la preuve de l'efficacité de toutes les activités relatives à la résilience à partir d'évaluations, qu'il s'agisse d'interventions traditionnelles de type Assistance alimentaire pour la création d'actifs ou d'initiatives pilotes en cours, afin de déterminer si ces activités valent la peine d'être reproduites à plus grande échelle. Collaborer étroitement avec les donateurs à cet effet, et comparer les conclusions avec les travaux similaires menés en parallèle par les partenaires.					

	Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4	<p>Assurer l'élaboration, la mise en œuvre (selon les types de modules requis) et le suivi d'un programme de sensibilisation qui encourage le personnel du PAM à prendre davantage en compte les incidences potentiellement préjudiciables de l'assistance humanitaire et de l'appui au développement. Sur la base des exemples figurant dans le présent rapport d'évaluation, examiner attentivement les possibilités offertes par les solutions axées sur les personnes et gérées localement, en gardant à l'esprit le principe consistant à "ne pas nuire". Fournir des indications au personnel pour l'encourager à apprendre et à utiliser les bonnes habitudes fondées sur une meilleure compréhension de la dynamique sociale de chaque communauté, une plus grande connaissance des risques de dépendance et des façons de les réduire, et une prise de conscience de l'impact du port du logo du PAM. Mettre en place un programme de développement des capacités comportant des séances en présentiel avec vidéos (sous la forme d'une formation de formateurs), des modules écrits (pour la formation individualisée) et, si les budgets le permettent, un module en ligne obligatoire pour l'ensemble du personnel. Il convient de noter que ce programme peut constituer un modèle important pour d'autres pays dans lesquels le PAM intervient.</p>	Opérationnelle	Bureau de pays (hauts responsables)	Bureau régional	Élevé	Décembre 2023
5	<p>Créer ou réactiver une unité interne ou un comité permanent ou temporaire chargé(e) de superviser la vision d'ensemble et l'intégration au sein du bureau de pays. Cette nouvelle entité devrait poursuivre les objectifs suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Établir et maintenir des liens entre les effets directs stratégiques définis dans les futurs PSP, et en assurer le suivi; ➤ veiller à ce que les bureaux de terrain et les antennes soient étroitement associés à la définition de la vision d'ensemble et des objectifs, et y adhèrent; ➤ s'assurer que tous les membres du personnel possèdent les compétences requises qui correspondent aux valeurs et aux domaines techniques associés à cette vision. 	Opérationnelle	Bureau de pays (hauts responsables)		Moyen	Mars 2024
5.1	Ressources humaines: modifier les contrats relatifs aux accords de services spéciaux afin de permettre aux employés de travailler pour une durée minimale de deux à trois ans et, plus généralement, de réduire la rotation des effectifs dans le bureau de pays. En outre, investir dans de nouveaux profils du personnel et de nouvelles formations					

	Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
	afin que les employés se familiarisent avec le nexus action humanitaire-développement-paix et avec les approches à court et moyen terme, et acquièrent aussi bien des connaissances générales que des compétences spécifiques dans des domaines techniques clés tels que l'hydrologie et l'anthropologie.					
5.2	Partenariats avec les acteurs du développement: formuler une stratégie entièrement nouvelle prévoyant l'établissement de relations étroites à long terme dans le pays avec les acteurs du développement, notamment les autres organismes ayant leur siège à Rome, les ministères clés et les organismes nationaux (Fonds d'intervention pour le développement, secteur privé, etc.).					
5.3	Suivi et évaluation: repenser les façons de collecter les données, afin que celles-ci rendent compte des besoins à moyen et long terme des personnes et des communautés touchées, et pas seulement de leurs besoins immédiats et à court terme. Étudier et sélectionner les indicateurs permettant d'évaluer au mieux la résilience, à commencer par les indicateurs définis dans le Cadre de résultats institutionnels du PAM.					

1. Introduction

1.1 CARACTERISTIQUES DE L'ÉVALUATION

1. La présente évaluation du Plan stratégique pays (PSP) 2019-2023 de Madagascar commanditée par le Bureau d'évaluation (OEV) du Programme alimentaire mondial (PAM) donne une appréciation indépendante et impartiale de son travail dans le pays. Cet exercice couvre également le Plan stratégique pays intérimaire de transition (PSPIT) qui a permis de passer d'une approche par opérations (jusqu'en janvier 2018) à une approche plus holistique par programme (en juillet 2019). Chaque PSP du PAM, conformément à sa politique d'évaluation, fait l'objet d'une évaluation finale, notamment afin de rendre compte des progrès et des difficultés rencontrées pendant sa mise en œuvre. Ces résultats viennent ensuite alimenter la préparation du PSP suivant.

2. Conformément aux termes de référence (TdR) résumés en Annexe 1, l'évaluation a suivi deux principaux objectifs : i) assurer la redevabilité envers les parties prenantes du PAM afin de rendre compte des résultats obtenus dans le cadre du PSP ; ii) tirer les enseignements de la mise en œuvre, notamment en matière de décisions, d'orientations stratégiques et de performances, afin d'en tenir compte pour la formulation du prochain PSP. Cette évaluation analyse la pertinence et l'efficacité du positionnement du PAM, ainsi que sa performance à Madagascar en répondant à quatre grandes questions d'évaluation (QE). L'évaluation s'attache également à mesurer les accomplissements du PAM en matière de promotion de l'équité entre les genres, de redevabilité envers les populations touchées, de protection des bénéficiaires et d'environnement.

3. La mission de démarrage s'est déroulée à Antananarivo du 22 au 30 juin 2022 et a donné lieu à un rapport qui présente : le contexte de mise en œuvre des activités du PAM à Madagascar, une Théorie du changement (TdC) reconstruite, l'approche et la méthodologie proposées, ainsi que les aspects organisationnels et pratiques de l'évaluation. Ce dernier point inclut notamment une description de l'approche développée par l'équipe d'évaluation (EE) pour prendre en compte la voix des bénéficiaires tout au long de l'évaluation (voir Annexe 9). La collecte et l'analyse de données et de documents se sont poursuivies tout au long du processus d'évaluation avec une mission de terrain principale à Madagascar du 16 septembre au 8 octobre 2022.

4. Tout au long de l'évaluation, des parties prenantes internes et externes, locales, régionales ou mondiales, ont été mobilisées. Les parties prenantes internes regroupent les membres de BP, ceux du Bureau régional de Johannesburg (RBJ), mais aussi l'OEV et les divisions techniques présentes au siège du PAM à Rome. Les bénéficiaires des interventions du PAM, le gouvernement malgache à travers ses différents ministères, ainsi que les partenaires des Nations Unies, des organisations non gouvernementales (ONG), les donateurs et le secteur privé constituent, quant à eux, le groupe des parties prenantes externes.

5. L'évaluation traite de concepts complexes qui n'ont pas toujours la même signification pour les différentes parties prenantes (y compris au sein du PAM). Il est donc important d'en présenter les définitions retenues par l'EE et utilisées dans le présent rapport (Annexe 5).

1.2 CONTEXTE

Géographie, démographie et composition ethnique

6. Madagascar est un pays indépendant depuis 1960 dont la superficie de 587 295 km² en fait la quatrième plus grande île du monde. On y distingue quatre zones climatiques principales avec des zones de microclimat : la côte est (humide), les hautes terres centrales, le Nord-Ouest et le Sud-Ouest (semi-aride).

7. La population malgache a été estimée à 28,2 millions d'habitants en 2021¹⁶, dont 50,1 pour cent de femmes¹⁷. Elle est essentiellement rurale puisque 61 pour cent de la population totale vit en zone rurale¹⁸. En vingt-cinq ans, la population a plus que doublé, mais Madagascar ne connaît pas d'urbanisation rapide. Le dernier taux d'urbanisation date de 2018 et s'élève à 19,3, soit trois points de moins qu'en 1993¹⁹. La population malgache est jeune, d'un âge moyen de 22,4 ans²⁰. Le taux de fécondité est de quatre enfants par femme et le taux de fertilité des adolescents de 121 naissances pour 1 000 filles²¹.

8. Dix-huit ethnies principales coexistent à Madagascar dont les plus importantes en nombre sont les Merina (25 pour cent) et les Betsileo (12 pour cent)²². Chaque ethnie s'est établie dans une zone géographique déterminée. Bien que chaque groupe possède sa propre langue et ses coutumes, un grand métissage s'est opéré au fil du temps.

État de la pauvreté à Madagascar

9. L'indice de développement humain de Madagascar a progressé de 14,9 pour cent entre 1999 et 2021 et s'établit à 0,501. Malgré cette progression, le pays connaît un développement humain faible²³ et se situe au 173^e rang sur 191 pays et territoires²⁴. En 2018, 70,3 pour cent de la population souffrait de pauvreté multidimensionnelle²⁵ et de 1990 à 2019, le revenu net par habitant a diminué de 10,4 pour cent. Une analyse récente des inégalités de genre à Madagascar souligne que cette pauvreté multidimensionnelle dissimule de "grandes privations et inégalités [de genre], en particulier dans le domaine de la participation, du loisir, de l'amour et soin, du bien-être psychologique"²⁶. Selon le rapport de Madagascar pour l'examen national volontaire sur les Objectifs de développement durable (ODD) 2021, en 2020, seuls 16,4 pour cent de la population avaient accès à l'électricité et 47 pour cent à l'eau potable. Si la part de la population ayant accès à l'eau a enregistré une augmentation plus nette entre 2015 et 2020 (de 25 à 47 pour cent), le taux d'accès à l'électricité n'a augmenté que de 1 point de pourcentage sur la même période²⁷.

État de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition

10. Sur la période 2019-2021, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estimait que près de 2,8 millions de personnes étaient en situation d'insécurité alimentaire grave à Madagascar²⁸. La situation a empiré depuis 2013 et l'indice de la faim dans le monde (*Global Hunger Index*) classe Madagascar au 119^e rang sur 121 pays en 2022. L'analyse du cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) de juin 2022 estime que 1,68 million de personnes seraient en phases 3 et 4 (crise

¹⁶ INSTAT.2021. Madagascar en chiffres.

¹⁷ BM. 2021. Population, femmes (% du total) — Madagascar.

¹⁸ BM. 2021. Rural population (% of Total population).

¹⁹ Gouvernement de Madagascar, INSTAT. 2018. Troisième recensement général de la population et de l'habitation.

²⁰ *Ibid.*

²¹ BM. 2020. Fertility rate, total (births per woman) – Madagascar; Adolescent fertility rate – Madagascar.

²² Les reporters du Grand Sud. 2022. Madagascar, un pays métissé entre Afrique et Asie.

²³ Le PNUD classe les pays en quatre catégories selon la valeur de leur indice de développement humain: Très élevé, Élevé, Moyen et Faible (moins de 0,550).

²⁴ Ministère de l'Économie et des Finances. 2021. Deuxième rapport de Madagascar pour l'examen national volontaire sur les ODD 2021. Forum politique de haut-niveau

— juillet 2021.

²⁵ INSTAT / PNUD. 2021. Analyse de la pauvreté multidimensionnelle à Madagascar – Février 2021.

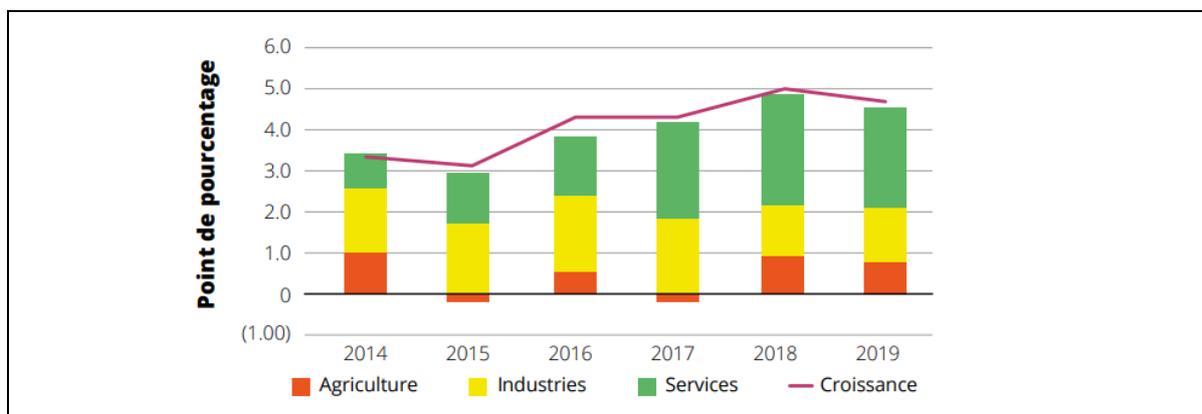
²⁶ Caterina Arciprete, Sebastian Silva Leander. 2022. Inégalités de genre à Madagascar - Policy Brief. Avril 2022.

²⁷ Ministère de l'Économie et des Finances. 2021. *Ibid.*

²⁸ FAOSTAT. 2021. Données de la sécurité alimentaire.

cultivables en raison de la fragmentation des exploitations (63 pour cent des agriculteurs exploitent moins de 1,5 ha)³⁶.

Illustration 2: contributions des différents secteurs à la croissance du PIB

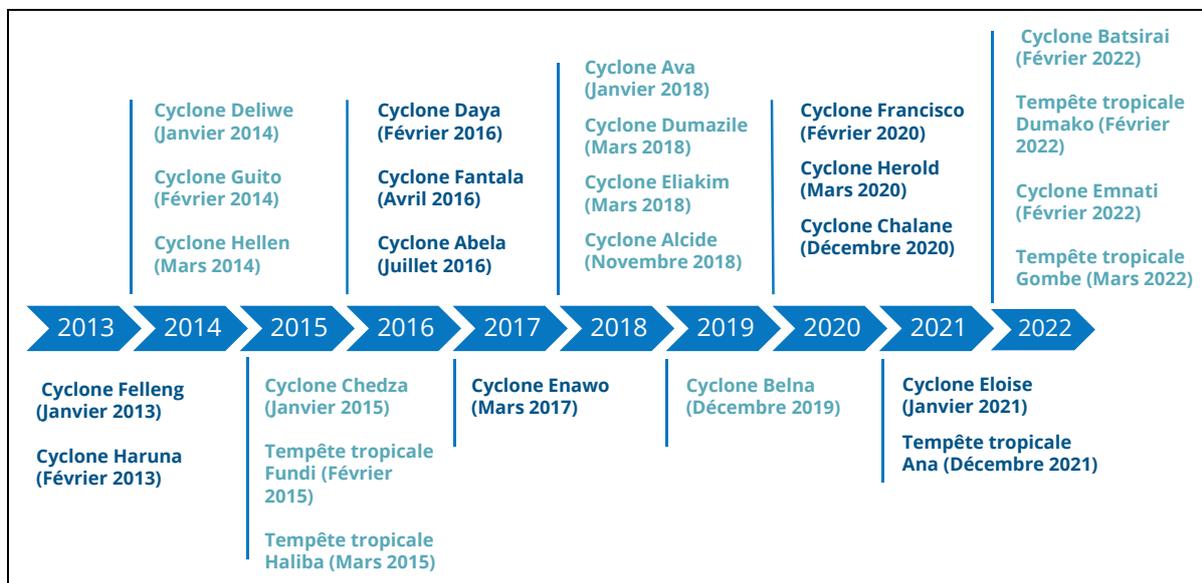


Source: World Bank Data, graph from CIRAD, EU, FAO. 2021.

Aléas naturels et risques liés au changement climatique

14. En raison de sa position géographique, Madagascar est frappé annuellement par des phénomènes météorologiques et climatiques intenses: cyclones, inondations, sécheresse. Madagascar présente l'un des risques cycloniques les plus élevés parmi les pays africains, avec une moyenne de trois à quatre cyclones frappant le pays chaque année. La saison cyclonique de 2022 a été l'une des plus perturbatrices de ces deux dernières décennies et a affecté plus de 960 000 personnes au cours du premier semestre 2022³⁷, un chiffre inédit depuis 2008. Selon les premières estimations, les dommages pourraient s'élever à 4,8 pour cent du PIB³⁸.

Illustration 3: cyclones et tempêtes tropicales survenues à Madagascar entre 2013 et 2022



Source: Particip, based on PAM. 2022. TdR – OEV – Madagascar CSPE.

³⁶CIRAD, EU, FAO. 2021.

³⁷ PAM. 2022. Internal Situation Report- Madagascar.

³⁸ BM. 2022. Perspectives économiques de Madagascar : Surmonter la tempête – mai 2022.

15. Les données disponibles indiquent que, depuis 2015, les pluies saisonnières ont été faibles et ces années figurent dans les 10 pour cent d'années les plus sèches depuis 1981³⁹. Les chocs récurrents dus aux sécheresses ont gravement éprouvé la végétation et ont eu des impacts catastrophiques sur les cultures. L'engagement insuffisant de l'État et des décennies de sous-investissement dans les infrastructures ont accentué la vulnérabilité des communautés agricoles et affaibli leur capacité à se remettre des chocs climatiques. Il est également important de souligner que les femmes sont particulièrement vulnérables en cas de catastrophe naturelle⁴⁰.

Éducation à Madagascar

16. Depuis 2020, la scolarité est obligatoire pour les enfants de 6 à 15 ans⁴¹ mais le taux brut de scolarisation préprimaire reste inférieur à 40 pour cent⁴², avec de fortes disparités entre les sexes, les régions et les zones rurales et urbaines⁴³. En 2018, le taux net de scolarisation (TNS) dans l'enseignement primaire s'élevait à 67,5 pour cent (66,4 pour cent pour les garçons et 68,6 pour cent pour les filles). Le taux d'achèvement du primaire est inférieur à 50 pour cent. Le TNS est inférieur à 30 pour cent pour l'enseignement secondaire et s'élève à environ 4 pour cent pour l'enseignement supérieur (4,2 pour cent pour les hommes et 3,7 pour cent pour les femmes)⁴⁴. Le taux d'alphabétisation des adultes en 2018 s'élevait à 77 pour cent, variant de 75 pour cent pour les femmes à 78 pour cent pour les hommes⁴⁵.

17. Les chiffres illustrent le schéma d'inversion des inégalités dans le domaine de l'éducation, avec un avantage pour les filles par rapport aux garçons pendant l'enfance qui s'inverse à l'adolescence : les filles sont plus nombreuses à abandonner l'école que les garçons.⁴⁶ L'exclusion de la moitié des enfants du système scolaire dès la primaire s'explique par les difficultés économiques des ménages, les problèmes de santé des enfants et une faible valorisation des études. Cela peut engendrer des phénomènes aggravant comme le travail des enfants, des discriminations selon l'origine sociale, le genre, etc.⁴⁷.

18. Depuis 1985, le gouvernement fournit des repas scolaires. Il le fait actuellement dans le cadre du "Programme national de cantines scolaires" (PNCS) qui a bénéficié à 100 000 élèves en 2020. En 2021, il devait nourrir 525 524 élèves dans 17 régions⁴⁸. Malgré son importance en matière de protection sociale, la couverture géographique reste limitée.

Santé

19. En 2017, le taux de mortalité maternelle était de 335 pour 100 000 naissances vivantes, tandis que le taux de mortalité des enfants âgés de moins de 5 ans est resté supérieur à 50 pour 1 000 naissances en 2020⁴⁹. Bien qu'elle soit en nette augmentation, l'espérance de vie à la naissance est de 67 ans (avec une

³⁹ Chris Funk. 2021. Comment le changement climatique a contribué à la crise alimentaire à Madagascar, 4 octobre 2021.

⁴⁰ UN Women. 2022. Explained: How gender inequality and climate change are interconnected. 28 February 2022.

⁴¹ INSTAT. 2021. Troisième recensement général de la population et de l'habitation (Rgph-3). Thème 02 : Compétences linguistiques et scolarisation à Madagascar. Octobre 2021.

⁴² UNESCO (n.d.). Institut de statistique, Madagascar. Disponible sur : <http://uis.unesco.org/fr/country/mg> (consulté le 6 juillet 2022).

⁴³ INSTAT. 2021. Thème 02. *Ibid.*

⁴⁴ UNESCO (n.d.). *Ibid.*

⁴⁵ BM. 2022. Taux d'alphabétisation des personnes adultes, des hommes adultes et des femmes adultes (personnes âgées de 15 ans et plus). Données recueillies le 16 novembre 2022.

⁴⁶ Caterina Arciprete, Sebastian Silva Leander. 2022. Inégalités de genre à Madagascar - Policy Brief. Avril 2022.

⁴⁷ Masoandro Rakotoarimanana, A. et al. 2012. L'éducation à Madagascar. Repenser le système éducatif pour un meilleur devenir. Friedrich Ebert Stiftung & Andriatsimiala, Miraniony Tsantalalaina (2016). L'étude du système éducatif malgache comme moteur d'évaluation de l'éducation.

⁴⁸ GoM. 2021. Éducation : Engagement de l'État malgache pour la mise en œuvre du programme national de cantines scolaires.

⁴⁹ Sustainable Development Report (2020). *Madagascar*.

différence de plus de 3 ans en faveur des femmes), ce qui reste bien en deçà de la moyenne mondiale (73 ans)⁵⁰.

20. Madagascar fait face à un problème persistant d'accès aux soins, notamment pour les soins et les services de santé maternelle et infantile⁵¹. Un accès limité à l'eau potable et de mauvaises pratiques d'assainissement et d'hygiène engendrent des problèmes de malnutrition chronique chez les enfants âgés de moins de 5 ans⁵². L'insécurité, en particulier dans les zones enclavées et éloignées, constitue un autre frein important à la promotion de la santé. Ces difficultés d'accès aux soins sont accrues pour les populations rurales⁵³ et les femmes qui subissent plus de privations car elles sont davantage exposées aux risques liés à la santé reproductive et sexuelle⁵⁴.

Violences faites aux femmes

21. L'enquête nationale de 2018 sur la situation sociodémographique des ménages (MICS) réalisée par l'UNICEF⁵⁵ a révélé que 14 pour cent des femmes âgées de 15 à 49 ans ont été victimes de violences sexuelles au cours de leur vie, et que 32 pour cent étaient victimes de violences physiques depuis l'âge de 15 ans. Le nombre de victimes n'a cessé d'augmenter pendant les périodes de confinement mis en place pour éviter la propagation de la COVID-19. Cinq fois plus de victimes ont été enregistrées sur la ligne verte 813 entre avril et juin 2020⁵⁶.

22. En 2019, l'indice sexospécifique du développement humain (ISDH)⁵⁷ du pays s'élevait à 0,95, plaçant Madagascar dans le groupe des pays ayant atteint un score allant de moyen à élevé en termes d'égalité entre femmes et hommes dans les trois dimensions de cet indice. Si les filles ont un avantage éducatif comparé aux garçons, surtout dans les familles les plus pauvres et rurales⁵⁸, l'inégalité entre hommes et femmes s'inverse à l'adolescence car les filles sont alors plus nombreuses à abandonner l'école que les garçons. Cela s'explique par le fait que les adolescentes sont plus exposées aux risques en termes de santé reproductive et sexuelle⁵⁹.

Conséquences liées à la pandémie de COVID-19

23. Le système de santé malgache n'était pas équipé pour faire face à la pandémie de COVID-19, ne disposant que de 0,2 lit d'hôpital pour 1 000 habitants. Les restrictions sanitaires et la présence de vulnérabilités (paludisme et diarrhée) au sein de certaines populations, notamment dans le Grand Sud, ont entraîné une surcharge du système de soins⁶⁰. Au 25 novembre 2022, le nombre total de cas confirmés de COVID-19 s'élevait à 67 054, et celui des décès des suites de la COVID-19 à 1 411⁶¹.

24. L'arrêt brutal des activités pendant les confinements successifs a eu un fort impact sur les secteurs touristique et minier, mais aussi sur l'investissement et le commerce. Les prévisions de croissance du PIB de 5,2 pour cent ont été ramenées à - 7,1 pour cent en 2020⁶². La pandémie a également contribué à

⁵⁰ World Bank Group (2022). *Life expectancy at birth, total (years)*.

⁵¹ Ministère de la Santé publique (2015). Plan de développement du secteur santé 2015-2019.

⁵² OMS (2018). Madagascar : Stratégie de coopération – Un aperçu.

⁵³ Ministère de la Santé publique (2020). Plan de développement du secteur santé 2020-2024.

⁵⁴ Caterina Arciprete, Sebastian Silva Leander. 2022. Inégalités de genre à Madagascar - Policy Brief. Avril 2022.

⁵⁵ Multiple Indicators Cluster Survey.

⁵⁶ FNUAP. 2020. COVID-19 et violence basée sur le genre (VBG).

⁵⁷ UNDP (n.d.). Gender Development Index.

⁵⁸ UNDP (2020). Human Development Report 2020 – The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene. Briefing note for countries on the 2020 Human Development Report – Madagascar.

⁵⁹ UNICEF (2022). Gender Inequalities in Madagascar – Policy Brief.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ WHO Health Emergency Dashboard.

⁶² World Bank Group. 2022. Croissance du PIB (pour cent annuel) – Madagascar.

plonger un grand nombre de personnes dans l'extrême pauvreté. Entre 2019 et 2020, le taux de pauvreté est passé de 74,3 pour cent à 77,4 pour cent, soit une augmentation, en une seule année, d'environ 1,3 million de personnes vivant avec moins de 1,90 dollar par jour⁶³.

Politiques et stratégies nationales

25. Les grandes lignes politiques du pays sont reprises dans la "Politique générale de l'État (PGE) 2018-2023". Le document de planification qui accompagne cette PGE est le Plan émergence Madagascar (PEM) 2019-2023, dont les quatre axes principaux sont : i) bonne gouvernance, pivot de l'émergence, ii) socle social : capital humain, iii) socle économique : croissance, accélérée, inclusive et durable et, iv) socle environnemental : Madagascar, île verte.

26. Au niveau de la gestion des risques, une Politique nationale de gestion des risques et des catastrophes⁶⁴ est en vigueur depuis 2015. La Stratégie nationale de gestion de risques et catastrophes (SNGRC) pour la période 2016-2030 s'inscrit dans le Plan national de développement (PND)⁶⁵ 2015-2019 développé à la suite de l'adhésion de Madagascar aux ODD⁶⁶.

27. En 2020, pour répondre à la crise sanitaire, le gouvernement malgache a élaboré un Plan multisectoriel d'urgence (PMDU)⁶⁷ face au COVID-19. Ce Plan intègre la gestion des risques de catastrophe, notamment en matière de santé, et insiste sur le renforcement du niveau de résilience des systèmes de santé nationaux. Enfin, les programmes de filets sociaux de sécurité incluent une réponse aux risques et catastrophes naturelles telles que les cyclones, les inondations et la sécheresse⁶⁸.

28. Au niveau sanitaire, la Politique nationale de santé est en vigueur depuis 2016, à laquelle s'ajoute le Plan stratégique national de renforcement de la santé communautaire (PSNRSC) 2019-2030 qui a pour objectif d'optimiser la mise en œuvre de la santé communautaire⁶⁹. Dans le domaine de la nutrition, il existe le troisième Plan national d'action pour la nutrition (PNAN III) 2017-2021.

29. Concernant l'éducation et les cantines scolaires, la politique en vigueur est le Plan sectoriel de l'éducation (PSE 2018-2022) axé sur l'éducation fondamentale pour tous, le développement de compétences dans les métiers émergents, l'éducation de haut niveau et la formation continue⁷⁰. Si les cantines scolaires ne sont que partiellement évoquées dans ce plan sectoriel, la Politique nationale d'alimentation scolaire (PNAS) 2017-2021 trace clairement les ambitions de l'État malgache en la matière.

30. Concernant l'égalité de genre, une Politique nationale pour l'égalité hommes-femmes est en cours d'élaboration⁷¹. La dernière Politique nationale de promotion de la femme date de 2000. Cependant, un texte de loi a été adopté en 2019⁷² afin de poser un cadre juridique concernant les violences faites aux femmes.

⁶³ WB. 2020. Madagascar Economic Update: COVID-19 Increases Poverty, a New Reform Momentum is Needed to Build Back Stronger.

⁶⁴ République de Madagascar (2015). Loi N° 2015-031 relative à la Politique nationale de gestion des risques et des catastrophes.

⁶⁵ Ministère de l'Économie et de la Planification (2015). Plan national de développement 2015-2019.

⁶⁶ Ministère de la Santé publique (2020). Plan de développement du secteur santé 2020-2024.

⁶⁷ République de Madagascar (2020). Plan multisectoriel d'urgence Madagascar.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Ministère de la Santé publique. 2019. Plan stratégique national de renforcement de la santé communautaire (PSNRSC) 2019-2030.

⁷⁰ Ministère de l'Éducation nationale. 2018. *Plan sectoriel de l'éducation (2019-2022)* ; page 50.

⁷¹ Fanainga. 2020. Politique nationale pour l'égalité hommes-femmes : Les OSC sur le chantier, consulté le 30 juin.

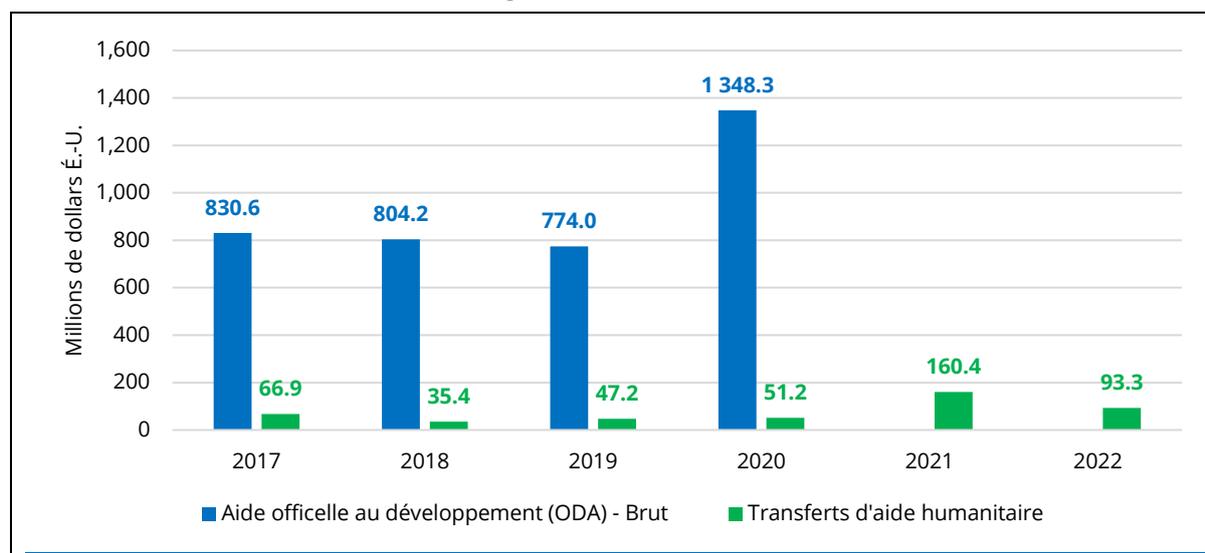
⁷² Loi N° 2019-008 relative à la lutte contre les violences basées sur le genre.

Assistance internationale au développement et cadre de partenariat

31. Madagascar a reçu environ 939,3 millions de dollars bruts d'aide officielle au développement au cours de la période 2017-2020. En termes d'aide humanitaire, cette moyenne pour la période 2017-2022 est de 75,7 millions de dollars (voir Illustration 4).

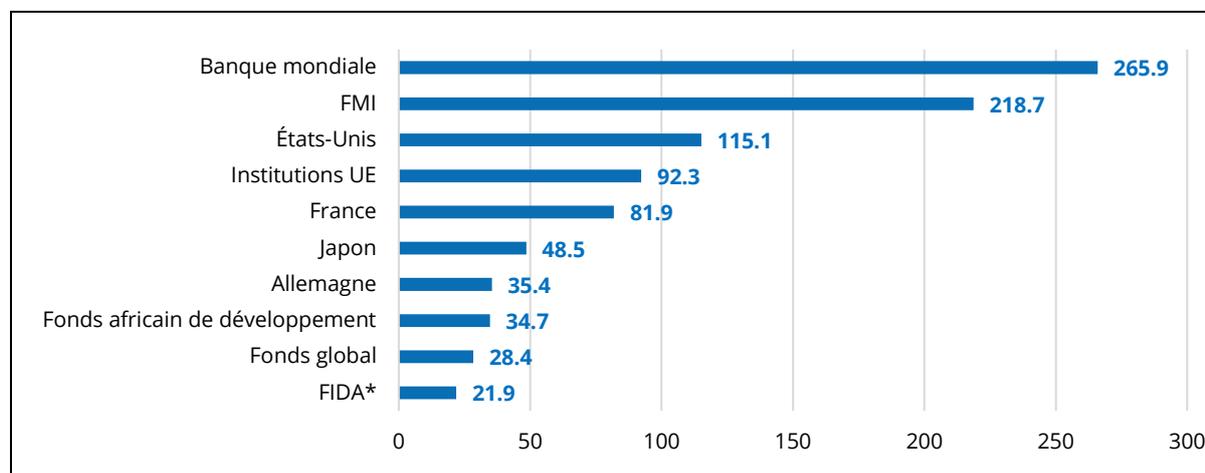
32. Les principaux donateurs de l'aide officielle au développement sont la Banque mondiale (BM), le Fonds monétaire international (FMI), les États-Unis, l'Union européenne (UE), la France et le Japon (voir Illustration 5).

Illustration 4: aide internationale à Madagascar 2017-2022



Source : OECD-DAC Aid at a glance & FTS -UNOCHA, données extraites le 8 juillet 2022.

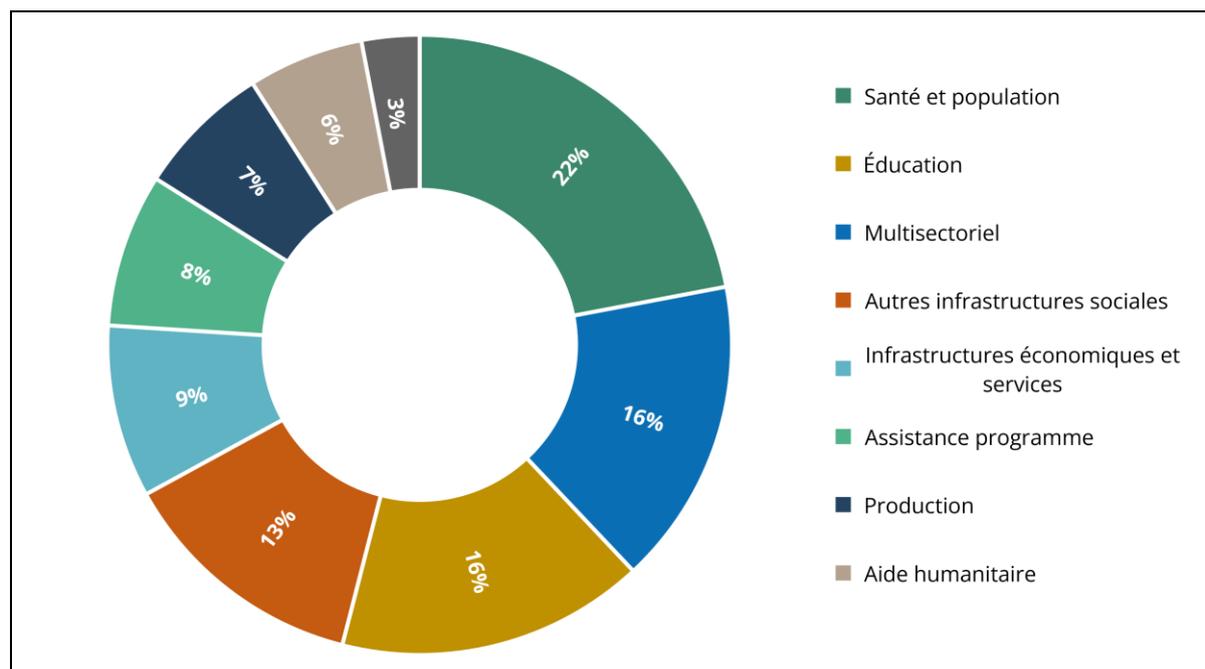
Illustration 5: classement des dix principaux donateurs d'aide au développement en moyenne pour la période 2019-2020 (en millions de dollars)



*FIDA fait référence au Fonds international des Nations Unies pour le développement agricole. Source: OECD - DAC, Aid at a glance — mai 2022 — données extraites le 7 juillet 2022.

33. Comme présenté dans l'illustration 6, presque un quart de cette aide (22 pour cent) est alloué au secteur "Santé et population". Les secteurs "Éducation" et "Multisectoriel" captent quant à eux 16 pour cent du total, tandis que le secteur "Aide humanitaire" représente 6 pour cent du total.

Illustration 6: répartition de l'aide bilatérale par secteur en moyenne pour 2019-2020



Source: OECD-DAC, *Aid at a glance*, Mai 2022 — données extraites le 7 juillet 2022.

1.3 SUJET DE L'ÉVALUATION

Le PAM à Madagascar

34. La présence du PAM à Madagascar remonte à 1964. Avant de passer à des plans stratégiques quinquennaux, le PAM Madagascar menait deux opérations : un programme de pays (PP 200733, 2015-2017) et une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR 200735, 2015-2017). Ces deux opérations couvraient les mêmes domaines d'intervention que ceux qui existent actuellement. De janvier 2018 à juin 2019, le PAM opérait au travers du PSPIT avant d'opérer sous son premier PSP qui a débuté en juillet 2019 pour une période de cinq ans.

Focus stratégique du PSP intérimaire de transition

35. Le PSPIT a été mis en place en guise de transition entre le mode opératoire du PAM à plusieurs volets et celui consistant en un seul programme englobant différents effets directs stratégiques (EDS ou, en anglais, *Strategic Outcomes* ou *SO*), à savoir le PSP actuel. Il a été élaboré en concertation avec les partenaires étatiques mais aussi sur la base des recommandations de l'évaluation à mi-parcours de l'IPSR 200735⁷³. Dans le cadre du PSPIT, le PAM s'est efforcé i) de toujours se positionner comme un acteur de premier plan dans le domaine de la réponse humanitaire; ii) d'inclure davantage d'activités de renforcement de la résilience; iii) d'accompagner les partenaires étatiques pour que les politiques se traduisent en actions de manière plus efficace au niveau communautaire; iv) de sans cesse contribuer aux interventions de l'initiative *Scale Up Nutrition*; et v) de poursuivre l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des interventions.

36. Ainsi, sans pour autant cesser de financer des interventions de réponse aux crises, le PAM a voulu progressivement évoluer vers un développement de la résilience des populations face aux chocs. Cette réorientation stratégique s'est entre autres traduite par l'adoption d'une approche sexospécifique (tant au niveau stratégique qu'opérationnel), par une mise à l'échelle des activités de transferts monétaires et par un renforcement de l'assistance technique en matière de nutrition envers les partenaires nationaux⁷⁴. Le PAM s'est également engagé à améliorer la pérennité de ses interventions par le biais d'activités de

⁷³ Iram. 2016. Operations Evaluation, Proacted Relief and Recovery Operation 200735 – OEV/2016/009.

⁷⁴ PAM. 2022. Termes de référence de l'évaluation. (Paragraphe 41).

renforcement des capacités au sein du gouvernement, d'une collaboration interagence plus intense et de stratégies de financement conjointes (Illustration 7).

Focus stratégique du PSP

37. L'ancien Plan-cadre des Nations Unies, le PNUAD 2015-2019⁷⁵, la Stratégie intégrée pour le développement du Grand Sud (SIDGS)⁷⁶ et l'examen stratégique Faim Zéro⁷⁷ constituent le cadre dans lequel s'inscrit le PSP. Il comporte cinq EDS, également repris dans l'illustration 7 et alignés sur ceux du PSPIT :

- promouvoir un système de protection sociale intégré et réactif en cas de choc, garantissant que les populations vulnérables ont accès à des aliments nutritifs avant, pendant et après les crises;
- fournir aux enfants scolarisés des communautés vulnérables un accès à des aliments nutritifs;
- faire bénéficier les femmes, les adolescentes et les enfants vulnérables d'approches intégrées de prévention de la malnutrition;
- renforcer la résilience des ménages et des communautés de petits exploitants vulnérables; et
- veiller à ce que les interventions visant à répondre aux besoins chroniques ou immédiats bénéficient des capacités et des ressources nationales renforcées de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise⁷⁸.

38. Les EDS permettent de contribuer à la réalisation de l'ODD 2 (Faim "Zéro") et de l'ODD 17 (Partenariats pour la réalisation des objectifs). Au niveau des résultats stratégiques (RS) du PAM, le PSP est en cohérence avec le RS.1 (Chacun a accès à la nourriture), le RS.2 (Personne ne souffre de malnutrition), le RS.4 (systèmes alimentaires durables) et le RS.8 (Partage des connaissances, du savoir-faire et de la technologie).

⁷⁵ Depuis 2019, le PNUAD s'appelle le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable.

⁷⁶ La SIDGS doit permettre l'orientation des interventions publiques et privées autour des leviers identifiés pour favoriser l'émergence d'une dynamique de développement autonome de la région à partir de ses atouts économiques naturels.

⁷⁷ République de Madagascar & PAM. 2018. Revue Stratégique nationale "Faim Zéro" de Madagascar.

⁷⁸ PAM. 2018. PSP – Madagascar (2019-2023) – WFP/EB.A/2019/8-A/7; juin 2018.

Illustration 7: comparaison des activités et des EDS entre le PSPIT et le PSP

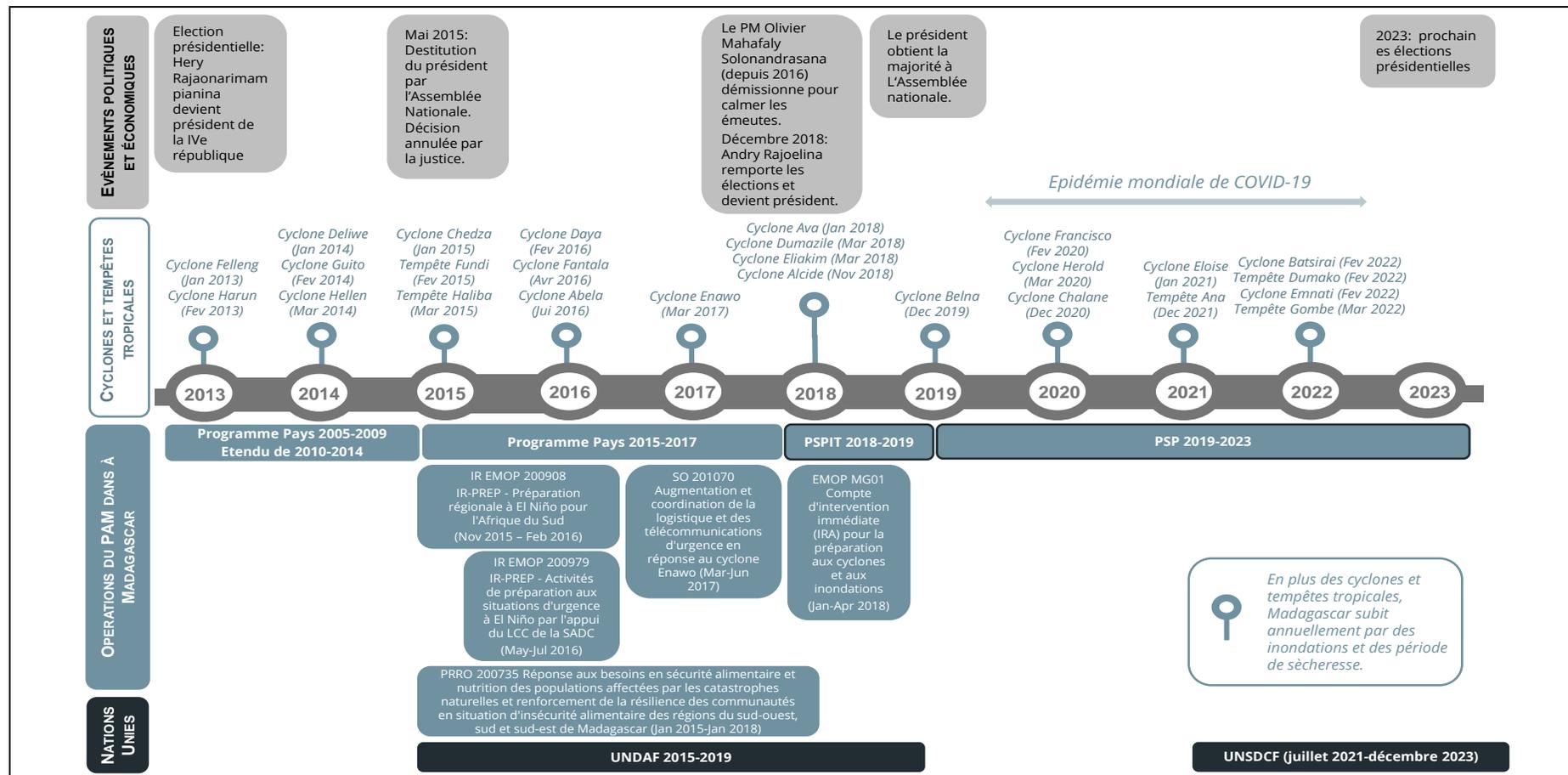
PSPIT Madagascar (2018 -2019)		PSP Madagascar (2019-2023)	
<p>Activité 1 : Fournir une assistance alimentaire et nutritionnelle aux populations vulnérables touchées par la crise.</p>	<p>EDS 1 : Les populations touchées par des catastrophes naturelles ont accès à une alimentation et une nutrition adéquates pendant et après les crises.</p>	<p>EDS1</p> <p>EDS 1 : Les femmes, les hommes, les garçons et les filles touchés par une crise dans les zones ciblées sont en mesure de subvenir à leurs besoins alimentaires et nutritionnels essentiels avant, pendant et après les crises.</p>	<p>Activité 1 : Apporter une assistance alimentaire et nutritionnelle aux populations vulnérables en cas de crise.</p>
<p>Activité 2 : Fournir des repas scolaires dans les régions du centre et du sud de Madagascar.</p>	<p>EDS 2 : Les élèves des régions du Grand Sud et des régions du Centre bénéficient d'une nourriture sûre, suffisante et nutritive tout au long de l'année.</p>	<p>EDS2</p> <p>EDS 2 : Les élèves des écoles primaires des zones ciblées ont accès à une alimentation suffisante, saine et nutritive dans le cadre d'une stratégie de protection sociale menée par le Gouvernement.</p>	<p>Activité 2 : Fournir des repas scolaires dans les régions ciblées et les pérenniser en aidant le Gouvernement à instituer des politiques et des programmes équitables d'alimentation scolaire s'inscrivant dans le cadre d'une stratégie globale de protection sociale</p>
<p>Activité 3 : Assurer la prévention de la sous-nutrition dans les districts où celle-ci existe avec des taux élevés.</p>	<p>EDS 3 : Les populations souffrant de malnutrition dans les districts ciblés ont amélioré leur état nutritionnel conformément aux objectifs nationaux.</p>	<p>EDS3</p> <p>EDS 3 : L'état nutritionnel des populations en situation de vulnérabilité nutritionnelle dans les zones où les taux de dénutrition sont systématiquement élevés s'améliore.</p>	<p>Activité 3 : Fournir des services de nutrition aux populations exposées au risque de dénutrition</p>
<p>Activité 4 : Fournir un soutien aux petits exploitants agricoles et aux communautés vulnérables en matière d'accès au marché, de résilience et de préparation aux catastrophes.</p>	<p>EDS 4 : Les communautés vulnérables, les petits exploitants agricoles dans les zones sujettes aux crises ont une résilience accrue aux chocs et bénéficient de capacités renforcées de préparation aux situations d'urgence dans les pays.</p>	<p>EDS4</p> <p>EDS 4 : Les petits producteurs, hommes et femmes, des communautés ciblées confrontés à des chocs climatiques voient s'accroître leur accès à des débouchés lucratifs et mettent en place des systèmes alimentaires plus inclusifs, plus efficaces et plus résilients toute l'année.</p>	<p>Activité 4 : Renforcer les compétences des petits exploitants et leur capacité d'accès aux actifs productifs, aux informations climatiques, aux services financiers et aux marchés, ainsi que leur capacité d'utilisation de ces ressources, afin d'améliorer leurs moyens d'existence et leur résilience face aux chocs climatiques.</p>
<p>Activité 5 : Fournir des activités d'analyse et d'évaluation au gouvernement et aux partenaires.</p> <p>Activité 6 : Fournir des services et plateformes partagés aux partenaires.</p>	<p>EDS 5 : Les institutions gouvernementales et la communauté humanitaire à Madagascar sont soutenues dans leurs efforts pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la réponse aux crises</p>	<p>EDS5</p> <p>EDS 5 : Le Gouvernement et les partenaires humanitaires à Madagascar sont soutenus par des dispositifs efficaces de préparation aux situations d'urgence et d'intervention avant, pendant et après les crises.</p>	<p>Activité 5 : Apporter un appui au Gouvernement et aux partenaires en matière d'évaluation, d'analyse, de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise, y compris des services aériens.</p> <p>Activité 6 : Fournir des services de coordination et plateforme de logistique à la communauté humanitaire au sein du cluster logistique.</p>
<p>Activité 7 : Soutenir le Cluster Logistique sur la prestation de services et le partage d'informations pour la communauté humanitaire à Madagascar.</p> <p>Activité 8 : Soutenir le Cluster Télécommunications pour les Urgences avec des services TIC destinés à la communauté internationale à Madagascar.</p>	<p>EDS 6 : Pendant les situations d'urgence, le cluster logistique et le cluster télécommunications d'urgence sont soutenus pour fournir des services à la communauté humanitaire à Madagascar. <i>(introduit par la révision budgétaire 02 du PSPIT de juillet 2018)</i></p>	<p>EDS6</p>	<p>Activité 7 : Fournir aux partenaires des services et des plateformes de télécommunications d'urgence partagés en lien avec le cluster des télécommunications d'urgence.</p> <p>Activité 8 : Fournir des services de transport aérien (UNHAS) aux partenaires pour faciliter l'accès aux zones d'interventions humanitaires <i>(révision budgétaire 01 du PSP de juin 2021)</i></p> <p>Activité 9 : Fournir des services à la demande aux partenaires gouvernementaux et humanitaires. <i>(révision budgétaire 02 du PSP de décembre 2021)</i></p>

Source : EE, sur la base du schéma présenté dans les TdR de l'évaluation.

Évolution du PSP dans le temps et événements majeurs externes

39. Un certain nombre d'événements contextuels majeurs se sont produits avant et pendant la période du PSPIT et du PSP, notamment une succession d'aléas naturels et l'épidémie de COVID-19 (Illustration 8). La réponse du PAM à la récurrence des catastrophes a conduit à la décision stratégique d'intégrer, au PSP, un EDS de réponse aux crises (EDS 1).

Illustration 8: aperçu des changements majeurs de contexte sur les dix dernières années (2013-2023)



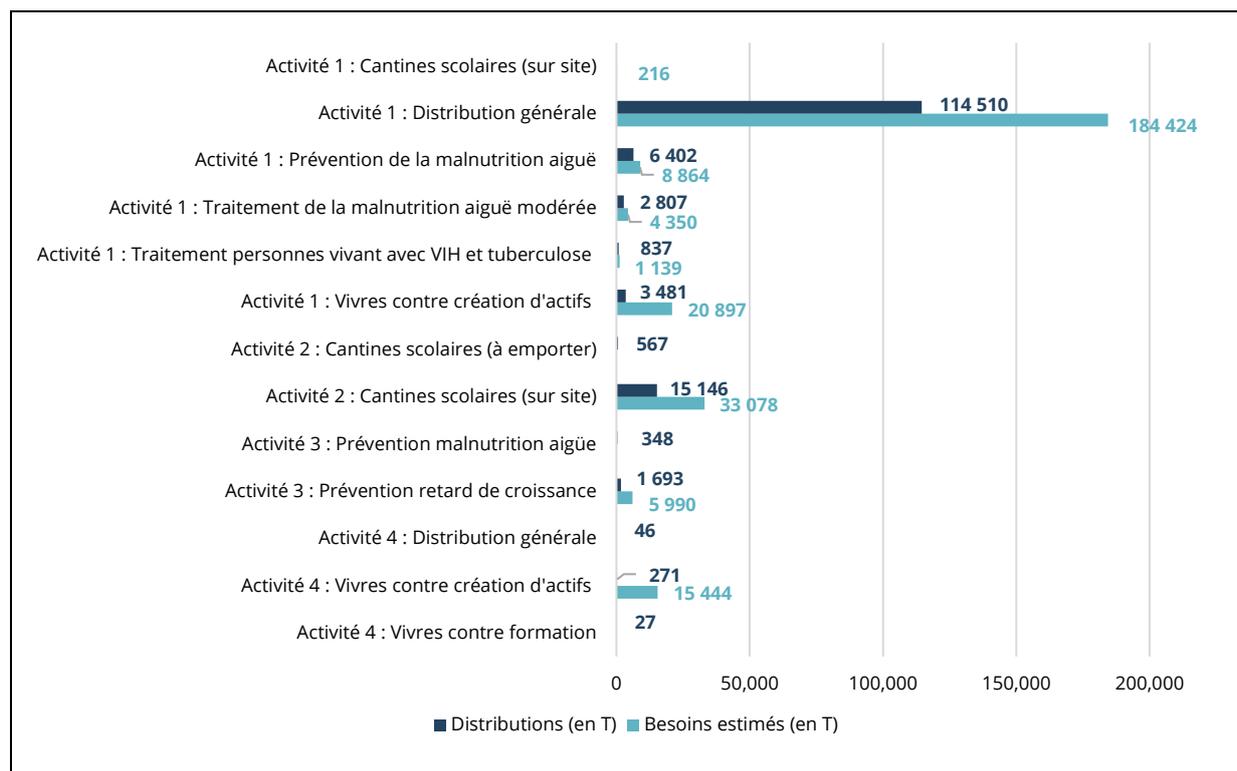
Source: Particip GmbH.

Modalités et activités

40. De 2018 à 2021 (PSPIT et PSP), le PAM de Madagascar a distribué près de 130 000 tonnes de vivres et plus de 30 millions de dollars, principalement sous forme de transferts monétaires. De 2018 à 2020, la distribution de vivres a eu tendance à diminuer alors que les transferts monétaires ont eu tendance à augmenter. L'année 2021 a connu une hausse importante des activités puisque la distribution de vivres a triplé et les transferts monétaires ont plus que doublé par rapport à l'année 2020 (voir Illustration).

41. Dans le cadre de certaines de ses activités de l'EDS 1, le PAM utilise la modalité de transferts monétaires, notamment pour l'assistance alimentaire aux ménages. En 2021, le PAM a étendu cette modalité à l'assistance apportée aux personnes vivant avec le VIH et la tuberculose (PVVIH-T). Concernant les activités d'aide à la création d'actifs, le PAM a privilégié la distribution de vivres au détriment des transferts monétaires en 2020 et 2022 (voir Illustration 9 et Illustration 10), alors que cette dernière modalité avait été utilisée en 2019 et 2021. Les transferts monétaires ont été plus largement utilisés dans le cadre des activités de l'EDS 4 (assurance, soutien aux petits producteurs et gestion des risques/adaptation au changement climatique). Concernant les activités d'aide à la création d'actifs pour les petits exploitants, l'assistance en vivres a été graduellement réduite pour finalement disparaître en 2021, alors que les transferts monétaires se sont progressivement imposés depuis 2020. Malgré les projections du PAM d'introduire la modalité de transferts monétaires dans les activités de l'EDS 2 (cantines scolaires), cela a seulement été partiellement mené en 2019. Les activités de l'EDS 3 (nutrition) n'ont, quant à elles, jamais utilisé de transferts monétaires même si des objectifs en la matière ont été définis⁷⁹.

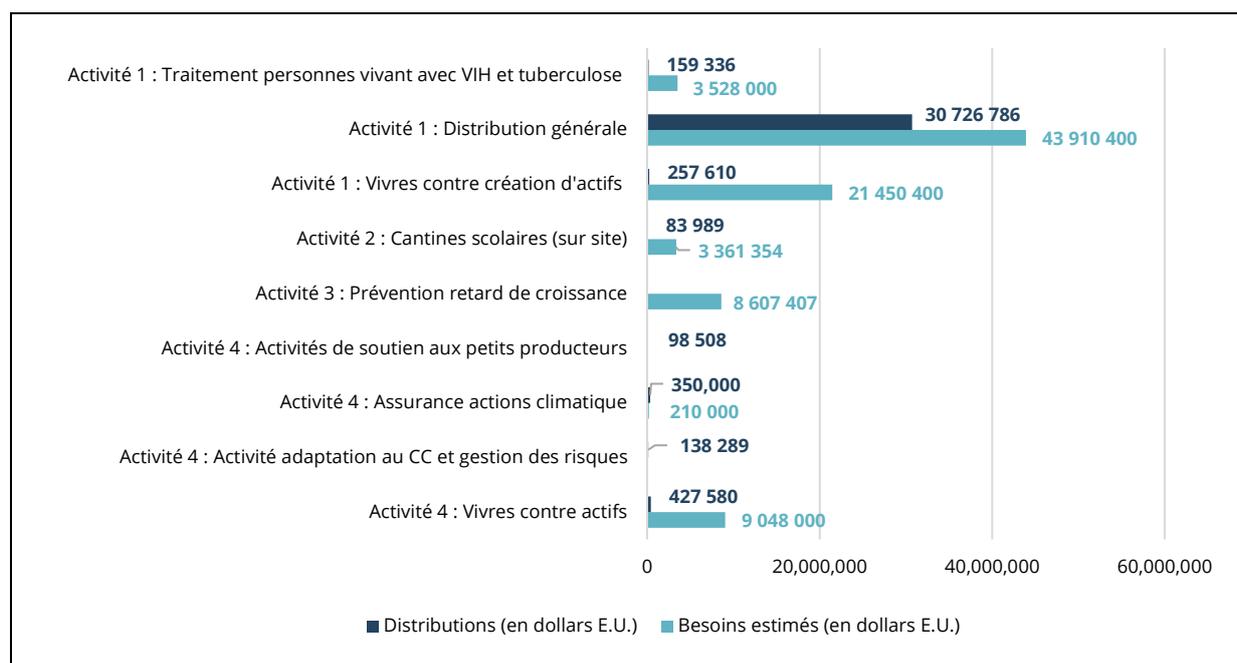
Illustration 9 : distribution de vivres par type d'activités et par rapport aux besoins estimés — 2019-2022 (PSP)



Source : EE, données COMET, CM-R014_Food_and_CBT. Données extraites le 7 octobre 2022.

⁷⁹ Les informations sur l'utilisation de la modalité de transferts monétaires proviennent des *Annual Country Reports* 2019, 2020, et 2021.

Illustration 10 : distributions de transferts monétaires par type d'activités et par rapport aux besoins estimés — 2019-2022 (PSP)



Source : EE, données COMET, CM-R014_Food_and_CBT. Données extraites le 7 octobre 2022.

Budget du PSP intérimaire de transition et du PSP

42. Le budget initial prévu pour la mise en œuvre du PSPIT de janvier 2018 à juin 2019 était s'élevait à 59,6 millions de dollars. Celui-ci a été revu à quatre reprises, portant le budget à 114,4 millions de dollars. Le détail et les raisons de ces révisions successives sont exposés en Annexe 13.

43. Le budget initial du PSP était de 297,4 millions de dollars. Près de la moitié du budget (46 pour cent) a été alloué à l'activité 1 (EDS 1). La dernière révision budgétaire (BR 04) portait le budget global à 628,4 millions de dollars. Il convient de constater que l'ensemble de ces révisions se sont faites au niveau opérationnel et qu'aucun changement stratégique n'a été opéré.

44. Dans le budget initial du PSPIT, les coûts de mise en place des activités de l'EDS 1 représentaient 36 pour cent des besoins estimés. La part pour les cantines scolaires (EDS 2) a diminué (passant de 28 à 21 pour cent du total) et la part des activités de résilience (EDS 4) a connu une baisse encore plus importante: son budget représentait 28 pour cent des besoins totaux estimés dans le cadre du PSPIT, puis 16 pour cent dans le cadre du PSP. Pour le PSPIT tout comme pour le PSP, les révisions budgétaires n'ont cessé d'accorder plus de place aux besoins anticipés de l'activité 1 de l'EDS 1 (réponse aux crises). Entre juillet 2019 et juin 2022, le budget de l'EDS 1 a quasiment quadruplé (voir Annexe 13) représentant 73 pour cent du budget total. Les activités de soutien et de renforcement des capacités (EDS 5) représentent une part minime du budget total (3 pour cent).

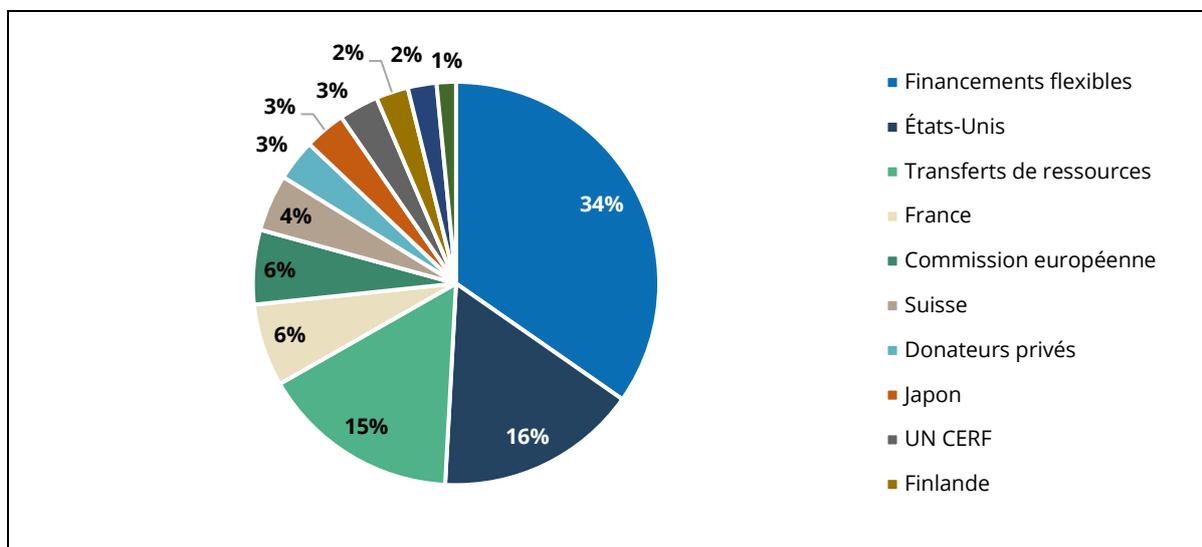
45. L'exécution du budget (pourcentage des dépenses par rapport aux ressources allouées) a été très satisfaisante avec une exécution proche de 100 pour cent pour toutes les activités entre 2018 et 2019. En revanche, les besoins n'ayant été financés qu'à hauteur d'environ 40 pour cent, les ressources allouées n'ont donc pas pu combler les besoins de toutes les activités. À la fin de 2022, 84 pour cent des ressources allouées à l'EDS 1 avaient déjà été dépensées. Les ressources allouées aux EDS 2 et 3 ont également été déboursées, respectivement à hauteur de 70 et 72 pour cent. Pour les EDS 4 et 5, ces taux sont de l'ordre de 41 et 71 pour cent. Les ressources allouées aux EDS 3, 4 et 5 restent faibles comparées aux besoins énoncés dans la quatrième révision budgétaire en juin 2022 (voir Annexe 13).

Sources de financements et répartition des ressources

46. En fin de période, le PSPIT, dont les besoins étaient estimés à 114 387 144 millions de dollars, n'a été financé qu'à hauteur de 47,21 pour cent (soit 53,6 millions de dollars).

47. Le PSPIT (2018-2019) a été financé à hauteur de 49 pour cent par des transferts non attribuables à des pays donateurs ("Financements flexibles" et "Transferts de ressources"). Les États-Unis, la France, la Suisse et le Japon ont été les principaux pays donateurs durant la période, comme illustré ci-dessous⁸⁰.

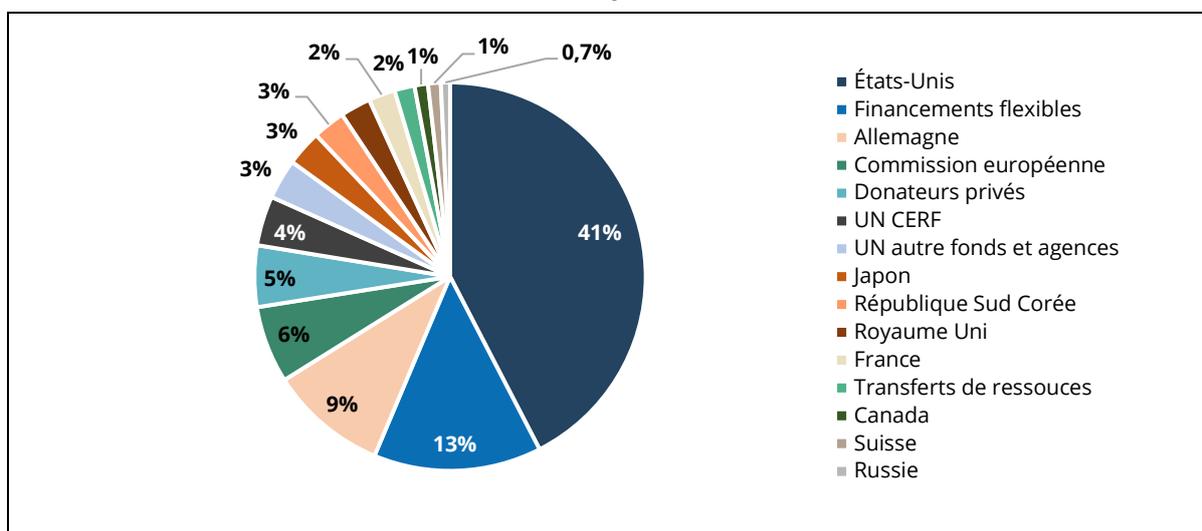
Illustration 11: sources de financements du PSPIT de janvier 2018 à juin 2019



Source: PAM.2022. Madagascar Resource situation – version du 29 juillet 2019.

48. Les fonds alloués couvrent les besoins estimés pour la totalité du PSP (2019-2023) à hauteur de 43 pour cent, ce qui équivaut à 271,9 millions de dollars. Les États-Unis sont de loin le premier donateur, avec une contribution représentant 41 pour cent du total des fonds alloués. Cette part représente 17 pour cent des besoins totaux estimés pour la période du PSP. La part des financements "Autres" reste importante (13 pour cent) et l'Allemagne se présente comme nouveau donateur, avec une contribution de 9 pour cent du total des fonds alloués. Les sources de financement restent diversifiées⁸¹ (Illustration 12).

Illustration 12: sources de financements du PSP — juillet 2019- décembre 2023



Source : PAM.2022. Madagascar Resource situation, en date du 7 octobre 2022.

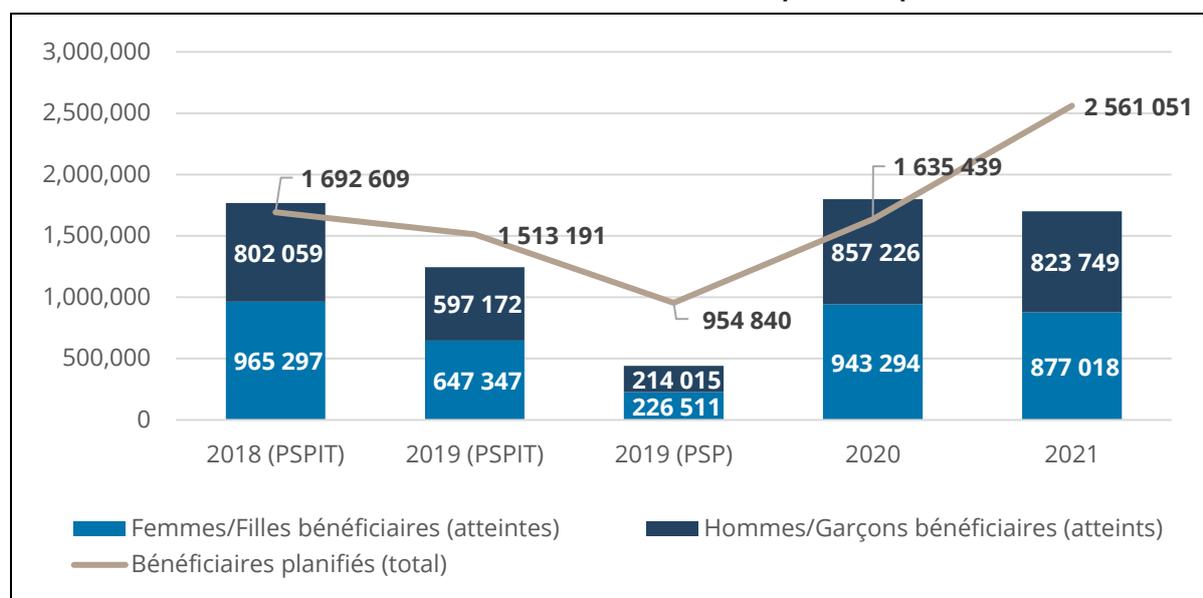
⁸⁰ L'Australie, Monaco, l'Estonie, la République de Corée, l'Andorre, les Nations Unies et d'autres sources non spécifiées ont aussi contribué aux financements du PSPIT. Leur contribution représente moins de 1 pour cent des fonds alloués.

⁸¹ Les financements régionaux, Madagascar, Monaco, la Finlande, la Banque africaine de développement, l'Irlande, le Liechtenstein, la Slovénie, l'Andorre, Maurice et autres fonds de source des Nations Unies ou divers financent également le PSP. Leur part représente moins de 1 pour cent des fonds alloués.

Bénéficiaires

49. La première année du PSPIT, le PAM a porté assistance à près de 1,8 million de personnes, toutes activités confondues (Illustration 13). Si plus de bénéficiaires que prévu ont reçu l'aide du PAM cette année-là, la tendance s'est inversée lors de la transition entre le PSPIT et le PSP en 2019. Lors du premier semestre du PSP, moins de la moitié des bénéficiaires ciblés avaient été atteints. En 2020, le nombre de bénéficiaires ciblés est revenu au niveau de 2018. En 2021, le nombre de bénéficiaires était sensiblement le même qu'en 2020, mais bien en deçà de l'objectif fixé, comme illustré ci-dessous.

Illustration 13: évolution du nombre de bénéficiaires atteints et planifiés, par sexe — 2018-2021



Source: EE, données COMET, CM-R001b_Annual_Country_Beneficiaries – données extraites le 07 octobre 2022.

1.4 METHODOLOGIE, LIMITATIONS ET CONSIDERATIONS ETHIQUES

50. L'évaluation a adopté une approche fondée sur la Théorie du changement (TdC) (Annexe 7) qui permet d'évaluer le positionnement, la prise de décisions et les résultats des actions mises en œuvre par le PAM sur la base d'une reconstitution de sa logique d'intervention et des hypothèses sous-jacentes. La TdC a été reconstruite en collaboration avec le BP et validée par celui-ci. Dans sa conception méthodologique, l'EE a utilisé des boucles de rétroaction dans la collecte et l'analyse des données combinant une approche déductive (avec des catégories analytiques prédéfinies) et une approche inductive (questions ou lignes d'enquête imprévues).

51. Conformément à cette approche aux méthodes mixtes, des données qualitatives et quantitatives ont été collectées par le biais de sources primaires et secondaires selon différentes techniques, y compris un examen de documents, des entretiens semi-structurés, des discussions de groupe, une observation directe et des visites à domicile. Une triangulation systématique des données entre les différentes sources et méthodes a été effectuée pour valider les résultats et éviter les biais de jugements.

52. La collecte de données primaires a permis de mener des entretiens et d'organiser des discussions de groupe avec des membres du PAM, des représentants du gouvernement, des donateurs, des partenaires, des agences des Nations Unies, d'autres acteurs du développement et des bénéficiaires (Annexe 11). L'EE a visité trois sous-bureaux du PAM à Manakara, Ambovombe et Amboasary, et a effectué des observations et des visites à domicile dans des communes. L'équipe a pu observer les distributions de vivres sur le terrain, le fonctionnement des cantines scolaires et des jardins communautaires. Elle s'est rendue dans les régions Sud-Est et Grand Sud où elle a mené d'autres entretiens à distance avec des informateurs clés (Annexe 11). Une réunion-bilan s'est tenue à Tananarive et une présentation des conclusions préliminaires a eu lieu en

ligne. Cela a permis de partager et discuter des résultats de l'évaluation avec les principales parties prenantes.

53. L'évaluation a adopté les critères d'évaluation standard du Groupe des Nations Unies pour l'Évaluation (UNEG) et du Comité d'aide au développement de l'OCDE, à savoir : la pertinence, l'efficacité, l'efficacités, la cohérence et la durabilité, ainsi que la connectivité d'ALNAP (Annexe 6). Ont été évaluées l'adhésion aux principes humanitaires, les questions de protection et la redevabilité du PAM envers les populations touchées ou à risque. Tout au long de l'évaluation, l'EE a été particulièrement sensible aux spécificités culturelles, aux coutumes locales, ainsi qu'aux rôles et à l'égalité de genre. Lors de la collecte de données, l'EE s'est assurée d'une sélection des bénéficiaires équitable et d'une représentativité de la diversité des sexes et des âges, ainsi que des différents groupes vulnérables, et ce par une sélection des ménages en fonction de leurs profils socioculturels et économiques. L'EE a ensuite œuvré pour que les différents groupes de participants se sentent libres et en confiance pour partager leurs expériences.

54. L'évaluation a tenté au mieux de désagréger les données collectées par sexe et par âge. L'EE a tenu compte des recommandations formulées dans l'évaluation de la dimension du genre de 2017 pour vérifier si les activités mises en œuvre par le BP ont permis d'atténuer ou de limiter les violences faites aux femmes, et, plus généralement, les risques. L'équipe a également examiné si l'approche de résilience mise en œuvre permet plus d'équité entre les genres et contribue à l'autonomisation économique des femmes. Pour cela, l'évaluation a utilisé un échantillonnage adéquat (filles, garçons, femmes, hommes, groupements de femmes agricultrices, points focaux de genre).

55. Les principaux défis rencontrés dans le cadre de cette évaluation ont été les suivants :

- Les distances à parcourir ont considérablement limité le temps de recueil des données primaires. Pour faire face à ce problème, l'équipe a assigné un EDS à chaque membre afin d'assurer la capture de la gamme complète des activités. En outre, l'EE s'est séparée sur la deuxième moitié de la mission entre le sud et la capitale.
- La collecte sur le terrain s'est déroulée au même moment qu'un séminaire des membres senior du BP à Morondava. Pour relever ce défi, l'équipe a sollicité et, chaque fois que possible, réalisé des entretiens à distance par téléphone/Skype pendant et après la mission.
- Le manque de longévité de certains responsables rejoignant le BP, l'absence de responsable de programme et les taux de rotation élevés au sein du bureau, ainsi que l'absence de réponse de plusieurs parties prenantes après des tentatives de contact répétées, ont également été des obstacles au bon déroulement de l'évaluation. Cependant, les réunions de debriefing ont tout de même permis de sonder ces voix.
- Le cadre stratégique du PAM sur la résilience et les définitions des concepts qui y sont liés ne sont pas clairs au niveau du BP, ce qui se traduit par des points de vue significativement différents au sein du BP quant aux résultats attendus et quant à la performance du PAM dans le pays. Cela a amené l'EE à effectuer une triangulation de l'information encore plus minutieuse que dans d'autres évaluations similaires.

2. Constatations issues de l'évaluation

2.1 QE1: DANS QUELLE MESURE LE PSPIT ET LE PSP DU PAM SE SONT-ILS FONDÉS SUR DES DONNÉES FACTUELLES ET SONT-ILS ORIENTÉS DE FAÇON STRATÉGIQUE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES INDIVIDUS LES PLUS À RISQUE (ET VULNÉRABLES) ?

Constats clés (CC)

CC 1	Le PAM s'efforce de s'appuyer sur des preuves existantes afin d'orienter ses programmes, mais les bases sur lesquelles sont conçues et planifiées certaines activités ne sont pas toujours claires, ainsi que la décision de donner priorité aux populations dans le Grand Sud.
CC 2	Les stratégies du gouvernement et le portefeuille du PAM sont alignés sur le papier et il existe des accords prometteurs entre le PAM et ses partenaires étatiques pour tous les EDS. Les liens avec les partenaires locaux se développent également.
CC 3	À part quelques exceptions claires, le partenariat du PAM avec les agences des Nations Unies n'est pas un point fort du PSP, en particulier pour les EDS et les activités où le PAM est souvent le seul partenaire sur le terrain, notamment dans le sud du pays où il est présent depuis longtemps.
CC 4	Le BP ne disposait pas d'une Théorie du changement (TdC) pour guider le PSP et le PSP ne semble pas fonctionner à ce jour comme un programme intégré (ce qui est surtout visible dans le domaine de la résilience).
CC 5	Le PAM a fait preuve de flexibilité et de capacités d'adaptation pour continuer d'honorer la première partie de son mandat "sauver des vies/changer des vies" face à des chocs répétés dans le pays.

Sous-question 1.1: Dans quelle mesure le PSP a-t-il été informé par des preuves existantes, des défis en matière de faim et de sécurité alimentaire et des questions de nutrition prévalant dans le pays pour assurer sa pertinence au stade de la conception ?

56. **La production ou la maîtrise par le PAM de preuves sur laquelle le PSP a été construit est solide et bien utilisée mais des améliorations sont encore possibles.** Les données se sont continuellement enrichies mais il reste de grandes lacunes en termes de mesure de l'impact de la résilience et de la programmation à moyen et long terme. La valeur de la préparation n'est généralement pas bien documentée et des analyses des coûts-avantages réels font défaut. L'utilisation de données semble sélective car certains ensembles de données externes solides confirment des besoins liés à la faim tout aussi importants dans d'autres régions que celles du sud. Le CSP mentionne s'être basé sur les leçons tirées des évaluations précédentes du PAM pour orienter sa stratégie, notamment le fait de concentrer les activités dans moins de zones géographiques afin d'améliorer l'efficacité, l'efficacité et l'équité. Encore indisponible au moment de la conception du PSP-IT, la compilation de données ventilées par genre et âge a été inscrite comme activité (5) dans le PSP.

57. Le PAM peut mobiliser de solides compétences en matière **de gestion et d'harmonisation de différentes sources de données pour élaborer efficacement ses programmes**⁸². Le PAM utilise de nombreux outils standardisés pour asseoir ses activités sur une solide compréhension des réalités du terrain et concevoir ses programmes. Le Bureau national utilise des outils d'évaluation tels que l'IPC (*Integrated Phase Classification*), l'ICA (*Integrated Context Analysis*) et la 3PA (*three-pronged approach*) pour ses activités⁸³ et pour le soutien qu'elle apporte aux parties prenantes nationales. Dans le cadre de l'approche

⁸² Source : interviews des informateurs clés.

⁸³ Pour l'IPC, voir: <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/ipc-overview-and-classification-system/en/> et pour Madagascar: <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/where-what/southern-africa/madagascar/en/>; pour l'ICA, voir:

de programmation à trois volets (3PA), des ateliers de programmation des moyens de subsistance saisonniers (SLP, *seasonal livelihood*) ont été organisés en 2019 dans deux districts (Betioiky-Ampanihy et Amboasary-Tolagnaro) afin d'identifier les actions anticipées qui alimentent les procédures opérationnelles standard (SOP). Ces ateliers ont permis de compléter l'analyse intégrée du contexte (ICA) de premier niveau, publiée en 2020⁸⁴. L'analyse du contexte se base sur des statistiques socioéconomiques qui permettent d'analyser l'accès aux aliments, la malnutrition, la productivité et les revenus des petits exploitants, ainsi que le système alimentaire durable. Le troisième volet de la 3PA, la planification participative communautaire (CBPP), a été initié dans trois communes du district d'Amboasary et d'autres consultations sont prévues en 2022.

58. L'utilisation par le PAM de données probantes pour la conception des programmes diffère selon les EDS. Pour l'EDS 1, les activités se basent sur des études des besoins figurant dans les résultats de l'*Integrated Phase Classification* (IPC) et du système de surveillance nutritionnel (SSN) croisés avec les résultats de la cartographie de la vulnérabilité (VAM). Les données utilisées pour le ciblage des activités sont collectées avec des tablettes et sont régulièrement vérifiées avec les communautés afin de limiter les doublons⁸⁵. La collecte et l'analyse de données, notamment en matière d'enregistrement / de ciblage des bénéficiaires, sont acceptées et appréciées par de nombreux acteurs comme les partenaires locaux. Pour l'EDS 2, il reste à confirmer à quel point les zones d'intervention pour les cantines scolaires sont bien basées sur des preuves d'accès à l'éducation / de la faim dans le Sud. Par exemple, le PAM a confirmé qu'aucune école n'est ciblée (quel que soit le niveau de besoin) si les camions du PAM ne peuvent pas les atteindre directement pour les livrer. Cette pratique a été dénoncée à chacune des rencontres avec les partenaires institutionnels décentralisés qui affirmaient l'existence d'écoles plus vulnérables, mais non accessibles par la route dans leur circonscription scolaire⁸⁶. Pour l'EDS 4, on constate des efforts d'institutionnalisation de la 3PA dans le cadre de l'analyse intégrée du contexte (ICA). La 3PA est appliquée aux actions "vivres contre actifs" (FFA, Food Assistance for Assets) et les activités sont priorisées en fonction de ces résultats. En revanche, les bases sur lesquelles sont conçues et planifiées les activités de réduction des risques et catastrophes (RRC), d'accès au marché et de transformation ne sont pas claires, étant donné le manque de données pour les soutenir, par exemple, le manque de stratégies documentées pour renforcer les capacités de la BNGRC. Comme l'ont confirmé les visites de terrain du RBJ en 2019, et avec peu d'améliorations visibles depuis sur ces points spécifiques, certaines des CBPP dans le sud ne sont pas totalement développées et mériteraient d'être examinées pour, par exemple, élargir le champ d'action au-delà du FFA. Enfin, pour l'EDS 5, le renforcement des capacités du BNGRC (Activité 5) ne semble pas à ce jour être orienté par une analyse compréhensive des capacités de cette organisation, comme celle menée par d'autres BP du PAM dans la région⁸⁷.

59. Les données sur la nutrition indiquent clairement qu'il existe des poches de malnutrition en dehors du Grand Sud. Cependant, elles semblent avoir été ignorées en dehors du contexte d'urgence lié aux cyclones qui frappent le pays de manière récurrente. Conformément à son mandat, le PAM accorde une importance capitale à la malnutrition aiguë. Le soutien du PAM se concentre sur le Grand Sud et pourtant, les données suggèrent que les régions les plus touchées sont Androy, Boeni et Atsimo Atsinanana, Analanjirofo, soit trois régions en dehors de cette région cible. De plus, dans les régions de

<https://www.wfp.org/publications/integrated-context-analysis-technical-paper-jordan> et pour la 3PA, voir: <https://www.wfp.org/publications/2017-three-pronged-approach-3pa-factsheet>

⁸⁴ WFP (2020). Joint Essential Needs Analysis: WFP's role in supporting Governments October 2020. The Case of Madagascar.

⁸⁵ Source : interviews des informateurs clés.

⁸⁶ L'EE n'a pas la possibilité de connaître le nombre d'écoles non accessibles qui seraient dans une situation de vulnérabilité supérieure à celle des écoles soutenues par le PAM et ne peut donc pas mesurer l'ampleur de l'exclusion potentielle de ces écoles les plus vulnérables.

⁸⁷ Voir p. ex. WFP/Lesotho, March 2020. "Capacity Strengthening (CS) Strategy in partnership with the Disaster Management Authority (DMA) and the Lesotho Meteorological Services (LMS)" with Capacity Needs Mapping (CNM, Cartographie des besoins de capacité).

l'ancienne province de Fianarantsoa (sud-est du pays), la malnutrition chronique (accompagnée d'un retard de croissance) est depuis au moins 2008 au même niveau que dans le Grand Sud. En outre, c'est dans l'est du pays que la mortalité infantile (toutes causes confondues) est la plus élevée : le Vatovavy Fitovinany a enregistré 119 décès pour 1 000 naissances vivantes sur les dix ans précédant l'enquête démographique et de santé à Madagascar (EDS MD-V)⁸⁸. Le BP a vraisemblablement fait le choix stratégique de concentrer ses activités dans le Sud⁸⁹. Il a dû faire une priorisation en raison du niveau de mobilisation et des capacités opérationnelles du BP, en s'alignant sur les efforts supplémentaires du gouvernement, des partenaires et des Nations Unies.

60. **Les données centrées sur les priorités des populations du Sud se concentrent sur les besoins immédiats**, et sur les besoins auxquels peuvent subvenir les acteurs humanitaires (vivres, espèces)⁹⁰. Les données collectées par le PAM ne restituent pas clairement les besoins à long terme des ménages, comme les besoins en moyens de subsistance pour passer de l'insécurité alimentaire à la résilience. Par ailleurs, des dizaines de bénéficiaires d'opérations d'intervention d'urgence du PAM rencontrés par l'EE ont réitéré que leur priorité était la pérennité des ressources en eau, et non l'aide humanitaire à court terme. Selon la collecte de données, la plupart des habitants du Sud préféreraient un accès à l'eau plutôt que des distributions d'urgence car cela leur permettrait de gagner en indépendance et en autonomie⁹¹. Récemment, dans certaines communes, des efforts en matière de résilience ont été menés par le PAM pour fournir un accès à l'eau. En effet, la pauvreté, les sous-investissements structurels dans le développement, surtout sur le plan historique, et les politiques d'utilisation des terres ayant réduit les options pastorales ont, entre autres, été identifiés comme des facteurs clés de la sécheresse⁹².

Sous-question 1.2: Dans quelle mesure le PSP est-il aligné sur les politiques ou plans nationaux (gestion de risque et ODD) et la capacité nationale du gouvernement ?

61. **Les actions du PAM sont généralement alignées sur les politiques et stratégies nationales**⁹³. Cet alignement se matérialise sous différentes formes, de l'appui du PAM au développement à la validation officielle des politiques et stratégies nationales, en passant par la désignation d'activités soutenues par le PAM qui forment des composantes clés de ces programmes (Tableau 10 en Annexe 15).

62. **Il existe de nombreux protocoles d'accord entre le PAM et ses partenaires étatiques** qui s'inscrivent dans cet alignement au niveau national. Ces accords sont très prometteurs et certains ont bénéficié de mises à jour malgré la COVID-19, avec des plans d'action annuels (Encadré 2 en Annexe 16).

63. **Cet alignement entre le PAM et le gouvernement de Madagascar varie légèrement selon chaque EDS**. Pour l'EDS 1, l'analyse du contexte montre l'alignement entre le PSP et les principales priorités du pays, surtout la stratégie intégrée du Grand Sud.

64. Concernant les activités de cantines scolaires, le dernier rapport SABER (*System Approach for Better Education Results*), qui évalue les politiques d'alimentation scolaire et les institutions nationales, remonte à 2015⁹⁴. L'index national de capacité indiquait à l'époque que le rôle de la communauté et les capacités financières étatiques étaient au stade émergent, et que les éléments liés aux capacités institutionnelles, à la conception et à la mise en œuvre, ainsi qu'au cadre politique étaient à un stade latent (Annexe 26). Une

⁸⁸ Institut national de la Statistique (INSTAT) et ICF. 2022. Enquête démographique et de santé à Madagascar, 2021. Antananarivo, Madagascar et Rockville, Maryland, USA : INSTAT et ICF.

⁸⁹ Source : multiples entretiens avec des informateurs clés.

⁹⁰ Il convient de noter que le PAM utilise l'approche Miaro dans 11 communes, qui en plus d'être centrée sur la couverture des besoins immédiats, offre des possibilités d'autonomisation des communautés à travers des mesures d'adaptation telles que les actifs productifs à l'échelle des ménages.

⁹¹ Source : multiples entretiens avec des informateurs clés.

⁹² World Weather Attribution, 2021. Attribution of severe low rainfall in southern Madagascar, 2019-21.

⁹³ Le PAM s'est également clairement aligné sur l'ODD 2 : éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable. L'EDS 2 s'aligne également sur l'ODD 17 (Partenariat).

⁹⁴ Madagascar, Rapport SABER pays ; 2015.

réactualisation de l'étude permettrait de baser les activités du PSP sur des données plus récentes. Une nouvelle étude SABER est régulièrement prévue depuis plusieurs années, mais elle n'a pas encore été réalisée. Les activités de cantines scolaires du PAM se basent sur les directives de la Politique nationale d'alimentation scolaire 2017-2021 et plus récemment sur le Programme national d'alimentation et de nutrition scolaire (2020-2024). Le document de nutrition et alimentation scolaire basée sur la production locale de 2018 est également un document de référence.

65. L'intégration des transferts monétaires⁹⁵ aux activités de cantines scolaires depuis 2020 est alignée sur l'une des recommandations de la revue stratégique "Faim Zéro" qui souligne l'importance du renforcement de l'approche de l'alimentation scolaire basée sur les achats locaux (ASBAL) dans les écoles, ainsi que sur la Politique nationale d'alimentation et de nutrition scolaire 2020-2024.

66. Les priorités nationales en matière de résilience (EDS 4) sont difficiles à cerner. On en retrouve des traces dans les stratégies et politiques nationales (comme la protection sociale) ainsi que dans le PEM, bien que généralement considérées par les individus consultés comme une liste de souhaits ambitieux et non comme un plan de développement. Les ministères de l'Agriculture et de la Population, par leurs projets, démontrent une forte volonté d'intégrer la résilience aux actions d'urgence. En ce qui concerne le ministère de la Population, cela est visible dans la mise en œuvre d'une transition d'une protection sociale non contributive vers une protection sociale contributive ou dans la réalisation de transferts monétaires pour le développement humain, dont la contribution est la scolarisation des enfants. Concernant le ministère de l'Agriculture, cette volonté s'est reflétée dans l'intégration de nouvelles approches telles que le transfert de risque via l'assurance afin de renforcer la résilience des paysans face aux aléas climatiques, le développement de calendriers agricoles pour les cultures clés caractéristiques de certaines zones à forte opportunité agricole (production conjointe du ministère de l'Agriculture et de la Direction générale de la Météorologie afin de contribuer à la production et au rendement). Pour l'EDS 5, le PAM appuie le BNGRC sur la communication de crise (activité 7: services et plateformes de télécommunications d'urgence communes aux partenaires) et le système d'alerte précoce, comme mentionné dans la Stratégie nationale de gestion des risques et des catastrophes 2016-2030 (SNGRC). L'appui au BNGRC sur "l'analyse des risques et des vulnérabilités, la surveillance, les observations et les études des aléas, des risques et des vulnérabilités, l'organisation des secours d'urgence et des évacuations, ainsi que la prise en charge des populations affectées et des sinistrés, les évaluations des impacts des catastrophes, le retour d'expériences" figure également dans la SNGRC.

67. **Cependant, le gouvernement central semble rencontrer de difficultés en matière de planification à moyen et long terme, d'investissement dans la RRC, de préparation et de réponse aux urgences.** Au-delà de l'instauration de lois liées à la politique, à la stratégie et au plan d'action national de la GRC, il est difficile d'identifier ce qui constitue une priorité politique en raison de la promulgation insuffisante de textes d'application de ces lois à court terme, et de la faible allocation budgétaire pour appliquer ces lois à moyen et long terme. Par exemple, au cours de cette évaluation, les entités gouvernementales responsables de la GRC/RRC ont mentionné l'allocation d'un budget estimé à 3 milliards MGA par an pour la GRC/RRC, ce qui, en l'absence de textes d'application, n'est pas encore effectif. Comme les données ne sont pas disponibles à un niveau désagrégé par entité ou par activité, l'on estime que le CPGU (siège de la Cellule de Prévention et de Gestion des crises au niveau de la primature) reçoit au maximum 0,6 pour cent et le BNGRC seulement 6,3 pour cent du total des investissements publics.

68. La totalité des entretiens avec le personnel du gouvernement, à tous les niveaux et dans toutes les entités, ont fait état, sans aucune réserve, de **l'absence de budgets opérationnels adéquats** pour mener à bien la plupart, sinon la totalité, des activités liées au soutien du PAM. Plusieurs bénéficiaires du PAM dans le Grand Sud ont noté l'absence de participation du gouvernement aux activités au niveau le plus local.

⁹⁵ Les transferts monétaires fonctionnent sous forme de virement par téléphone tous les mois. Les écoles doivent ensuite retirer l'argent auprès de l'opérateur téléphonique pour faire des achats sur les marchés locaux.

Sous-question 1.3: Dans quelle mesure le PSP est-il cohérent et aligné sur l'ensemble des Nations Unies et inclut-il des partenariats stratégiques (ONU ou autre) appropriés basés sur l'avantage comparatif du PAM dans le pays ?

69. Selon le Plan stratégique du PAM 2017-2021, **le PAM a entrepris d'aligner stratégiquement son travail avec de nombreux partenaires, en cherchant à maximiser les avantages comparatifs.** Le Plan stratégique indique que le PAM "s'appuiera sur des partenaires ayant des avantages comparatifs plus marqués, qui pourraient être mieux à même d'intervenir". La grande majorité des partenariats (c'est-à-dire les segments utilisant ce terme) décrits dans le PSP se rapportent explicitement à l'action humanitaire. La plupart d'entre eux (dans 30 des 47 segments) sont axés sur le gouvernement de Madagascar. Les autres font référence aux Nations Unies mais reflètent surtout le fait que le PAM leur fournit des services (par exemple, UNHAS et télécommunications). Une part beaucoup plus faible (jusqu'à 19 des partenariats décrits dans le PSP) se rapporte explicitement à des actions de développement et de résilience. Dans cet ensemble plus restreint, une plus grande combinaison de partenaires est visible, avec l'inclusion de la Banque mondiale, du secteur privé, d'ONG, de communautés locales, ainsi qu'une mention faite des RBA et un léger accent sur le gouvernement.

70. **Le partenariat du PAM avec les agences des Nations Unies n'est pas un point fort du portefeuille du PSP.** L'approche "One UN"⁹⁶ figure symboliquement dans la PSP et trois références au partenariat sur 10 mettent spécifiquement en avant une entité de l'ONU (seulement une sur 10 fait référence à une RBA de manière générique ou par son nom). Cependant, le PAM semble travailler dans le domaine de l'action humanitaire sans les autres entités des Nations Unies, à l'exception de l'UNICEF. En effet, rares sont les entités des Nations Unies engagées dans une action humanitaire étendue à Madagascar, ce qui rend presque impossible l'approche "One UN". Chaque réponse à une crise présente cependant des opportunités fortes et régulièrement manquées de coopération entre le PAM et des acteurs du développement. C'est quelque chose que le PSP a articulé ("interventions pluriannuelles et multisectorielles", même avec les RBA et le PNUD entre autres partenaires⁹⁷) mais peu de preuves ont été fournies pour soutenir ce point (voir ci-après). L'agence la plus visible avec qui le PAM collabore est l'UNICEF qui contribue indirectement aux EDS 2, 3 et 4 avec seulement des contributions directes mineures à la réponse aux crises.

71. En ce qui concerne la coordination entre les partenaires travaillant sur des activités de réponse aux crises (EDS 1 et 4), **le PAM a retenu et appliqué les leçons visant à améliorer sa cohérence.** Il existe des plans d'action conjoints, par exemple entre le PAM, l'UNICEF et la Banque mondiale, pour renforcer les activités en lien avec le ministère de la Population (protection sociale et utilisation des programmes de transferts monétaires en général)⁹⁸. Par le biais du groupe de travail sur le cash (CWG), le PAM travaille en collaboration avec l'UNICEF. Une initiative conjointe PAM-UNICEF financée par la KfW pour prévenir la malnutrition dans le sud a permis de définir un modèle de réponse multisectoriel (WASH — eau, assainissement et hygiène, Nutrition, Résilience, Protection sociale) supposé être bientôt mis à l'échelle avec des financements à venir (UE-Pacte vert). L'UNICEF et le PAM ont aussi renforcé les capacités des acteurs et animé des groupes techniques (Prise en charge de la malnutrition aiguë modérée (PECMAM), *Scaling Up Nutrition* et *Strategic Advisory Group*) dans le cadre de la réponse humanitaire. Néanmoins, les preuves collectées par l'EE exposent des relations irrégulières depuis le début du PSP, du fait d'un programme évoluant en fonction des personnalités et de la rotation très fréquente du personnel du PAM. Durant la période évaluée, un seul accord de transfert entre entités des Nations Unies a été conclu. L'UNICEF a transféré des fonds au PAM pour le recrutement et le suivi d'un technicien au sein de l'Office national de Nutrition (ONN). Les accords de transfert permettent à deux agences onusiennes de se transférer des fonds afin de profiter des avantages comparatifs de chacune conformément à l'approche "One UN". **Le positionnement stratégique du PAM suscite de nombreuses questions concernant la**

⁹⁶ "One UN" fait référence à un concept au cœur du processus de réforme de l'ONU : coordonner différentes agences pour exploiter leurs avantages concurrentiels.

⁹⁷ PAM (2019), Plan stratégique de pays — Madagascar (2019-2024), p. 8.

⁹⁸ Source: Entretiens avec des informateurs clés.

collaboration entre le PAM et les Rome-based agencies (RBA). Lorsqu'il s'agit de contribuer au développement dans les zones arides du Sud, la FAO est décrite comme "un lointain cousin" du PAM. Une collaboration avec la FAO est néanmoins considérée par beaucoup de personnes consultées comme un partenariat potentiel important pour le PAM, vu l'expérience mondiale des zones arides (par exemple au Sahel) de la FAO et sa capacité technique en matière de résilience et de programmation du "développement" à long terme qui pourraient être associés à l'expérience opérationnelle du PAM⁹⁹. Le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'un des principaux bailleurs de fonds du projet Défi¹⁰⁰, est reconnu comme un projet du ministère de l'Agriculture, mais il n'y a que très peu d'interactions directes entre ce projet et les activités du PAM.

72. **Le PNUD est intervenu après que le PAM a mis en place certaines activités de résilience** (par exemple la production de sisal et l'artisanat) avec des groupes de femmes (par exemple à Ambovombe). Du point de vue des bénéficiaires (ici, le groupe de femmes), cela a été perçu comme une synergie forte (et non comme un chevauchement) entre le PAM et le PNUD et ils ont crédité le PAM d'un soutien à court terme qui a incité d'autres organisations à leur proposer des programmes à plus long terme. Le PAM travaille également avec l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur les questions de genre et de droits de l'homme et un protocole d'accord¹⁰¹ existe pour renforcer cette synergie. L'OIT a également soutenu certains groupes de femmes (associations catalysées par le PAM) en mettant l'accent sur le travail et l'emploi des femmes. Cependant, l'OIT se concentre sur les individus productifs, tandis que le PAM se concentre sur les plus vulnérables. Cela présente d'autres défis en termes de collaboration dans la sphère humanitaire avant que ne puissent être développées des positions stratégiques pour des transferts de responsabilités plus formels du PAM vers l'OIT, où et quand cela est pertinent¹⁰².

73. Pour l'EDS 2, il n'y a pour l'instant aucune collaboration systématique entre les agences onusiennes dans les écoles, mais le PAM a fait des efforts pour s'impliquer avec d'autres agences. Les cantines scolaires sont considérées comme un des avantages comparatifs du PAM et les activités contribuent directement à l'objectif d'amélioration de l'accès à l'éducation, de sa rétention et de sa qualité. De 2018 à 2020, dans le cadre d'un programme conjoint financé par le ministère des Affaires étrangères norvégien, le PAM a collaboré avec l'UNICEF et l'OIT en faveur d'une l'amélioration de l'accès à l'éducation¹⁰³. Un projet pilote portant sur la nutrition dans trois communes du Sud est prévu avec l'UNICEF en 2023. L'EDS 5 répond aussi au Plan-cadre de coopération pour le développement durable à Madagascar¹⁰⁴ qui promeut "un renforcement des institutions et entités qui œuvrent dans la gestion des risques et des catastrophes". Cependant, le PAM n'a montré aucun signe d'union officielle et documentée (p. ex. sous forme de Protocole d'accord) avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) pour harmoniser les deux approches parallèles de renforcement des capacités du BNGRC et du CPGU.

74. Le PAM a rempli avec succès le rôle de fournisseur de services à la communauté humanitaire. En tant qu'agence onusienne de référence dans le domaine des télécommunications en période de catastrophe, le PAM au niveau central (BP) remplit parfaitement son rôle en matière de prévention et de gestion des risques, malgré le peu de moyens humains (30 pour cent du temps de travail du responsable IT du PAM avec récemment une personne à plein temps pour une durée déterminée) et financiers alloués à

⁹⁹ Source : interviews des informateurs clés.

¹⁰⁰ Programme de développement de filières agricoles inclusives (DEFI). Détail du projet sur le site du FIDA : <https://www.ifad.org/fr/web/operations/-/projet/2000001492> (Consulté le 04/12/2022).

¹⁰¹ PAM, OIT (2021). Memorandum of Understanding between The International Labor Organization (ILO) and The World Food Programme (WFP) on Supporting the long-term food security strategy aiming to strengthen the resilience of southern rural communities in the rand Sud of Madagascar. 30 juillet 2021.

¹⁰² Source : interviews des informateurs clés.

¹⁰³ L'UNICEF étant l'agence directement bénéficiaire de ce programme. L'OIT et le PAM sont des bénéficiaires secondaires. Le rôle de l'UNICEF était axé sur la formation des enseignants et la mise à disposition de manuels scolaires, le rôle de l'OIT était axé sur la réalisation d'infrastructures scolaire et le rôle du PAM sur la fourniture de repas scolaires.

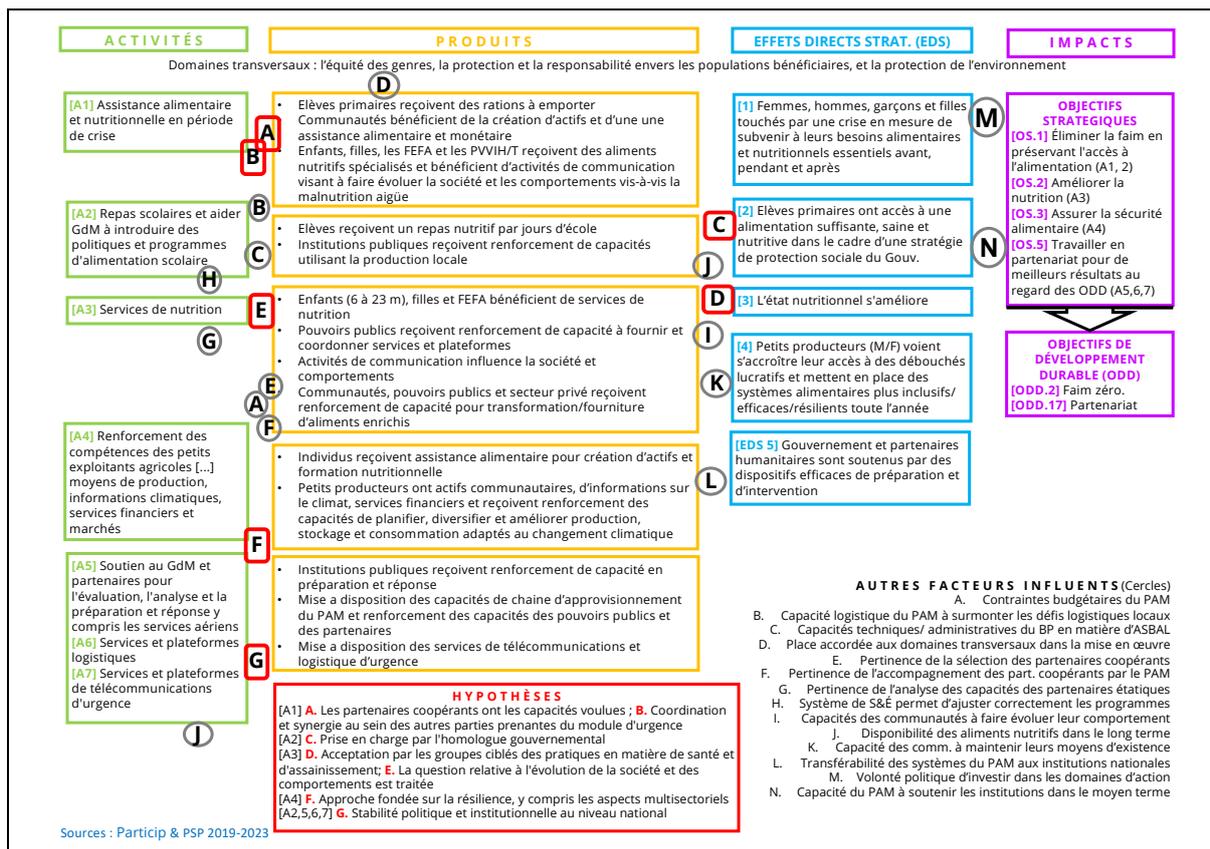
¹⁰⁴ Plan-cadre de Coopération des Nations Unies pour le Développement durable (UNSDCF) Madagascar 2021-2023, p. 40.

cette tâche. De la même manière, au travers du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS), le PAM a parfaitement rempli son mandat en répondant aux besoins de la communauté humanitaire en matière de transport aérien. Au niveau central, le BP assume son rôle en matière de prévention et de gestion des risques. De même, par l'intermédiaire du Service aérien humanitaire des Nations Unies (UNHAS), le PSP remplit le mandat du PAM qui consiste à répondre aux besoins en transport aérien de la communauté humanitaire et à mettre son expertise logistique à la disposition des acteurs humanitaires qui en font la demande.

Sous-question 1.4: Dans quelle mesure la conception du PSP est-elle cohérente et fondée sur une théorie claire du changement articulant le rôle et les contributions du PAM de manière réaliste et sur la base de ses avantages comparatifs tels que définis dans le plan stratégique du PAM ?

75. Le BP ne disposait pas d'une Théorie du changement (TdC) pour guider le PSP¹⁰⁵. La TdC élaborée par l'EE et le BP a servi de piste pour établir dans quelle mesure les liens entre les intrants (activités), les produits et les résultats mènent avec succès à la vision du BP. Aligné sur la position globale du PAM en termes de contribution aux ODD¹⁰⁶, le BP recherche des impacts alignés sur les cinq EDS qui mènent conjointement à l'ODD 2 (Faim Zéro) et à l'ODD 17 (Partenariats). La TdC reconstruite est présentée dans l'illustration 14 ci-dessous. Les hypothèses sur lesquels le TdC est construit incluent la capacité des partenaires, la coordination externe des opérations de réponse humanitaire et la prise en charge par les homologues gouvernementaux.

Illustration 14: Théorie du changement reconstruite du PSP 2019-2023 du PAM à Madagascar



Source : EE, juin 2022.

¹⁰⁵ Les éléments qui composent aujourd'hui la Théorie du changement étaient toutefois auparavant désignés plus simplement sous le nom de Logframe ; ils ont été dûment appliqués pour formuler le PSP et pour informer la ligne de mire sous ce nom.

¹⁰⁶ PAM (2017). WFP Strategic Plan (2017-2021).

76. **Le PSP ne semble pas fonctionner à ce jour comme un programme intégré.** De nombreux efforts sont en cours pour l'améliorer (p. ex. initiatives de certains responsables EDS pour organiser des réunions et des discussions à un niveau plus élevé sur le PSP suivant). Cependant, au niveau opérationnel, il fonctionne actuellement en cinq silos distincts. Les liens entre EDS ne sont pas institutionnalisés et les synergies concrètes sont faibles. Par exemple, la création de jardins communautaires est encouragée dans trois EDS distincts, sans qu'aucune discussion n'ait lieu sur la manière précise d'harmoniser, d'éviter les doublons et d'assurer un apprentissage mutuel. D'après les personnes consultées, la force des liens dépend souvent de la personnalité des individus qui dirigent les EDS et du temps qu'ils y consacrent. D'autres problèmes liés au temps, à la disponibilité des ressources humaines suffisantes et aux compétences en matière de communication limitent la création des liens forts. Il y a néanmoins un effort pour construire quelques ponts entre les EDS. L'EDS 4 partage avec l'EDS 1 la modalité *Food Assistance for Assets* (FFA) — qui aide à investir aussi dans l'adduction de l'eau ; cette activité est introduite par l'EDS 1 vers la fin de la réponse et mise en œuvre avec l'EDS 4. Pour l'EDS 2, il n'y a pas eu d'évaluation SABER depuis 2016 qui permettrait de faire le point sur la capacité de l'État à s'impliquer dans les activités de cantines scolaires. Le SABER se fait normalement tous les deux ou trois ans. Pour l'EDS 4, le TdC a encore besoin de beaucoup de liens et de synergies pour fonctionner tel un ensemble. Par exemple, l'alimentation scolaire à domicile et la vente de gari nécessitent plus de synergies que celles qui existent actuellement. D'autres exemples concernent les technologies et la transformation alimentaire, les jardins potagers et les chaînes de valeur de production complètes (EDS 3 et EDS 4).

77. **Une réflexion et des discussions importantes se tiennent entre les leads des EDS et entre la direction et les responsables thématiques afin de déterminer la future Théorie du changement la plus efficace pour le PAM Madagascar.** Le débat est en cours et ouvert sur la façon dont la résilience devrait s'exprimer dans le PSP.

"Il est encore nécessaire d'accorder les violons du PAM."

Un représentant du PAM

Pour certains, la résilience doit se placer dans le PSP comme EDS unique (situation actuelle mais avec une appréciation commune que la résilience est aussi un objectif des EDS 2 et EDS 3). D'autres pensent que la résilience est mieux exprimée comme une partie explicite de l'objectif final ou un but conduisant la vision globale du BP. Selon de nombreux membres du personnel, il manque également un champion de la résilience au sein de cette vision pour tous les EDS. EQ2 explique comment le PAM définit la résilience, quels progrès ont été réalisés à ce jour et depuis quand.

"Il n'est guère justifié à ce jour de conserver la résilience en tant qu'EDS unique et [elle] doit être la pièce maîtresse qui lie toutes les autres."

Un représentant du PAM

78. **La Théorie du changement et, par voie de conséquence, le PSP, contiennent quelques hypothèses non prouvées, mais la plupart étaient moyennement prouvées ou n'étaient pas sous le contrôle de PAM.** Il existe de nombreuses hypothèses sur lesquelles repose la Théorie du changement développée par l'EE mais qui ne sont pas ou ne peuvent pas être confirmées. Le statut de bon nombre d'entre elles est présenté dans le Tableau 2 en Annexe 6.

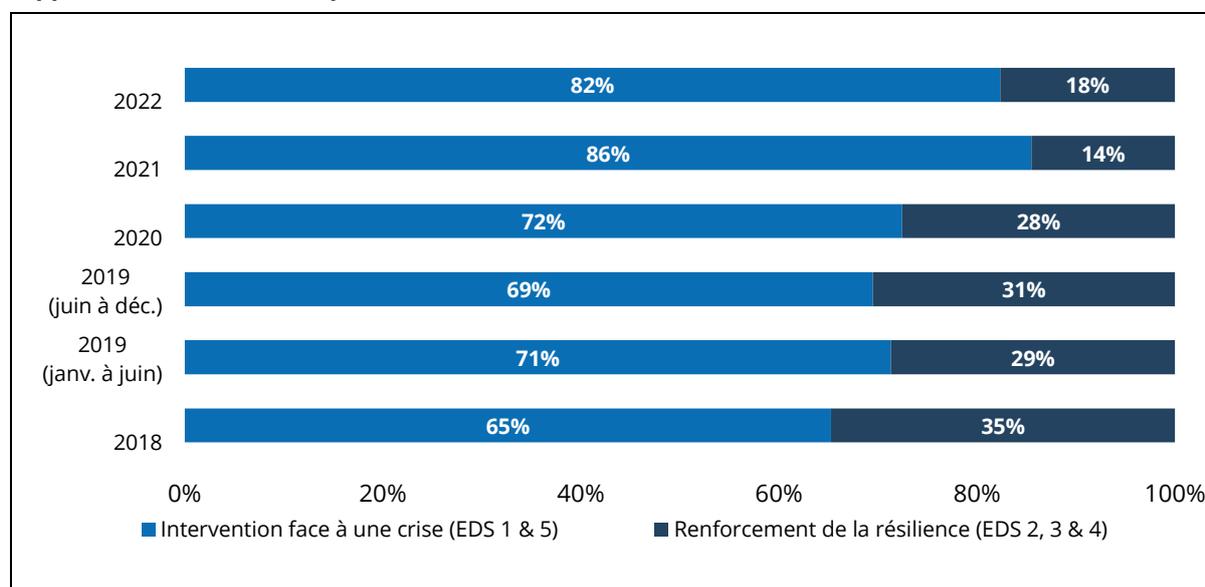
Sous-question 1.5: Dans quelle mesure le positionnement stratégique du PAM est-il resté pertinent tout au long de la mise en œuvre du PSP, compte tenu de l'évolution du contexte, des capacités et des besoins nationaux, notamment en réponse aux aléas réguliers (y compris la pandémie de COVID-19)?

79. Pour faire face aux situations d'urgence humanitaire qui font suite aux cyclones toujours plus fréquents et intenses, aux périodes de sécheresse toujours plus longues depuis 2020 et à la COVID-19, **le PAM a su capter des financements pour continuer d'assurer la première partie de son mandat "sauver des vies/changer des vies"**. Ainsi, sur les cinq dernières années, les ressources financières allouées au domaine d'action privilégié¹⁰⁷ d'intervention face à une crise sont passées de 65 à 82 pour cent

¹⁰⁷ Dans son Cadre révisé de résultats institutionnels pour 2017-2021, le PAM décline les EDS autour de trois domaines d'action privilégiés qui sont: i) l'intervention face à une crise; ii) le renforcement de la résilience; et iii) les causes profondes.

des ressources disponibles. Inversement, les ressources liées au renforcement de la résilience ont proportionnellement diminué pour passer de 35 à 18 pour cent (Illustration).

Illustration 14: parts de l'intervention face à une crise et du renforcement de la résilience par rapport aux ressources disponibles de 2018 à 2022



Sources : chiffres calculés à partir des ACR 2018 à 2021. Pour 2022, chiffres du ACR5-A_Madagascar CPB 2022_07.12.2022.

80. Le **PAM Madagascar a dû faire preuve d'une vigilance constante au cours d'une période de cinq ans marqués par de nombreux chocs**. À chaque choc, le PAM a tenté d'adapter rapidement ses systèmes aux besoins des Malgaches touchés. Tout cela est loin d'être anodin et représente un poids énorme qui n'a pas souvent laissé le temps au PAM de réfléchir aux impacts à moyen ou long terme de son travail ou aux moyens d'améliorer son action humanitaire. Il est important de tenir compte des changements massifs imposés au bureau national et que les dirigeants ont dû piloter. Les chocs climatiques et sanitaires répétés ont entraîné de nombreux changements importants et rapides au sein du BP. Si le PAM était déjà très concentré sur la réponse humanitaire avant ce PSP, la différence réside dans le volume et la répétition des chocs pendant cette phase. Des financements et des ressources humaines ont été mobilisés, la chaîne d'approvisionnement a été renforcée afin d'atteindre les plus démunis, et tous les partenaires du PAM ont été soutenus pour jouer le rôle qu'ils étaient prêts à assumer (Tableau).

Tableau 1: changements importants au sein du BP (2017-2022)

Élément	Changement
Budget annuel	Passé de 19,8 millions de dollars en 2019 à 102,7 millions de dollars en 2021
Donateurs	Passé de 11 en 2019 à 20 bailleurs uniques en 2021
Effectifs	Passés de 139 en décembre 2017 à 254 en août 2022, y compris les "accords de service spécial" (SSA — <i>Special Service Agreement</i>) qui sont passés de 29 à 71.

Source : EE.

81. Le rôle du PAM qui est de "sauver des vies" fait consensus, mais des questions se posent quant à son positionnement stratégique, compte tenu de sa présence depuis plus de 30 ans dans le sud de Madagascar. L'évolution des contextes n'a pas réduit l'importance ou la pertinence du PAM. Pour l'EDS 5, la présence de vols UNHAS reste pertinente vu l'accès difficile par la route, le peu de capacités de vols dans le pays et les besoins importants de déplacement. En effet, pour faire face aux aléas qui surviennent soudainement comme les cyclones, toutes les parties prenantes (gouvernement, partenaires techniques et financiers (PTF) et partenaires de mise en œuvre) s'accordent à souligner la pertinence (et donc l'efficacité) du PAM. Cependant, en ce qui concerne les urgences en lien avec les crises structurelles, socioéconomiques et environnementales (avec une durée d'intervention extensible en raison d'aléas qui s'étendent sur la durée comme la sécheresse), les parties prenantes (de tous profils : donateurs,

gouvernement et acteurs de la société civile) se questionnent sur le positionnement stratégique du PAM. Tous se demandent à juste titre au bout de trente ans de présence dans le Sud, dans quelle mesure l'intervention de la communauté internationale répond aux besoins, aux politiques et aux priorités des communautés bénéficiaires. Les besoins des communautés sont a priori supérieurs à ce que peuvent fournir les acteurs humanitaires — et pas seulement le PAM.

2.2 QE2: QUELLES SONT L'ETENDUE ET LA QUALITE DE LA CONTRIBUTION SPECIFIQUE DU PAM AUX EFFETS DIRECTS STRATEGIQUES DU PLAN STRATEGIQUE PAYS ?

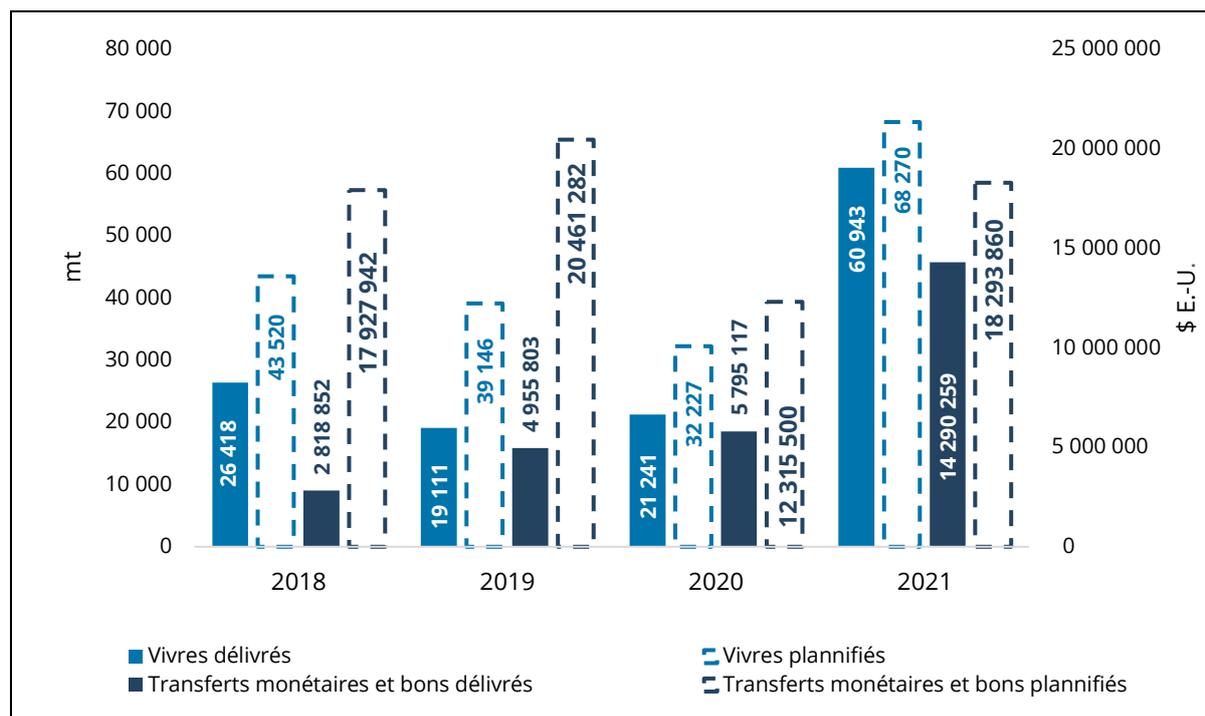
Constats clés (CC)

CC 6	Le PAM a obtenu de bons résultats pour certains EDS (2 et 5), mais de moins bons pour d'autres (EDS 3). Les résultats pour les EDS 1 et 4 varient et sont parfois modérés selon les activités et les années.
CC 7	De manière globale, le PAM a payé attention aux objectifs transversaux et a utilisé des outils innovants afin d'en concrétiser certains, mais il doit encore s'améliorer, en particulier en matière de préparation du Cadre d'action de Sendai, de redevabilité et de changement climatique qui ne sont pas encore très présents dans le PSP.
CC 8	En général, les activités du PAM pour la réalisation du PSP ne sont pas durables (en partie du fait de leur nature en tant que réponses aux urgences, p. ex. EDS 1 et 5) et les conditions préalables pour une meilleure durabilité ne sont pas toujours remplies (p. ex. capacité limitée des partenaires, manque de fonds).
CC 9	Le PSP n'a pas encore facilité de façon visible des liens stratégiques pour le nexus, et la réflexion et l'étude des impacts des actions du PAM en réponse aux crises (qui constituent la majeure partie du portefeuille) sur les actions de développement qui devraient les suivre sont insuffisantes.

Sous-question 2.1: Dans quelle mesure les activités et les produits du PAM ont-ils contribué aux résultats escomptés du PSP et du PSPIT et au PNUAD ? Y a-t-il eu des résultats inattendus, positifs ou négatifs ?

82. De 2018 à 2021 (PSPIT et PSP), **le PAM Madagascar a distribué quasiment 130 000 tonnes de vivres et plus de 30 millions de dollars**, principalement sous forme de transferts monétaires, toutes activités confondues (Illustration). L'année 2021 a connu une hausse importante des activités puisque la distribution de vivres a triplé et les transferts monétaires ont plus que doublé par rapport à l'année 2020.

Illustration 15: évolution des quantités de vivres et transferts monétaires de 2018 à 2021 (PSPIT-PSP)



Sources : ACR 2018, 2019 (janvier à juin), 2019 (juillet à décembre), 2020 et 2021.

Produits du PAM

83. **Les efforts du PAM donnent lieu à des produits importants, particulièrement concernant le nombre de personnes bénéficiant des différentes activités.** L'ampleur varie selon les années pour l'EDS 1 : en 2018, le PAM a porté assistance à 666 000 personnes affectées par les aléas naturels (6 500 tonnes de vivres et distribution de transferts monétaires à hauteur de 800 000 dollars, fourniture d'aliments fortifiés à 100 000 enfants âgés de moins de 5 ans souffrant de malnutrition chronique modérée et à 5 000 patients atteints de tuberculose¹⁰⁸). En outre, le PAM a procuré des vivres (10 tonnes) et opéré des transferts monétaires (800 000 dollars) au bénéfice de 650 000 personnes ayant effectué une réhabilitation d'infrastructure (vivres contre actifs). En 2019, même si les cibles sont restées identiques, le total des transferts monétaires a diminué à 4 955 803 dollars rien qu'au cours du premier semestre 2019¹⁰⁹, les transferts monétaires prévus à hauteur de 3,6 millions de dollars n'ayant pas été distribués lors du second semestre de 2019 (début du PSP)¹¹⁰. Près de 19 000 tonnes de vivres ont été distribuées sur l'ensemble de l'année, ce qui représente environ la moitié des vivres prévus¹¹¹. Au total, c'est environ 1 200 000 personnes qui ont bénéficié de l'aide du PAM au premier semestre 2019¹¹². En 2020 et 2021, les activités de l'EDS 1 ont été mises en œuvre auprès d'un nombre plus important de bénéficiaires. En 2021, la sécheresse a intensifié l'insécurité alimentaire dans le Sud et accru le nombre de personnes vulnérables nécessitant une aide humanitaire. Or, l'assistance apportée a été supérieure aux besoins estimés initialement (qui ne pouvait pas anticiper les conséquences de la sécheresse) et ce sont au total 54 358 tonnes de vivres et 13 578 609 dollars qui ont été distribués. En réponse au COVID-19, le PAM a

¹⁰⁸ PAM.2018. ACR Madagascar 2018.

¹⁰⁹ PAM. 2019. ACR Madagascar 2019 (T-ICSP).

¹¹⁰ CM-R014_Food_and_CBT_v2_07.10.2022

¹¹¹ Données additionnées des ACR 2019 (T-ICSP).et ACR 2019 (PSP).

¹¹² PAM. 2019. ACR Madagascar 2019 (T-ICSP).

également élargi son soutien à 110 000 personnes vulnérables situées en zones urbaines¹¹³ (voir aussi Annexe 19).

84. Concernant les activités de cantine scolaire (**EDS 2**), le BP a permis à 227 000 élèves d'avoir un repas scolaire par jour de janvier à juin 2019 dans 840 écoles, la plupart d'entre elles dans le sud du pays. De juillet à décembre, le BP a soutenu 195 836 élèves dans 801 écoles. Les degrés d'atteinte des objectifs en termes de nombre de bénéficiaires prévu pour cet EDS en 2019 (juillet à décembre), en 2020 et en 2021 sont respectivement de 76, 92 et 93 pour cent.

85. Pour prévenir le retard de croissance (**EDS 3**), le PAM a distribué des suppléments alimentaires aux enfants âgés de 6 à 23 mois, ainsi qu'aux femmes enceintes et allaitantes. Toutefois, le nombre de bénéficiaires pour cette activité a diminué au cours de la période d'évaluation. Le nombre total est passé de 146 847 en 2018, à 55 740 pour la première moitié de 2019, et à 27 497 pour la deuxième moitié, puis à 74 351 en 2020 et 30 661 en 2021. Les bénéficiaires ciblés par les transferts monétaires n'ont pu être atteints car seuls les transferts de vivres ont effectivement pu être réalisés dans le cadre de cette activité. En effet, le dynamisme du marché local n'a pas permis de déclencher les transferts monétaires, contraignant le PAM à favoriser les transferts de vivres. De plus, les bénéficiaires ont indiqué préférer les vivres aux CBT car ces derniers leur offrent une disponibilité, une accessibilité et une diversification des aliments.

86. L'accent mis par l'**EDS 4** sur la résilience et le renforcement des moyens de subsistance a été affiné après le PSPIT. Fin 2019, le PAM avait établi six "communes de résilience" dans le Grand Sud en s'appuyant sur le travail de résilience entamé dans le cadre du PSPIT. Au total, 17 500 individus sur les 27 500 prévus ont bénéficié en 2021 de l'adaptation au changement climatique et de la gestion des risques et 102 382 sur les 480 940 prévus d'activités de création d'actifs dans le domaine des moyens de subsistance. Les transferts en espèces ont bénéficié à 25 925 personnes en 2021 contre 80 000 et les actions/assurances climatiques ont bénéficié à 17 500 personnes contre les 27 500 prévues. Tous les transferts prévus pour le renforcement des capacités en matière d'action climatique ont été réalisés (5 500 personnes) en 2021¹¹⁴.

Résultats

87. **En matière de réponse aux crises (EDS 1), la contribution du PAM aux résultats est bonne, notamment concernant les distributions de vivres et de cash aux bénéficiaires.** Par exemple, la couverture a été de 100 pour cent chaque année en ce qui concerne la prise en charge de l'état de santé des personnes ciblées inscrites dans des centres de santé et/ou en récupération nutritionnelle (femmes enceintes ou allaitantes, enfants malnutris, malades porteurs du VIH, personnes atteintes de tuberculose). La guérison des bénéficiaires signifie également leur sortie de la liste des bénéficiaires. Cependant, la perception des personnes consultées¹¹⁵ est plus nuancée puisque moins de la moitié (12 sur 25) d'entre elles indiquent que des résultats de l'EDS 1 solides (voir Annexe 12 : Synthèse des positions des personnes consultées lors de la collecte de donnée). Leur position soulève souvent que la dimension la plus faible du portefeuille de l'EDS 1 est la redevabilité envers les populations affectées. Un autre élément ayant un impact sur les résultats de l'EDS 1 est la sous-estimation de la part du PAM dans le phénomène de dilution des rations distribuées au sein des ménages. L'évolution des méthodes de ciblage a considérablement facilité l'accès aux personnes vulnérables, bien que des améliorations de la modalité soient encore nécessaires. Enfin, la réalisation des activités "soft" de la réponse (communication, transfert des compétences, etc.) a souffert de contraintes liées aux ressources disponibles, notamment financières.

¹¹³ PAM. 2021. ACR Madagascar 2021.

¹¹⁴ PAM. 2021. ACR Madagascar 2021.

¹¹⁵ Les personnes consultées lors des entretiens ont partagé leurs perceptions. Après les entretiens, les membres de l'EE ont donné un score pour chaque thème (conception, résultats, ciblage, etc.) qui résume l'état des informations présentées par la personne interrogée. Les réponses comprennent des catégories telles que fort, moyen et faible.

88. **Les indicateurs du PSPIT (janvier 2018-juin 2019) indiquent que les effets attendus en matière de réhabilitation d'infrastructure ont été atteints (EDS 1)**¹¹⁶. Ces derniers ont été partiellement atteints pour la période suivante (2019-2021 dans le cadre du PSP). En matière de résultats pour l'EDS 1, le PAM propose une série d'indicateurs visant à évaluer principalement la diversité des aliments consommés (*Dietary Diversity Score, Food Consumption Score*) et la composition nutritionnelle (consommation de vitamine A, de fer, de protéines). Le PAM évalue aussi la couverture et l'adhésion au programme (voir Annexe 19).

89. **Les scores de consommation alimentaire sur la période 2018-2021 (EDS 1) présentent des résultats fluctuants et globalement en dessous des seuils limites fixés.** De 2019 à 2021, entre 34 et 27 pour cent des ménages sondés ont enregistré un score "pauvre" concernant la consommation alimentaire avec des taux supérieurs au seuil fixé de 19 pour cent à atteindre d'ici à la fin du PSP¹¹⁷. Le pourcentage des ménages consommant des aliments riches en fer, vitamine A et protéines (dans les sept derniers jours) restent bien en deçà des objectifs fixés (50 à 60 pour cent) avec des taux variants entre 0 et 15 pour cent selon les années. La situation est particulièrement alarmante au niveau de la consommation de fer et de vitamine A. En 2020 et 2021, les ACR rapportaient que 99 pour cent des bénéficiaires n'avaient pas consommé de vitamine A au cours des sept jours précédant l'enquête. On note également une baisse de la consommation de protéines entre 2019 et 2021, la part des ménages n'ayant pas consommé de protéines dans les sept jours précédents l'enquête étant passée de 40 pour cent en 2019 à presque 80 pour cent en 2021. Si l'on compare les taux obtenus pour les femmes et ceux obtenus pour les hommes, l'on note également un écart qui indique que la situation nutritionnelle des femmes est encore plus préoccupante que celle des hommes¹¹⁸.

90. Concernant les indicateurs de suivi des cantines scolaires (**EDS 2**), le PSP propose trois indicateurs qui sont : i) le taux de fréquentation scolaire avec un objectif de fin de PSP à 90 pour cent, ii) le taux de poursuite d'étude, avec un objectif de fin de PSP à 85 pour cent et iii) la capacité nationale à mener des programmes d'alimentation scolaire utilisant la méthode SABER, avec un objectif de fin de PSP supérieur ou égale à 3. En 2021, le PAM rapporte un taux de fréquentation de 67 pour cent contre 91 pour cent en 2020. Cette chute est directement attribuée aux répercussions de la COVID-19. Le taux de poursuite d'étude n'a pas été actualisé dans les ACR depuis 2019, date à laquelle il était de 95 pour cent. La capacité nationale n'a pas été suivie pour l'instant, notamment du fait que l'étude SABER n'a pas encore eu lieu. Le taux de scolarisation est un autre indicateur de résultats qui avait été établi au commencement du PSPIT en 2018, mais qui n'a pas fait l'objet d'un suivi depuis la transition au PSP.

91. **Les résultats des cantines scolaires (EDS 2) étaient bons même si la mise en œuvre pourrait être améliorée.** À la conception du PSP, trois produits devaient contribuer à atteindre l'EDS 2¹¹⁹: i) un repas nutritif par jour ; ii) une alimentation provenant de la production locale ; et iii) un renforcement des capacités des institutions publiques qui mettent en œuvre le programme d'alimentation. Concernant le premier produit, si l'on considère la quantité de nourriture distribuée par le PAM dans les cantines scolaires de 2018 à 2022, on se rend compte que la quantité distribuée ne permet pas de nourrir le nombre d'élèves ciblés pour la durée de 175 jours recommandée dans le PNAS III. Comme l'indique le Tableau 20 figurant en Annexe 23, si la nourriture reçue par les établissements scolaires était répartie sur les 175 jours d'école, la ration par enfant serait inférieure aux 180 grammes prévus¹²⁰. Concernant le second produit, depuis le

¹¹⁶ ACR 2018 et ACR 2019 pour le PSPIT (janvier 2018-juin 2019). En 2018, 100 pour cent du nombre prévu d'infrastructures sociales réhabilitées (bâtiments scolaires, centres d'équipement, bâtiments communautaires, étals de marché, etc.) ont été atteints et en 2019, 100 pour cent du nombre prévu d'actifs construits, restaurés ou entretenus par les ménages et communautés ciblées, par type et unité de mesure, ont été atteints.

¹¹⁷ PAM. 2021. *ACR 2021 Madagascar* – Output and outcome indicators.

¹¹⁸ Cet écart est variable selon les indicateurs. En 2020, l'écart entre les pourcentages de femmes et d'hommes n'ayant pas consommé de vitamine A au cours des sept jours était d'un point, cinq points en ce qui concerne la non-consommation de protéines dans les sept jours et quatre points en ce qui concerne la nourriture riche en fer. Ces écarts sont sensiblement similaires pour l'année 2021.

¹¹⁹ PAM. 2018. *PSP – Madagascar (2019-2023)* – WFP/EB.A/2019/8-A/7; juin 2018.

¹²⁰ L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé de preuves suffisantes pour expliquer cette pratique.

début de l'année scolaire 2021, le BP a amorcé une mise à l'échelle des transferts monétaires comme moyen d'assurer une diversification alimentaire dans les assiettes des enfants et de renforcer la production locale. Quant au troisième produit, le PAM travaille constamment avec les services gouvernementaux pour renforcer leurs capacités en matière de gestion et de suivi des cantines scolaires. L'appui se concentre principalement sur la gestion au sein même des établissements scolaires : gestion des stocks, accompagnement des comités de gestion de cantine ou encore organisation des cantinières. Cependant, le PAM ne propose pas de renforcement de capacités au niveau de l'achat, du stockage et du transport des vivres. Les services décentralisés sont impliqués dans le suivi régulier des écoles, sous forme de formation au suivi, de mise à disposition de matériel (tablettes et ordinateurs) et de visites conjointes dans les écoles avec le PAM, le cas échéant. Au niveau central, une réunion de bilan a lieu tous les ans. Si la plupart (15 personnes sur 21 consultées) estiment que les résultats de l'EDS 2 "ont modérément contribué aux résultats escomptés", seulement trois ont trouvé que la mise en œuvre était adéquate.

92. **Sur la période 2018-2021, les résultats de l'EDS 3 ont été modérés et le ciblage a été perçu comme la faiblesse la plus importante.** Dans le cadre du projet "Miaro" de l'EDS 3, la prise en charge de la malnutrition chronique des cibles spécifiques (femmes enceintes ou allaitantes, enfants âgés de moins de 5 ans) a contribué à en améliorer le taux dans le Sud. Cependant, si la réponse d'urgence a longtemps fait écran aux approches structurelles, le niveau de mobilisation des ressources en 2022 a permis une amélioration de la couverture, avec un plaidoyer entrepris par le BP pour étendre l'approche Miaro à onze communes. Le renforcement des capacités ciblant la communauté sur la nutrition lors des distributions, ainsi que l'appui à la mise en place des plateformes pour la nutrition, a donné la possibilité aux acteurs clés de mieux comprendre les interventions et de les coordonner. Cependant, les activités choisies pour soutenir cette amélioration sont affectées par divers facteurs : certaines activités (CuMa, jardin communautaire) dépendent fortement de la disponibilité en eau¹²¹; d'autres acteurs réalisent des activités similaires et on ne peut attribuer au seul PAM l'amélioration actuelle ; et les dynamiques entre les couches sociales n'étant pas bien comprises, les effets multiplicateurs recherchés des activités sont dilués.

93. Dans le cadre de l'EDS 3, le PAM a également investi dans le renforcement des capacités de l'ONN et dans des entreprises privées par le biais de la plateforme SUN BUSINESS. Dans le cadre de son appui à l'ONN, le PAM a soutenu l'élaboration de plusieurs politiques clés en matière de nutrition (p. ex. la stratégie nationale pour la fortification des aliments et la politique de nutrition) qui ont permis de développer la gouvernance au niveau national¹²². L'appui du PAM à la plateforme SUN BUSINESS a pour but de sensibiliser les entreprises aux problèmes de malnutrition de renforcer les capacités nationales d'offre de produits et faire en sorte que, ultimement, il y ait des produits aux normes pouvant aider à prévenir la malnutrition. Dans ce contexte, le PAM joue un rôle clé dans la sensibilisation du secteur privé qu'il encourage à prendre des mesures dans le but de créer un "environnement favorable" au traitement de la malnutrition. Plusieurs entreprises ont bénéficié du soutien du PAM avec des formations et des financements (avec SUN BUSINESS) qui leur ont permis de fortifier leurs produits et de les vendre sur le marché à une plus grande échelle. Cette réussite a encouragé SUN BUSINESS à reproduire et à poursuivre cette activité.

94. Les résultats de **produits** de l'activité 3 (**EDS 3**) pour l'année 2018 ont été atteints (soutien aux programmes nationaux en matière de nutrition)¹²³. Pour la période 2019-2021, le soutien en matière de renforcement des capacités a été plus éparé, notamment en 2019 et en 2020¹²⁴. En revanche, en 2021,

¹²¹Pour pallier ce facteur, le BP s'est orienté vers d'autres types d'initiatives ne dépendant pas de l'eau telles que l'élevage de petits ruminants, l'aviculture et des activités génératrices de revenus.

¹²² Concernant les activités de prise en charge de la malnutrition aiguë modérée (PEC MAM), le PAM ne se limite pas à la mise en œuvre mais appuie également la coordination. Le PAM investit particulièrement dans le renforcement des capacités, par exemple, par une formation sur les enquêtes nutritionnelles ou un appui au fonctionnement des sites ORN et au renforcement de leurs capacités organisationnelles.

¹²³ PAM. 2018. ACR 2018.

¹²⁴ PAM. 2019 & 2020. ACR 2019 & 2020.

856 individus ont reçu le soutien du PAM pour le renforcement de leurs capacités en matière de nutrition et de santé, soit le double de ce qui avait été planifié (428 personnes)¹²⁵.

95. En 2018, les indicateurs de **résultats** "couverture et adhésion au programme" et "minima au niveau de la diversité alimentaire" **n'ont pas pu faire l'objet d'un suivi**¹²⁶. **Pour la période 2019-2021, le score de diversité alimentaire minimum indiquait des résultats inférieurs aux seuils fixés**¹²⁷. En 2019, 2020 et 2021, les taux obtenus étaient respectivement de 12, 16,4 et 10,8 pour cent, indiquant que seuls ces pourcentages de femmes bénéficiaires avaient consommé des produits issus des cinq groupes sur dix le jour précédent l'enquête¹²⁸. Sur la même période, les indicateurs ont également révélé **des résultats bien en deçà des attentes concernant la proportion d'enfants âgés de 6 à 23 mois ayant un régime alimentaire acceptable** (le seuil ayant été fixé à au moins 50 pour cent des enfants recevant l'assistance du PAM). Ce taux était de seulement de 8 pour cent en 2020, puis il a chuté à 0 pour cent en 2021. Le taux de couverture du programme (proportion de la population éligible participant au programme), ainsi que le taux de participation de la population cible à un nombre adéquat de distributions (adhésion), a été supérieur aux attentes en 2020 et en 2021, soit respectivement supérieur à 80 pour cent pour la couverture et à 66 pour cent pour l'adhésion (résultats à hauteur de 80 et de 95 pour cent pour 2020 et 2021).

96. **Les résultats de l'EDS 4 sont également modérés** car la plupart des activités de résilience les plus récentes incluses dans l'EDS 4 a été interrompue par la série d'urgences de 2021. Historiquement, le travail de résilience à Madagascar prédate le PSP et a été abordé dans le cadre de caractéristiques de longue date du programme global (par exemple, l'alimentation scolaire et la nutrition)¹²⁹. Le nouveau PSP a toutefois introduit une approche de la résilience géographiquement plus ciblée et plus intégrée. Des efforts notables (par exemple, la visite de PROR¹³⁰ en février 2022) ont été menés pour innover et relancer les activités de résilience avec des ambitions plus fortes, tout en répondant aux besoins humanitaires. L'un des nouveaux objectifs incluait des contributions à la "redevabilité envers les populations affectées" et un examen des opérations du CO pour s'assurer que les activités intègrent toutes les diversités, le but étant d'atteindre les objectifs, y compris par le biais d'un plan d'engagement communautaire aligné sur le PSP. À ce jour, cette notion de "responsabilité" n'a pas bénéficié d'une attention suffisante.

97. **L'EDS 4 comprend des interventions plutôt à petite échelle — souvent importantes sur des volets spécifiques** (comme une VSLA dans une communauté ou une association de femmes dans une autre), **mais insuffisantes pour contrer l'ampleur des conséquences des chocs et des causes sous-jacentes** de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition affectant les populations d'année en année. Il a également été suggéré par certaines personnes consultées que le FFA est souvent trop étroitement lié à la résilience, et bien que le FFA soit un bon pivot reliant l'EDS 1 et l'EDS 4, il n'est pas le seul point focal de l'EDS 4, ni le plus significatif. Pour pouvoir apprécier les résultats des activités de résilience de l'EDS 4, il faut que les versions les plus récentes de ses activités aient été pratiquées durant, par exemple, au moins trois saisons culturelles, afin de compiler les preuves requises (et fortement demandées) pour étayer la preuve de l'impact. Néanmoins, les résultats intermédiaires sont prometteurs. En effet, leur mise en œuvre émane : d'une capitalisation/valorisation des acquis des programmes/projets précédemment mis en place (VSLA, associations, etc.); d'une analyse sérieuse des éventuels effets des activités (forage, barrage, canaux d'irrigation, etc.) sur les aspects socioéconomiques de la communauté cible; et d'une initiative innovante par l'introduction de l'assurance comme dispositif de transfert des risques. Une meilleure collaboration

¹²⁵ PAM. 2021. ACR 2021.

¹²⁶ D'après l'ACR 2018, l'enquête de couverture prévue pour fin 2018 n'a pas été réalisée en raison des pénuries alimentaires et des contraintes de financement rencontrées. Cependant, l'enquête de surveillance des communautés et des ménages prévue au début de 2019 garantira un apport en données de résultats restantes.

¹²⁷ PAM. 2019 & 2020. *Ibid.*

¹²⁸ PAM. ACR 2019, 2020 & 2021.

¹²⁹ Soit des caractéristiques des EDS 2 et 3.

¹³⁰ Unité "résilience et systèmes alimentaires" du siège du PAM (*Resilience and Food Systems Service*)

avec les autres agences onusiennes ou d'autres agences ayant une expertise complémentaire (notamment RBA) peut présenter des bénéfices.

98. En 2019, aucun des bénéficiaires ciblés par l'**EDS 4** n'a reçu de vivres contre des actifs. Deux des 30 hectares de terres agricoles ont bénéficié d'une irrigation améliorée et deux forages ont été construits (sur les deux prévus)¹³¹. En 2021, toutes les réalisations ont dépassé les prévisions en matière de distribution de vivres contre actifs ; 67 pour cent des outils prévus ont été développés ou révisés pour renforcer les capacités nationales pour l'action anticipée basée sur les prévisions ; toutes les personnes ciblées (17 500) ont été signalées comme bénéficiant de versements des régimes de microassurance avec un décaissement de 350 000 dollars. Alors que la base de référence de la capacité économique à répondre aux besoins essentiels était de 72,7 pour cent, l'indicateur de suivi de 2021 n'a atteint que 34 pour cent. Les scores relatifs aux consommations alimentaires se sont généralement détériorés depuis 2019, mais la part des dépenses alimentaires des ménages a augmenté. La diversité du régime alimentaire des femmes a connu une nette amélioration en 2020 avant de retrouver un niveau relativement bas en 2021 (un score de 12,3 pour un objectif de fin de PSP fixé à 50)¹³².

99. **L'EDS 5 est fortement apprécié.** La mise en œuvre de l'UNHAS a grandement participé aux résultats escomptés de l'EDS 5 ainsi que les activités liées à la télécommunication. Les services de télécommunication et de l'UNHAS ont été largement utilisés par de nombreux partenaires du PAM et aucun score "faible" n'a été exprimé pour les cinq thèmes par l'ensemble des interlocuteurs qui ont discuté de cet EDS avec l'équipe. Néanmoins, le renforcement des capacités mené par le PAM au bénéfice du BNGRC, bien que pertinent, ne donne actuellement pas la possibilité à ce dernier d'acquérir une capacité performante. Il est difficile d'attribuer la performance actuelle uniquement au PAM du fait des autres appuis que le BNGRC reçoit et a reçus d'autres institutions comme l'OCHA, le corps de la protection civile française, le Comité d'évaluation de la vulnérabilité du Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC/VAC), pour la gestion des informations et la coordination des réponses aux urgences ou aides humanitaires. En ce qui concerne le rôle de renforcement des capacités nationales (pour leur permettre d'effectuer le travail, et non le faire à leur place), l'EDS 5 (résilience) était l'objectif pour lequel les répondants étaient le plus optimistes.

100. **Le PAM n'a pas testé les pratiques de base de la préparation comme moyen de réduire le besoin de réponse humanitaire.** Le cadre d'action Sendai (SFA) est l'épine dorsale du portefeuille mondial du PAM en matière d'" *Emergency Preparedness & Response (EPR)*"¹³³ et fait partie des actions du PAM globales depuis au moins la politique RRC du PAM de 2011. Néanmoins, aucune position claire n'articule une approche globale multiacteur de la préparation intersectorielle ou de la gestion intégrée des risques à Madagascar. Les actions de préparation les plus visibles sont celles dont le PAM est le chef de file (en tant qu'agent d'exécution des actions), comme avec l'UNHAS ou l'établissement de systèmes d'alerte précoce et de gestion des connaissances. Ces deux actions sont largement appréciées et bien connues, même si elles ne sont pas encore entièrement dirigées par les partenaires gouvernementaux. L'évaluation a noté aussi des efforts tangibles mais épars de renforcement de la préparation nationale. Récemment (vers la fin de 2022), le PAM a manifesté son intérêt pour la préparation. USAID a alloué un petit budget pour le renforcement des capacités de préparation du BNGRC (60 000 dollars É.-U. dans le cadre de la subvention IDA BHA de 12,8 millions de dollars accordée au PAM en 2022). Le PAM fait partie d'un programme régional/multipays de préparation aux catastrophes urbaines financé par ECHO. Le PAM a diffusé une note conceptuelle sur la préparation logistique d'urgence à tous les donateurs en août 2022 mais aucun intérêt n'a été exprimé. Une action conjointe des Nations Unies financée par ECHO (dirigée par le PNUD, y compris le PAM) sur les systèmes d'alerte précoce a été signée en décembre 2022 (1 million d'euros répartis entre les quatre agences). La préparation aux situations d'urgence étant un élément important du programme d'action humanitaire ECHO 2023, le PAM l'a inclus comme pilier clé dans sa proposition soumise le

¹³¹ PAM. 2019. ACR 2019.

¹³² PAM. 2020. ACR 2020.

¹³³ PAM (n.d.) "Emergency preparedness and response". Disponible sur: <https://www.wfp.org/emergency-preparedness-and-response>

9 janvier 2023 (en cours d'examen par ECHO). Le PAM a aussi fait des efforts pour renforcer les capacités du gouvernement en matière de protection sociale et de transferts en espèces qui, bien qu'encore insuffisants, sont reconnus dans les entretiens comme pouvant améliorer la préparation en soutenant l'augmentation rapide des transferts en espèces pour la réponse à la COVID-19. Au moins un acteur humanitaire mondial (l'Union européenne — DG ECHO) a récemment revu à la baisse l'objectif de son entreprise à la préparation et à la réponse dans le but d'utiliser plus efficacement les ressources humanitaires limitées, en accord avec les principes humanitaires.

101. Un effet inattendu a été la difficulté pour le PAM d'adopter des approches intégrant le continuum "urgence au développement durable" dans ses interventions. Ce phénomène touche le secteur humanitaire en général (et n'est pas propre à Madagascar) et les acteurs du développement. Cependant, cette situation est particulièrement problématique étant donné l'expertise du PAM en matière de réponse aux crises et sa très longue histoire dans le sud de Madagascar. De nombreuses preuves évoquées par les individus consultés démontrent que le PAM adopte parfois des approches moins réfléchies dans sa réponse aux crises (dans le ciblage des bénéficiaires, le calendrier des distributions ou la non-reconnaissance des répercussions plausibles de l'aide humanitaire) ou même dans le cadre d'efforts importants comme le volume des distributions individuelles d'argent qui rendent l'aide humanitaire hors de portée de tout acteur du développement. D'autant plus que le PAM pourrait valoriser/capitaliser les leçons tirées sur les approches permettant de passer de l'aide humanitaire vers un retour au développement ou vice versa dans ses interventions dans le monde. Le PAM a manqué l'occasion de partager, avec les entités gouvernementales concernées, un savoir-faire qui pourrait avoir des effets positifs par une approche harmonisée.

Sous-question 2.2: Dans quelle mesure le PAM a-t-il contribué à la réalisation des objectifs transversaux (principes humanitaires, protection, responsabilité envers les populations touchées, égalité des genres, équité et inclusion, environnement, changement climatique et autres questions selon le cas)?

102. **De manière globale, le PAM a prêté attention aux objectifs transversaux et a mis en œuvre des outils innovants afin d'en concrétiser certains.** Cependant, l'insuffisance de diagnostic sur la dynamique des rôles et responsabilités entre les hommes et les femmes au sein de la communauté, dans une région où le respect des us et coutumes est encore très présent, biaise cette réalisation.

103. Le T-ICSP a reçu un marqueur de genre et d'âge (GAM) de 2A, indiquant que l'égalité des sexes a été intégrée dans toutes les activités ainsi que dans des actions ciblées (par exemple, dans le cadre de son soutien aux petits exploitants agricoles). Le CSP a reçu un marqueur GAM 3, constituant la moyenne des notes des activités individuelles.

104. Les indicateurs de suivi en matière **d'égalité femmes-hommes et d'autonomisation des femmes** évaluent la proportion des ménages au sein desquels les décisions relatives à l'utilisation de l'assistance du PAM ont été prises par les femmes, les hommes ou conjointement. Les résultats révèlent que la part des décisions prises conjointement reste assez faible, avec 15 pour cent des ménages bénéficiaires en 2020 et 17 pour cent en 2021, pour un objectif fixé à 70 pour cent. La proportion des ménages où la décision est prise par la femme reste bien plus élevée que celle des ménages où les décisions sont prises par les hommes (64 pour cent, contre 18 pour cent pour les hommes en 2021). Pour la prise de décision ou la participation aux activités de cantines scolaires, les indicateurs révèlent que les femmes sont majoritaires, même si cette tendance n'est pas stable ; les femmes représentant 80, 73 et 57 pour cent des participants respectivement en 2019 (juillet à décembre), 2020 et 2021. Il convient de mentionner que d'autres facteurs tels que l'âge ou d'autres aspects liés au genre ne sont pas aussi bien intégrés dans le suivi de résultats. Bien que les données soient désagrégées pour certaines activités, le PAM ne semble pas avoir d'approche spécifique prenant en compte les garçons, les personnes âgées ou handicapées.

105. Pour l'EDS 1, **l'inclusion est primordiale et fait l'objet de nombreuses et régulières tentatives d'amélioration de l'équilibre entre bénéficiaires.** Des efforts ont été menés par le PAM afin d'améliorer la modalité des ciblage en utilisant des bases de données issues des nouvelles technologies (COMET ou

SCOPE et le *scoring*). Cette approche a permis d'éliminer les doublons ou de déjouer les tentatives de fraude de certains bénéficiaires, lors du processus de ciblage pour les distributions, en particulier pour répondre aux préoccupations du PAM par rapport à l'équité, y compris de genre. Toutefois, les observations et les entretiens ont nuancé la qualité et l'étendue de ce ciblage, que le PAM essaie de compenser en ajustant la liste et en intégrant de nouveaux bénéficiaires, dans la limite des ressources disponibles. Lors des distributions, en particulier aux cibles en fonction de leur état de santé (femmes enceintes ou allaitantes, enfants atteints de malnutrition, malades atteints de la tuberculose, du VIH, etc.), le PAM est restrictif dans la définition de "population touchée": il se cantonne aux malades et sous-estime le phénomène de dilution des rations au sein de la famille. En effet, la ration distribuée prend en compte uniquement les besoins du malade dans un contexte où le niveau d'insécurité alimentaire est élevé. Or, selon les malades, cette ration est distribuée à tous les membres de la famille car elle est la seule source de nourriture durant les temps difficiles. D'après les responsables du PAM, ils sont au courant de ce phénomène de dilution mais au-delà d'une sensibilisation sur l'impact de ce manque sur la promptitude du rétablissement des personnes malades, ils restent désarmés.

106. Dans le cadre des activités de l'EDS 2 (cantines scolaires), **le PAM s'assure que les femmes soient équitablement représentées dans la gestion des cantines**, notamment en sensibilisant les communautés, afin qu'elles permettent aux femmes d'occuper des postes décisionnels, tels que la présidence du comité local de gestion (CLG) ou des postes à responsabilité comme gestionnaire des stocks. L'indicateur transversal en matière de genre suivi par le PAM pour l'activité de cantines scolaires est la "proportion de femmes dans les entités décisionnelles en matière d'assistance alimentaire" (ici les CLG). Le Tableau 2 laisse voir que ces objectifs sont atteints. Les données suggèrent que ces résultats sont généralement supérieurs aux objectifs, mais rien n'indique qu'il y ait parité. La preuve d'un changement plus transformationnel n'a pas été apportée.

Tableau 2: indicateur de la proportion de femmes dans les entités décisionnelles (CLG) de 2018 à 2021

2017 (référence)	2018	2019 (de janvier à juin)	2019 (de juin à décembre)	2020	2021	Objectif (fin de PSP)
45 %	65 %	55 %	66 %	-	56,70 %	≥ 50 %

Source : PAM ; ACR 2018 à 2021.

107. Selon **la politique du PAM en matière de problématique femmes-hommes de 2022, "l'émancipation économique des femmes est une pierre angulaire de l'égalité femmes-hommes** qui se rapporte à la fois à la capacité des femmes à réussir et à progresser sur le plan économique et au pouvoir qu'elles ont de prendre des décisions économiques et d'y donner suite"¹³⁴. Lors des rencontres avec les membres du CLG et les cantinières, toutes les personnes étaient unanimes pour dire que certaines tâches imposées par le PAM pour pouvoir bénéficier des cantines scolaires mériteraient d'être rémunérées. La raison principale avancée par les cantinières est que la charge de travail demandée devait, selon ces personnes, être considérée comme un travail à part entière, donc être rémunérée autrement que par un repas chaud¹³⁵. La raison avancée par les gestionnaires de stock et les présidentes de CLG est le temps que cela leur prend chaque jour. Une heure pour la sortie des stocks le matin et une autre heure pour rentrer les gamelles et ustensiles de cuisine le soir. Les trésorières et présidentes de CLG dans les écoles hybrides ont la lourde responsabilité d'assurer l'utilisation et le suivi des dépenses liées à la cantine. Elles sont responsables du retrait des fonds auprès de l'opérateur téléphonique et des courses pour la semaine. Selon les distances à parcourir, cela peut occuper six heures de leur temps chaque semaine. Les frais de transport sont à leur charge, ainsi que les frais d'achats de la carte SIM et du téléphone.

¹³⁴ PAM 2022. Politique en matière de problématique hommes-femmes de 2022 (p. 23).

¹³⁵ Il est à noter que, dans la grande majorité des écoles, les cantinières font des rotations parmi les parents d'élèves.

108. **Les femmes sont les cibles directes de nombreuses activités, par exemple dans les EDS 3 et 4.** En ciblant directement les femmes (enceintes ou allaitantes), le projet "Miaro" de l'EDS 3 visait l'amélioration de la nutrition des ménages. Le fait que les jardins communautaires soient cultivés et gérés en majorité par les femmes montre leur volonté de participer à une amélioration de la situation nutritionnelle de la communauté ainsi qu'au renforcement de leurs moyens de subsistance par l'acquisition de nouveaux intrants et de nouvelles technologies (conservation et transformation des produits...). Pour l'EDS 4, au cours des deux dernières années, 200 groupes de femmes à travers quatre régions ont été rassemblés ou renforcés dans leurs groupes/communautés respectifs dans les activités suivantes: transformation et traitement des aliments, gestion des pertes post-récolte du manioc, mise en œuvre des unités de transformation, liens avec les cantines scolaires, activités génératrices de revenus, fabrication de savon, confiture de cactus, accès aux opportunités de marché, jardin potager et plaidoyer pour une meilleure nutrition.

109. Au-delà des efforts clairs du PAM pour inclure les femmes dans tous les programmes, **il y a un manque général d'analyse de la dynamique des rôles ou des responsabilités entre hommes et femmes** dans les communautés bénéficiaires. Il a été plusieurs fois mentionné par les sources internes et par les bénéficiaires, que l'impact et les effets des interventions de PAM sont atténués et fragilisés par un manque d'analyse en profondeur de la dynamique entre hommes et femmes sur les aspects socioéconomiques en étroite relation avec les us et coutumes, par exemple selon qui gère le revenu du ménage et comment se fait la répartition des tâches et des revenus au sein de la famille. La perception et l'ajustement des communautés vis-à-vis des pratiques du PAM liées au genre et son intégration aux activités ne sont ni connus ni documentés.

110. Certes, la planification participative communautaire (CBPP) a été utilisée lors de l'identification des activités à mettre en œuvre dans le cadre de l'EDS 4 dans certaines communautés. L'EE reconnaît aussi qu'avant le PSP, le PAM utilisait la Programmation saisonnière basée sur les moyens d'existence (PSME) pour prendre en compte et inclure tous les acteurs locaux en fonction de leurs avantages comparatifs et de leurs mandats. Toutefois, **l'évaluation a montré un écart dans l'intégration et l'inclusion réelle des acteurs clés de base dans le processus d'identification des activités à mettre en œuvre.** À titre d'exemple : une des communautés visitées n'a pas compris pourquoi le PAM n'a pas opté pour la distribution de petits ruminants. Selon eux, l'agriculture n'est pas adaptée compte tenu de la sécheresse dans leur localité, mais il y a par contre une forte potentialité d'un marché d'ovins et de caprins dû à la proximité de l'abattoir de la société Bovima.

111. L'indicateur de suivi relatif à la **responsabilité à l'égard des populations touchées** juge de la proportion des personnes assistées au courant de l'existence des activités du PAM. L'objectif de 90 pour cent des bénéficiaires était atteint en 2019 mais a progressivement diminué à 80 pour cent en 2021. L'indicateur mesurant la proportion des projets pour lesquels le retour des bénéficiaires est pris en compte suit également la même tendance pour la période allant de 2019 à 2021. En 2021, cette part était de 78 pour cent. Les raisons de ce déclin sont multiples : surestimation (liée au doublon) du nombre des bénéficiaires lors de l'évaluation initiale (fiabilité de la modalité de ciblage), sortie de plusieurs bénéficiaires de la liste par leur migration, ou encore le décès de certains bénéficiaires sans signalement.

112. **Afin de garantir sa responsabilité envers les populations touchées, le PAM a mis en œuvre plusieurs mécanismes de doléances et de plaintes** : la ligne verte et le comité des plaintes au sein des communautés cibles. La ligne verte est gérée par le bureau central qui, chaque fin de semaine, envoie les doléances au Bureau terrain concerné pour traitement. Les plaintes et les doléances émanant des comités de plaintes sont directement traitées par le Bureau terrain lié au point de distribution finale. On note des ajustements dans le ciblage par suite de plaintes déposées auprès des comités de plaintes par l'intégration des personnes citées dans la plainte à la liste des bénéficiaires de prochaines distributions. Cependant, bien que le comité de plainte soit connu des communautés et de proximité, la ligne verte est méconnue ou inaccessible au niveau local compte tenu des contraintes du réseau. Par exemple, selon les individus consultés, quand dans le cadre des cantines hybrides les utilisateurs rencontrent des problèmes (retard de paiement, difficultés à retirer l'argent, etc.), ils n'ont que le programme (les sous-bureaux en l'occurrence) vers qui se tourner. Ils n'ont pas accès à la ligne verte, qui en théorie doit être une instance neutre.

113. **Les thèmes du climat et de l'environnement ne sont pas des caractéristiques fortes du PSP. Étant donné les défis auxquels Madagascar est confronté en raison des événements climatiques, l'évaluation des besoins liés au climat et l'attention stratégique devraient être plus importants dans le cadre du PSP, mais sont intercalés dans le portefeuille.** Le BP suit la proportion des activités pour lesquelles les risques environnementaux ont été préalablement étudiés. Cette part était de 100 pour cent en 2020 contre 75 pour cent en 2021. Le niveau de familiarité exprimé par le gouvernement avec le travail du PAM est un bon signe de l'engagement politique qui a maintenant besoin d'EDS pour se répercuter sur les ministères techniques et les budgets opérationnels. La mise en œuvre des activités de l'EDS 4 avec des partenaires locaux qui maîtrisent l'agroécologie et l'agroforesterie (CTAS), ainsi que le reboisement avec des arbres fruitiers, démontre la volonté du PAM à prendre en compte la protection de l'environnement et à diminuer l'impact et les effets du changement climatique dans le cadre de ses interventions. Toutefois, ces initiatives sont hypothéquées par un manque de pluies accru. Ainsi, bien que les compétences des partenaires locaux soient réelles, l'appréciation de son apport à la réalisation des objectifs transversaux est difficile. Lors de la COP27 de novembre 2022 en Égypte, le Premier ministre Rajoelina (avec trois ministres, dont celui de l'agriculture) et le directeur exécutif du PAM David Beasley ont discuté du partenariat entre le PAM et le gouvernement de Madagascar (GoM)¹³⁶. Bien que parlante en termes généraux (pas spécifiquement pour les actions climatiques), cette rencontre démontre la notoriété du PAM auprès du gouvernement et son désir de poursuivre la relation.

114. En matière de **protection**, le premier indicateur montre que, sans réelle variation, les bénéficiaires ont indiqué recevoir l'assistance du Programme sans défis majeurs en matière de sécurité. En 2021, c'est aussi 95 pour cent des bénéficiaires ciblés qui indiquaient avoir été traités avec respect dans le cadre des opérations du PAM. Ayant appris l'apparition des problèmes de sécurité à proximité des points de distribution finale, le PAM a pris toutes les précautions nécessaires afin de minimiser les risques, en sécurisant davantage les actions de distribution. L'utilisation de transferts monétaires (CBT - *cash-based transfers*) est également perçue comme un moyen de protection par la communauté. Néanmoins, il est impossible de réduire le risque à zéro, en particulier dans le Grand Sud où la pauvreté est importante, mais les mesures prises par PAM ont fortement participé à la protection des bénéficiaires comme l'illustrent les chiffres mentionnés ci-dessus.

115. **Les principes humanitaires sont largement respectés par le PAM à Madagascar.** Le principe d'humanité est fortement respecté par le PAM qui accorde une attention particulière aux populations les plus exposées au risque (y compris les plus vulnérables). Le PAM respecte également le principe de neutralité en ne favorisant aucune partie dans les conflits (par exemple les *dahalos*). Le principe d'impartialité est également respecté par le PAM, l'aide humanitaire n'étant fournie que sur la base des besoins et sans discrimination. Rien n'indique un non-respect par le PAM à Madagascar du principe d'indépendance en associant des objectifs humanitaires à des objectifs économiques ou autres.

116. Sachant que le PAM porte une lourde charge et travaille d'arrache-pied pour répondre aux besoins urgents, **il a manqué de nombreuses occasions d'appliquer les principes consistant à "ne pas nuire"**. Le PAM n'a pas systématiquement analysé le contexte sous le prisme "ne pas nuire" avant de concevoir et mettre en œuvre ses actions. Partant de ce fait, il est possible que certaines de ses actions causent des dommages non intentionnels (paragraphe 101). Cette situation est accentuée par l'absence générale de stratégies de sortie réfléchies dès la conception du PSP ou pour chaque activité individuelle. Au cours des trois semaines pendant lesquelles l'EE a effectué son travail sur le terrain, elle a identifié de nombreux exemples de dynamiques qui méritent pour le moins une réflexion approfondie, notamment lors de la phase de conception de toutes les activités. Un exemple par excellence est le déséquilibre des dynamiques socioéconomiques entre les différentes couches sociales au sein des communautés qui n'est souvent pas pris en compte. Les personnes vulnérables voudront toujours avoir recours aux aides et à l'assistance des personnes aisées de la communauté et, selon les personnes consultées, c'est la raison pour laquelle elles ne dénoncent pas l'absence d'équité lors des ciblage pour être sûres de rester dans la grâce des personnes aisées. Selon leur logique, les interventions du PAM sont ponctuelles et peuvent s'arrêter du jour

136 Source : correspondance avec le PAM/BP

au lendemain, alors que les personnes aisées de la communauté sont là de manière permanente et peuvent accorder des faveurs (comme un travail de main d'œuvre journalier).

Sous-question 2.3: Dans quelle mesure les réalisations du PSP sont-elles susceptibles d'être durables, en particulier d'un point de vue financier, social, institutionnel et environnemental ?

117. En général, les activités entreprises par le PAM pour la réalisation du PSP ne sont **pas encore durables à ce jour, mais elles ont commencé à utiliser des approches qui rendront la durabilité plus plausible à l'avenir**. Les causes profondes sont nombreuses : conception des activités (délais de mise en œuvre, ciblage et stratégies de sortie), faible capacité de certaines cibles (comme le gouvernement) à s'approprier et à absorber les activités pour être en mesure de les poursuivre, temps qui manque au personnel du PAM pour se concentrer sur les compétences générales nécessaires pour que toute activité obtienne des résultats durables.

118. Les activités de l'EDS 1 ne sont pas, par nature, faites pour être durables, puisqu'elles répondent à des urgences et cherchent à sauver les vies. Toutefois, en intégrant les activités dites "soft", le PAM tente d'instaurer une certaine continuité entre les urgences et le redressement rapide (*early recovery*). Les activités "soft" incluent : la vulgarisation des cultures maraîchères (CuMa), le renforcement de capacités relatives aux interventions de préparation et l'éducation nutritionnelle. Pour le moment, les ressources disponibles (humaines, financières et en matériel ou équipement) sont insuffisantes pour permettre une large couverture géographique. En menant des programmes pilotes pour ces activités, le PAM espère convaincre les bailleurs d'apporter plus de fonds. L'impact et les effets de ces interventions sont encore très peu visibles pour les parties prenantes, y compris la partie gouvernementale, du fait de l'insuffisance de communication et de plaidoyer de la part de PAM. Il n'existe pas non plus de liens suffisamment solides et pensés avec les acteurs du développement dans le cadre des actions de réponse humanitaire. Il y a aussi un défaut de transfert de compétence directe à des acteurs définis par une stratégie de sortie, explicitement établie par concertation entre le PAM, ses cibles et d'éventuelles instances gouvernementales. Une approche de type nexus est là susceptible de faire la différence.

119. À ce stade, **les cantines (EDS 2) ne peuvent être durables qu'avec l'appui du PAM**, notamment pour l'aspect vivres et logistique, malgré le renforcement de capacités des institutions gouvernementales clés. Les moyens financiers accordés par les entités étatiques pour l'autonomie des cantines (déplacements des vivres et des personnes principalement) sont insuffisants. En outre, la communication est absente quant aux méthodes utilisées dans la reprise des actions. À titre d'exemple, l'application du transfert monétaire dans la cantine scolaire sans une concertation au préalable entre les deux parties, État et PAM, nuit à la continuité de l'activité.

120. La durabilité financière des cantines scolaires mises en œuvre par le PAM est relativement sûre, le PAM étant un acteur mondialement reconnu dans ce domaine. Le PAM gère des cantines dans le pays depuis 30 ans et l'alternative souhaitée par le PAM est la prise en charge financière par le gouvernement malgache¹³⁷. Cependant, le PAM a peu d'influence sur les décisions budgétaires de l'État malgache, malgré son plaidoyer. Comme mentionné par des agents du PAM en 2018, la tentative de transférer soixante écoles au gouvernement a échoué, et certaines de ces écoles ont pu être réintégrées dans le giron du PAM. Une autre option serait la prise en charge par les communautés elles-mêmes. Cependant, les entretiens avec les CLG, les chefs de zone d'administration pédagogique (ZAP) et les chefs de circonscriptions scolaires (CISCO) laissent penser que ce choix serait vite confronté au problème de la pauvreté des populations ciblées. En effet, en 2021, le PAM a dépensé 6 millions de dollars¹³⁸ pour financer 818 écoles, ce qui représente un budget par école de 7 700 dollars. Pour comparaison, le budget de l'État par école se situe

¹³⁷ À titre d'exemple, le gouvernement du Kenya assume tout le financement des cantines scolaires depuis 2018. PAM, 2018. School Meals Programme in Kenya – Infobrief n° 22 ; septembre 2018.

¹³⁸ PAM, ACR 2021

entre 400 000 et 1 500 000 ariarys selon la taille des écoles, soit entre 90 et 340 dollars¹³⁹. Concernant la durabilité institutionnelle, le travail d'appui du PAM (rédaction de texte, plaidoyer, formations, etc.) a permis d'institutionnaliser, depuis plusieurs années déjà, les programmes de cantines scolaires. Les partenaires étatiques rencontrés lors de l'évaluation (agents du MEN ou de l'ONN) disent disposer des connaissances techniques et, dans une moindre mesure, des outils techniques requis pour faire fonctionner le programme de cantines scolaires. Le principal élément manquant est le soutien financier des hautes instances gouvernementales.

121. **La durabilité des réalisations de l'EDS 3 est pour l'instant peu envisageable.** Concernant le renforcement des compétences, les entités gouvernementales n'ont pas la capacité financière pour soutenir les efforts mis en œuvre par le PAM (recrutement de personnel et financement de postes au sein des ministères, utilisation de nouvelles technologies de pointe sans tenir compte de la capacité budgétaire de ces derniers). Même si les efforts de fortification alimentaire et de diversification de la nutrition semblent avoir produit des résultats encourageants, il est encore trop tôt pour juger de leur durabilité. En effet, les activités réalisées dépendent de deux facteurs : la disponibilité en eau et l'acceptation des nouvelles technologies agricoles par toutes les communautés cibles. Reste aussi à voir si la coopération avec le secteur privé (SUN Business Network) peut aller au-delà de quelques premiers projets pilotes prometteurs. L'arrêt brutal de la prise en charge des enfants atteints de malnutrition chronique à 59 mois met en cause la pertinence des efforts entrepris. Il n'existe pas d'interventions pour les adolescents et enfants de plus de 59 mois alors qu'ils se trouvent toujours en situation de malnutrition. Un arrêt progressif par palier d'âge serait préférable, selon certains individus consultés.

122. **La majorité des activités de résilience de l'EDS 4 (agriculture, transformation, élevage, assurance agricole, etc.) sont trop récentes** pour affirmer que les bénéficiaires les ont durablement adoptées. Plusieurs acteurs mentionnent que l'investissement du PAM dans le partenariat et le renforcement des capacités des organismes locaux, et avec le secteur privé, contribue davantage à la durabilité des actions entreprises que la mobilisation d'acteurs internationaux. Cependant, selon les personnes consultées, cela devrait être soutenu par des mesures d'accompagnement substantielles à moyen terme. Cette approche contribuera grandement à rendre les activités de résilience durables. Une dynamique intéressante a été le point d'ancrage que le PAM utilise dans une grande partie du travail de résilience : les associations villageoises d'épargne et de crédit (VSLA en anglais) organisées précédemment par CARE et encore fonctionnelles dans certains villages sont l'un des points de départ des activités de résilience du PAM. Les activités lancées par le PAM bien plus tôt, telles que l'alimentation scolaire, le soutien nutritionnel et le FFA, ne semblent pas avoir été conçues pour être étendues, avec des transferts clairs au gouvernement ou des stratégies de sortie.

123. Depuis des années, le **BNGRC a bénéficié d'un renforcement des capacités de la part du PAM et d'autres partenaires en matière de gestion des informations et de connaissances relatives à la gestion des risques et des catastrophes.** L'absence de mesures d'accompagnement stipulant une prise en charge progressive des coûts par le BNGRC signale l'absence de durabilité dans ces renforcements de capacité. Ce manque de stratégie de sortie intégrant le transfert de capacité effective et émanant d'un accord conjoint entre les deux parties a des effets néfastes sur la durabilité attendue. À titre d'exemple, un centre opérationnel a déjà été mis en place au sein du BNGRC en 2008 et en 2012, mais une fois que le projet s'arrête, les interventions entreprises sont diluées et nombreux sont les outils créés au préalable qui disparaissent et sont réinventés avec chaque nouveau partenariat (analyse des besoins post-catastrophes, atlas des risques, Plan d'action national stratégique (SNAP), SIC, etc.)¹⁴⁰.

¹³⁹ Site du MEN: <https://www.education.mg/budget-std/index.php/ce-etat.html?&db=12&fn=24> (visité le 8 décembre 2022). Les données n'étant pas téléchargeables, l'EE n'a pas pu calculer une moyenne précise. Les chiffres donnés sont donc indicatifs.

¹⁴⁰ Efforts entrepris entre CARE et le CNS datant de 2000-2004 pour renforcer tout ce qui est lié à la gestion des connaissances, notamment un atlas des risques (2004) réalisé avec des experts nationaux et imprimé par l'UNICEF en 2004 pour être diffusé auprès des enseignants des collèges du pays et la conception d'un Système national d'alerte précoce (SNAP) alimenté par des minisystèmes d'information communaux (SIC).

124. **La durabilité est également soutenue par l'utilisation d'approches ancrées localement et de stratégies de sortie annoncées dès les premières discussions avec les bénéficiaires lors de la conception des actions.** De nombreux individus confirment qu'il est important de mettre en exergue l'efficacité de l'investissement initié par le PAM dans le développement de partenariats avec les organisations locales et le secteur privé engagé à long terme. Cette initiative est déjà en cours et elle facilitera l'intégration et l'inclusion des acteurs clés dans la dynamique socioéconomique au niveau local, qui doit mener vers la durabilité des actions entreprises.

Sous-question 2.4: Dans quelle mesure le PSPIT et le PSP ont-ils facilité des liens plus stratégiques entre l'action humanitaire, le développement et, le cas échéant, la paix ?

125. **Le PSP n'a encore pas facilité de façon visible des liens stratégiques pour le nexus.** Une seule activité en cours d'exécution depuis 2019 articule clairement cet objectif avec l'appui du PAM et de partenaires externes: le programme conjoint des Nations Unies sur la protection sociale (voir Annexe 17). Utilisant la définition ci-dessus, le nexus contient les activités qui répondent à l'un des deux critères suivants: si elles apportent des preuves concrètes i) soit de la cocréation et de la coréalisation des activités avec un acteur de développement ou de la paix (c'est-à-dire avec des résultats collectifs visibles conjoints avec une entité positionnée sur le moyen ou le long terme), ii) soit d'un transfert planifié d'une activité menée en réponse à une crise vers un acteur (de développement) à plus long terme. De manière générale, la réflexion et l'étude des impacts des actions de réponse du PAM aux crises (qui constituent la majeure partie du portefeuille) sur les actions de développement qui devraient les suivre sont insuffisantes.

126. L'approche du triple nexus vise à utiliser l'expertise combinée des secteurs du développement durable, de la consolidation de la paix et de l'atténuation des conflits, et de l'aide humanitaire pour surmonter les défis collectifs et assurer la protection et le bien-être des populations touchées à Madagascar. En identifiant les synergies positives et les compromis négatifs, les approches nexus peuvent contribuer à améliorer les voies de durabilité. La situation décrite ci-dessus est accentuée par l'absence d'une stratégie de sortie réfléchie dès la conception du PSP ou pour chaque activité individuelle. Selon les voix consultées, l'écart entre la mobilisation et l'utilisation des ressources doit tirer avantage d'un transfert de compétences effectif auprès des diverses parties prenantes — ce qui donne une image d'une application superficielle de l'approche "nexus" alors que les crises évoluent et que la réponse humanitaire se dirige vers une réponse aux crises prolongées. Par exemple la création d'actifs (FFA) est conçue conjointement (en théorie par les EDS 1 et 4) pour être mise en œuvre pendant la réponse à la crise, mais avec des objectifs à moyen et long terme — donc des résultats collectifs qui dépassent deux objectifs normalement cloisonnés. Certaines des planifications participatives communautaires (CBPP) réalisées n'étaient pas entièrement développées et, bien qu'elles prennent parfois en compte des questions multisectorielles, les activités qu'elles contiennent ne sont prioritaires que pour la FFA. La FFA fait des efforts dans le cadre du portefeuille PAM, mais à une échelle plutôt réduite.

127. Par exemple, certains pays accompagnés par le PAM envisagent de modifier la conception de la R4 et les activités de base pour inclure désormais un "projet nexus" qui relie la "Lean Season Assistance (LSA)" à la R4 dans le but de renforcer l'intégration des activités humanitaires et de résilience. Comme dans d'autres évaluations du PAM (par exemple au Zimbabwe), il est évident que le PAM s'est adapté à cette situation en recrutant du personnel spécialisé et en développant de nouveaux outils et conseils dans des domaines tels que la protection sociale, le renforcement des capacités, le renforcement de la résilience et la sensibilité aux conflits à un fort potentiel agricole. Ces initiatives ont changé des vies car ils ont permis à la communauté bénéficiaire d'améliorer considérablement ses activités génératrices de revenus. Toutefois, leur couverture géographique est tellement petite que leur impact et leurs effets restent faibles.

2.3 QE3: DANS QUELLE MESURE LE PAM A-T-IL UTILISE SES RESSOURCES DE MANIERE EFFICACE POUR CONTRIBUER A L'OBTENTION DES PRODUITS ESCOMPTES ET A LA REALISATION DES EFFETS DIRECTS STRATEGIQUES DEFINIS DANS LE PSP ?

Constats clés (CC)

- | | |
|-------|--|
| CC 10 | L'organisation interne du PAM n'a pas su répondre efficacement à la hausse des activités du PAM depuis 2020, entraînant des retards de livraison de vivres et de transferts monétaires dans ses programmes. |
| CC 11 | Une amélioration importante des capacités logistiques du PAM a cependant permis de minimiser ces retards (nouvelle route maritime, augmentation des capacités de stockage, révision des contrats de transport, etc.). |
| CC 12 | Si la couverture et l'étendue des activités du PAM ont le plus souvent permis d'atteindre les personnes les plus touchées par l'insécurité alimentaire, certaines contraintes sécuritaires et logistiques les en ont parfois empêchés. |

Sous-question 3.1: Dans quelle mesure les produits ont-ils été livrés dans les délais prévus ?

128. **Des retards ont été constatés dans une grande partie du portefeuille d'activité.** Tous les rapports trimestriels de suivi et évaluation (S&E) établis depuis le dernier trimestre 2020 font état de retards de livraison concernant les activités de l'EDS 1 (voir Annexe 14 pour des détails sur les retards). En effet, à partir de 2021, les quantités de vivres distribués ont énormément augmenté pour atteindre un pic de 11 000 tonnes par mois sur une période de cinq mois en 2021. Malgré un recrutement de 21 nouvelles entreprises de transport, les difficultés de livraison persistent. Selon le BP, il n'y a pas à ce jour d'indicateur permettant d'avoir une idée exacte du degré de retard des livraisons du programme. Les retards sont également dus à l'organisation interne du PAM qui pourrait améliorer ses processus afin d'augmenter les achats locaux de nourriture. L'augmentation des transferts d'argent liquide est due à une impulsion mondiale ainsi qu'à l'affectation de fonds par les donateurs pour les programmes d'argent liquide.

129. Selon de nombreuses personnes consultées, la capacité du PAM à éviter de créer une dépendance chez les bénéficiaires est conditionnée par la fourniture d'une aide au moment précis de la période de soudure¹⁴¹. Lorsque l'aide pour la période de soudure arrive avec plusieurs semaines de retard, cela peut perturber les dynamiques locales. La livraison en temps et en heure de vivres et de transferts de cash est l'une des garanties de la performance des activités de l'EDS 1. Ce retard entrave également la performance des autres EDS (p. ex. l'EDS 3 et l'EDS 4, et surtout lorsque l'enchaînement d'une activité dépend d'une autre).

130. Concernant les activités de cantines scolaires, les rapports de distribution mentionnent peu de retard de livraison de vivres dans les écoles. Cependant, selon l'ACR de 2018, faute de fonds, le PAM n'a pas pu fournir suffisamment de vivres pour nourrir les élèves durant les deux derniers mois de l'année scolaire, même si aucune des écoles rencontrées ne s'est plainte de cette annulation. Il n'existe pas d'indicateur de suivi permettant de visualiser clairement le degré de retard de livraison des vivres dans les écoles. Lors du passage de l'EE (octobre 2022), les écoles à modalité hybride visitées n'avaient pas encore reçu les transferts monétaires pour couvrir l'achat de légumes, de fruits et de viande pour les premières semaines du début de l'année scolaire.

131. Pour l'EDS 4, l'EE a pu constater que les processus de paiement du PAM ne sont pas toujours simples à maîtriser, et plusieurs organisations sous contrat doivent avancer leurs propres fonds pour que les programmes soient mis en œuvre dans le respect des délais (cela peut être très contraignant pour les petites organisations avec peu de trésorerie). Les personnes bénéficiant de la microassurance déclarent

¹⁴¹ Période entre la plantation et la récolte. Elle est souvent associée à une raréfaction des opportunités d'emploi et à une chute des revenus. Les ménages doivent puiser dans les stocks alimentaires, ce qui accentue la fragilité alimentaire des ménages les plus pauvres.

également devoir attendre longtemps avant de connaître les résultats de la saison pour laquelle elles attendaient (ou espéraient) un certain montant.

132. **Le PAM a adapté ses processus pour tenter de résoudre les problèmes de retard.** Ces dernières années, le PAM a mis en place de nouvelles stratégies afin de réduire de manière significative les temps d'approvisionnement en vivres. Une amélioration récente de la mise en œuvre du mécanisme global de gestion des vivres (GCMF — *Global Commodity Management Facility*) a permis au PAM de réduire ses délais d'achat de vivres. En effet, depuis 2022, le GCMF a basé des entrepôts à Madagascar, ce qui réduit le temps d'approvisionnement à deux mois au lieu de trois.

133. Une autre amélioration mise au point lors de la crise du COVID-19 est le chargement des vivres en vrac plutôt qu'en conteneur. Ainsi, des sacs de 50 kilos sont chargés par palettes ou directement dans les cales au lieu d'être conditionnés dans des conteneurs. Il s'agissait là d'une première pour le bureau régional du PAM qui a fait gagner trois mois de transport au BP. Cette méthode de chargement est maintenant adoptée de manière permanente.

134. Ces dernières années, le PAM a revu son fonctionnement avec les transporteurs afin de mieux s'adapter à la réalité du contexte et s'assurer que les compagnies de transport honorent les requêtes du PAM. En 2019 ont été mis en place des contrats spécifiques pour les petits volumes (adaptés aux livraisons dans les cantines par exemple). En 2020, le PAM a proposé des contrats plus attractifs durant la saison des pluies afin de s'assurer que les transporteurs ne déclinent pas les missions les plus difficiles. En 2022, une enquête sur le prix des marchés a permis de revaloriser à la hausse les contrats avec les transporteurs (+ 18 pour cent)¹⁴².

Sous-question 3.2: Dans quelle mesure la profondeur et l'étendue de la couverture garantissent-elles que les personnes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire bénéficient du programme ?

135. **De manière générale, le PAM a su orienter son action vers les personnes les plus vulnérables.** Il existe des exemples significatifs de soutien apporté aux femmes (par exemple, à travers des associations soutenues dans les activités génératrices de revenus), aux sans-terre (en leur donnant du bétail), aux handicapés, aux personnes âgées et aux personnes atteintes de tuberculose (dans la réponse humanitaire).

136. Cependant, selon les entretiens menés, la sélection des bénéficiaires (par exemple EDS 1) crée parfois des tensions au sein des communautés cibles. Il est certain que l'identification et la sélection des bénéficiaires ne sont pas évidentes car elles reposent sur une compréhension approfondie des dynamiques sociales qui varient d'une communauté à une autre, pouvant échapper à la compréhension des agents du PAM. Bien que le PAM dispose de processus transparents visant à s'assurer que ces tensions ne s'aggravent pas, il n'est pas facile de concevoir des actions qui les prennent plus soigneusement en compte avant qu'elles ne se produisent pas.

137. Concernant l'EDS 3, une comparaison des listes du PAM avec celles d'autres organisations permet de constater que certaines personnes se sont retrouvées sans aide financière alors qu'elles sont parfois plus vulnérables que celles qui en bénéficient. Cela s'est traduit par certaines difficultés quant à la distribution des bons d'achat/transferts monétaires observée dans la région d'Amboasary. Concernant l'EDS 4, de nombreuses personnes rencontrées se sont plaintes de ne pas figurer sur les listes. D'autres personnes affirment que les listes du PAM sont généralement plus restreintes que celles du Fonds d'intervention pour le développement (FID) ou d'autres organismes. En effet, cela est lié au fait que le PAM cherche avant tout à cibler les personnes les plus vulnérables. Cependant, il a été rapporté à l'EE qu'en de rares occasions, certaines personnes non vulnérables se sont retrouvées sur les listes de bénéficiaires. Selon la compréhension de l'EE, cela relève de relations sociales communautaires difficilement contrôlables et que les agents du PAM ne peuvent pas maîtriser à 100 pour cent. Quand ces problèmes de ciblage sont rapportés au PAM, ils sont rapidement réglés avec la communauté. Par ailleurs, plusieurs zones sont inaccessibles au PAM du fait de l'insécurité, et ce malgré des niveaux d'IPC 3 ou 4. Les interventions du PAM ont été suspendues dans les districts de Mahary, Maromby et Esira depuis juillet 2022 — ce qui a entraîné

¹⁴² Source : entretiens avec des informateurs clés du BP

des retards de livraison des services du PAM. Cette décision du chef de bureau PAM Ambovombe a été prise suite à des cambriolages répétés de stocks de vivres du PAM, à des attaques de site de distribution par des non-bénéficiaires et à des menaces physiques à l'encontre de partenaires opérationnels du PAM par des non-bénéficiaires. Si les interventions du PAM ont repris dans les districts de Mahary et de Maromby après la sensibilisation des populations par la BNGRC et les deux maires de districts, le PAM attend toujours une implication du gouverneur avant de reprendre les interventions dans le district de Esira¹⁴³. De nombreuses régions du Sud connaissent des problèmes d'insécurité: il peut être dangereux pour le personnel du PAM de s'y rendre, comme dans les communes d'Ifotaka ou de Tranomaro¹⁴⁴ dans le district d'Amboasary (région Anosy). À ce jour, le BP ne possède pas d'unité s'occupant de l'accès aux zones à risque comme cela peut être le cas dans d'autres pays. Le PAM suit les directives sécuritaires établies par l'agent habilité du Système des Nations Unies (SNU). Face au niveau d'insécurité dans les régions du Sud, le BP a décidé de favoriser le transfert des risques en développant des partenariats avec des organismes locaux. En effet, ces derniers connaissent bien le contexte local et ne sont que partiellement soumis aux contraintes sécuritaires du SNU. Ils ont donc plus de latitude dans leurs mouvements au sein de la communauté.

138. Le critère de vulnérabilité dans le processus de sélection des écoles (EDS 2) est moins appliqué que le critère d'accessibilité aux écoles. La couverture du PAM représente 3,3 pour cent des écoles du pays¹⁴⁵ et elle est conditionnée aux fonds disponibles. Dans la région Grand Sud, la couverture par régions est de 3 pour cent pour Atsimo Andrefana, 29 pour cent pour Androy et 9,5 pour cent pour Anosy¹⁴⁶. Selon les chefs de zone d'administration pédagogique (ZAP) et responsables de circonscriptions scolaires (CISCO) rencontrés, le critère d'accès aux écoles revêt trop d'importance par rapport au critère de vulnérabilité. Le mandat du PAM, qui est de "veiller à ce que les personnes qui en ont le plus besoin reçoivent l'assistance dont elles ont besoin"¹⁴⁷ n'est pas suffisamment respecté dans la sélection des écoles bénéficiant des cantines. Dans les communes visitées par l'EE, la contrainte d'accès concerne principalement la livraison des vivres par camion. Toutes les communes visitées ont certaines écoles qui ne sont accessibles qu'à pied, mais aucune d'elles n'est desservie par le programme de cantines scolaires du PAM, quel que soit le niveau de vulnérabilité des populations.

139. **L'UNHAS propose des vols réguliers dans les zones les plus touchées en matière de besoins humanitaires.** Les itinéraires de vols proposés par l'UNHAS sont établis conjointement avec la communauté humanitaire. Ainsi, les vols vers l'est ont été maintenus après le passage du cyclone en février 2022 à la demande explicite des acteurs humanitaires. Les vols UNHAS sont toujours pleins, même en période hors urgence et l'UNHAS n'arrive pas à satisfaire toutes les demandes.¹⁴⁸

Sous-question 3.3: Dans quelle mesure les activités du PAM ont-elles été livrées de manière efficiente ?

140. **L'une des principales contributions à l'efficacité des programmes du PAM est l'utilisation toujours plus habile par le BP de la programmation des transferts monétaires, à travers de nombreux EDS et activités.** Les travaux de recherche sur les transferts monétaires démontrent que les CBT sont plus efficaces que la distribution d'aide alimentaire étant donné, par exemple, les différences des

¹⁴³ Source : information du BP

¹⁴⁴ Commune où un travailleur humanitaire de l'ONG Young Progress a été tué par balle en décembre 2021. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/12/09/a-madagascar-l-assassinat-d-un-travailleur-humanitaire-revele-la-tragique-situation-du-sud_6105399_3212.html (visité le 11 novembre 2022)

¹⁴⁵ Selon le dernier annuaire statistique en date (2016-2017), il y aurait 25 118 écoles primaires publiques fonctionnelles. Statistiques globales des préscolaires et primaires données par région des établissements scolaires publics – Année 2016-2017

¹⁴⁶ Source : information du BP

¹⁴⁷ PAM. 2021. Ciblage et priorisation ; Note d'orientation opérationnelle ; janvier 2021/

¹⁴⁸ À titre d'exemple, en 2022, 136 personnes se sont vu refuser des vols pour cause de manque de place, soit pratiquement 4 pour cent du total des voyageurs. Source: BP.

coûts logistiques¹⁴⁹. Les transferts monétaires permettent également d'accéder plus facilement à la diversification alimentaire dans les cantines scolaires par l'achat de produits frais sur les marchés locaux. Toutefois, cela n'a pas été sans de sérieux défis. Les cartes SIM des écoles ne sont pas toujours adaptées aux réseaux locaux. L'argent est parfois transféré en retard¹⁵⁰ et le coût des transports pour aller retirer l'argent est à la charge des individus (trésoriers). L'inflation croissante depuis un an (signalée à 10,42 en octobre 2022)¹⁵¹ fait que la somme donnée aux bénéficiaires n'est plus suffisante. À ce jour, le PAM n'a pas mené d'étude pour réévaluer la somme des transferts monétaires aux comités de gestion des cantines pour s'aligner sur la hausse des prix sur les marchés.

141. **Le PAM détient une capacité logistique importante avec un prépositionnement stratégique et une nouvelle route maritime** contribuant surtout à la réponse efficace aux cyclones. On a obtenu des gains d'efficacité grâce aux nouvelles routes maritimes mises en place en 2020. Il est important de noter que la zone d'intervention du Grand Sud présente un défi logistique majeur en matière d'acheminement de biens. L'état très dégradé des axes routiers impacte négativement l'efficacité des programmes dans cet environnement difficile. Afin de s'aligner sur son mandat de sauver des vies, le PAM améliore constamment ses capacités logistiques. En effet le PAM a connu plusieurs retards de livraison pour ces activités des EDS 1 et 2. Une révision de la sous-traitance du transport est en cours.

142. **La collaboration avec des ONG locales participe à l'efficacité de la mise en œuvre des programmes.** D'une part, la collaboration avec des d'organisations locales qui peut s'avérer moins coûteuse (par rapport à l'intervention d'ONG internationales qui ont des coûts opérationnels plus importants). Par ailleurs, les organisations nationales sont généralement plus intégrées et plus au fait de la situation locale, comme le préconise le mouvement mondial visant à trouver des solutions locales (ou "localisation"). La non-utilisation du FID pour les distributions monétaires du PAM en est un exemple¹⁵².

143. **L'UNHAS (en EDS 5) demeure une preuve d'efficacité par rapport aux solutions de déplacement terrestre à Madagascar.** Selon les acteurs humanitaires rencontrés, la facilité de déplacement vers le Grand Sud et vers l'Est a permis de mieux appuyer les opérations humanitaires de manière générale.

Sous-question 3.4: Dans quelle mesure des options présentant un meilleur rapport coût-efficacité ont-elles été envisagées ?

144. Le BP de Madagascar n'a pas réellement produit d'analyse coût-efficacité pour évaluer d'autres solutions pour ses programmes. Cependant, plusieurs pistes d'analyse ont été envisagées par l'EE. Face à des contraintes structurelles importantes, le défi du PAM dans la mise en œuvre du PSP est la mise en œuvre d'options présentant un meilleur rapport coût-efficacité. Un meilleur rapport coût-efficacité se traduit soit par une baisse des coûts des opérations, comme une baisse des prix des vivres (est-ce qu'il existe des solutions plus économiques [plus "cost-efficient"] ?), soit par une amélioration du rendement des activités (est-ce qu'il existe des solutions plus efficaces pour atteindre les résultats ["cost-effectiveness"] ?). En outre, bien que le PAM effectue régulièrement des analyses de marché et de viabilité de l'aide en espèces par rapport à l'aide alimentaire, les preuves en faveur de choix de financement d'actions spécifiques visant à atteindre un objectif donné sont moins visibles.

¹⁴⁹ Venton and Bailey, 2015. Value for Money of Cash Transfers in Emergencies. Mikulak, Magdalena, 2018. Cost-effectiveness in humanitarian work: cash-based programming. Doocy, S. and Tappis, H. 2017, Cash-based approaches in humanitarian emergencies: a systematic review. Campbell Systematic Reviews, 13 : 1-200. <https://doi.org/10.4073/csr.2017.17>

¹⁵⁰ Dans les deux écoles visitées par l'EE, l'argent n'était toujours pas arrivé alors que la rentrée scolaire avait eu lieu trois semaines auparavant. Les agents du PAM du sous-bureau ont confirmé que c'était le cas dans toutes les écoles du programme.

¹⁵¹ INSTAT. 2022. Inflation Rate in Madagascar increased to 10.42 percent in October from 9.71 percent in September of 2022. Disponible sur: <https://tradingeconomics.com/madagascar/inflation-cpi>

¹⁵² Source: entretiens avec des informateurs clés (personnel du PAM).

145. Le PAM a restreint son champ d'intervention dans les zones où les coûts de la logistique sont élevés (le Grand Sud et Sud-Est). C'est d'ailleurs dans cette optique que le PAM favorise la distribution de cash et le transfert de risque tout en s'assurant le moindre coût (choix entre FID et partenaires locaux dans la distribution du cash). Pour cette raison, même si les deux aspects mentionnés ci-dessus sont envisagés pour arriver à des conclusions sur le rapport coût-efficacité des activités du PAM, l'EE s'est essentiellement concentrée sur la première question concernant des solutions plus économiques.

146. **Plusieurs études affirment que la modalité du transfert monétaire est plus économique que la distribution de vivres, notamment pour des programmes de grande envergure**¹⁵³. Dans le cadre de l'EDS 1, l'utilisation de transferts monétaires en lieu et place de distributions de vivres, notamment lors des urgences, est une option que le PAM a privilégiée lors de la réponse au cyclone de 2022. L'EE et le BP n'ont pas réussi à comparer les prix de revient au dollar des modalités cash et vivres afin de déterminer l'efficacité d'une modalité par rapport à une autre. Le prix n'est pas le seul paramètre pour mettre en place des transferts d'argent ; le contrôle qualité requis tout au long de la chaîne entraîne souvent des coûts supplémentaires.

147. **Des alternatives plus économiques existent pour les menus scolaires, mais ne sont pour l'instant pas envisageables pour le PAM.** En effet, la politique nationale d'alimentation scolaire 2017-2021 propose pour les cantines six menus différents du modèle classique du PAM (voir Annexe 18). Ces menus reposent sur des achats de produits locaux et diversifiés (légumes verts, poisson séché, oignons, tomates, manioc, maïs, etc.) avec un coût (à l'époque) de 0,012 dollar à 0,1 dollar par repas, contre un coût de 0,25 dollar pour le modèle utilisé par le PAM. De la même manière, le document sur la nutrition et l'alimentation scolaire basée sur la production locale de 2018 estimait que le coût d'un repas entièrement acheté localement s'élèverait à 569 ariarys, soit 0,16 dollar, transport compris¹⁵⁴. L'EE est bien consciente que ce type de menus n'est pas compatible avec la chaîne logistique du PAM qui, pour commencer, n'est pas adaptée aux vivres à courte date de péremption. Cependant, en adoptant le système hybride, avant de passer éventuellement à un système totalement monétaire, le PAM pourra tendre vers des menus moins coûteux. Il est à noter, comme mentionné dans Mikulak (2018), que le coût initial de mise en place de la modalité de transfert monétaire peut être élevé.

148. Selon une analyse de 2019 des coûts-avantages de l'alimentation scolaire (PAM)¹⁵⁵, **chaque dollar investi dans le programme d'alimentation scolaire de Madagascar peut générer jusqu'à 6,1 dollars de bénéfices économiques pour le PIB du pays**, faisant de ce programme un investissement rentable dans le capital humain malgache. Le programme d'alimentation scolaire basé sur les achats locaux (ASBAL) augmente encore le retour sur investissement et l'effet multiplicateur sur l'économie locale pour les petits exploitants agricoles, notamment avec des cultures résistantes à la sécheresse. Il est source d'autonomie pour les femmes entrepreneures dans la transformation des aliments. Les données probantes sur les résultats et l'impact de l'alimentation scolaire existent déjà et sont bien documentées. Cependant, à mesure que le PAM intensifie l'approche ASBAL, il faudra s'assurer de mesurer et de documenter les résultats et l'impact.

149. **Le PAM a parfois tendance à prioriser le coût au détriment de l'efficacité.** Comme mentionné précédemment, l'un des critères d'éligibilité au programme de cantine scolaire est de pouvoir facilement accéder aux écoles pour la livraison de nourriture. En effet, une livraison à pied ou en charrette sur plusieurs kilomètres entraînerait des coûts logistiques supplémentaires (paiement des personnes transportant les vivres, mobilisation d'un agent du PAM pour mettre en place le processus dans chacune des écoles, assurer la sécurité, le cas échéant, en mobilisant une cellule d'accès au sein du PAM, etc.). Il est évident que le coût de livraison aux écoles difficilement accessibles est plus important et c'est pour cette

¹⁵³ Venton and Bailey, 2015. *Value for Money of Cash Transfers in Emergencies*. Mikulak, Magdalena, 2018. *Cost-effectiveness in humanitarian work: cash-based programming*. Doocy, S. and Tappis, H. 2017, *Cash-based approaches in humanitarian emergencies: a systematic review*. *Campbell Systematic Reviews*, 13: 1-200. <https://doi.org/10.4073/csr.2017.17>

¹⁵⁴ Taux de change au 31 décembre 2018. <https://www.xe.com/currencytables/?from=MGA&date=2018-12-31#table-section> (visité le 12 novembre 2022).

¹⁵⁵ PAM. 2019. L'analyse coût-bénéfice de l'alimentation scolaire à Madagascar.

raison que le PAM favorise l'option la plus économique qui est de se concentrer sur des écoles plus faciles d'accès.

150. Cependant, selon une analyse de 2019 des coûts-avantages de l'alimentation scolaire¹⁵⁶, chaque dollar investi dans le programme d'alimentation scolaire de Madagascar peut générer jusqu'à 6,1 dollars de bénéfices économiques pour le PIB du pays, indiquant une grande efficacité du programme en termes de rendement. Investir plus pour davantage d'écoles (y compris des écoles moins accessibles) pourrait avoir un effet positif sur le rapport coût-efficacité du PAM, même si les coûts initiaux étaient plus élevés.

151. Aucune étude du PAM n'a été trouvée pour mesurer le rapport coût-efficacité d'un ensemble de différentes activités de résilience (EDS 4) par rapport à celui de la réponse aux crises dans le Sud (par exemple). Cependant, des bénéficiaires de communautés, ainsi que des personnes travaillant avec eux, proposent une alternative à la distribution de vivres : l'accès à l'eau. À cet égard, il serait souhaitable d'améliorer la coordination du PAM avec les acteurs qui se concentrent sur l'eau, tant en termes de plaidoyer que de réponse coordonnée.

152. **Bien que le secteur humanitaire à Madagascar ait progressé en matière de prévision des risques et de préparation, il n'est toujours pas équipé pour quantifier et comparer systématiquement les effets des investissements dans la préparation aux urgences sur les futures interventions d'urgence.** En 2017, l'étude de

"Si j'avais 100 millions de dollars à utiliser dans le Grand Sud, je proposerais d'en mettre 50 pour l'eau, 25 pour l'agriculture et 25 pour les activités génératrices de revenus."

Membre du personnel du PAM

l'OCHA, du PAM, de l'UNICEF et du UNHCR intitulée *"Return on Investment in Emergency Preparedness"* ("Retour sur investissement dans la préparation aux situations d'urgence") a rapporté que "dans l'ensemble du portefeuille d'échantillons diversifiés et multiagences, malgré des différences considérables dans le retour sur investissement (ROI) des différents types d'investissements, le ratio médian économies/investissement était de 1,5 dollar pour 1 dollar investi, et le gain moyen en temps de réponse était de 14 jours. De nombreuses interventions de préparation ont également permis de réduire les émissions de carbone". Les activités les plus rentables comprenaient les compétences/la formation et le prépositionnement des marchandises. Les études de cas incluent Madagascar (mais l'annexe n'a pas été trouvée).

153. **Il n'y a pas eu de réflexion ni de discussion forte et inclusive au sein du BP pour examiner le rapport coût-efficacité des activités de préparation par rapport à l'action humanitaire.** La préparation (en tant qu'élément clé de la réduction des risques de catastrophes) serait nouvellement considérée comme un domaine clé et un avantage comparatif pour les acteurs humanitaires. La réponse humanitaire est aussi par définition moins efficace car les actions sont plus coûteuses et requièrent plus de rapidité et de précision. De nombreux informateurs ont suggéré qu'avec les fonds d'urgence versés depuis vingt ans, on aurait pu fournir des services bien plus rentables pour les habitants du Sud¹⁵⁷.

¹⁵⁶ PAM, 2019. L'impact des cantines scolaires à Madagascar – Analyse coût-bénéfices.

¹⁵⁷ Source: informateurs clés

2.4 QE4: QUELS SONT LES FACTEURS QUI EXPLIQUENT LA PERFORMANCE DU PAM ET DANS QUELLE MESURE A-T-IL EFFECTUE LE VIRAGE STRATEGIQUE ATTENDU DU PSP ?

Constats clés (CC)

CC 13	Pendant la majeure partie de la période PSP, le PAM est parvenu à attirer plus de fonds pour les réponses aux crises que pour les activités axées sur le renforcement de la résilience (85 pour cent contre 51 pour cent des financements du plan basé sur les besoins), ce qui s'explique en partie par son image d'"agence de réponse à l'urgence" auprès des bailleurs.
CC 14	L'amélioration du suivi des activités a permis aux programmes du PAM et à ses partenaires de mise en œuvre d'avoir une bonne vision de l'avancement des programmes et d'adopter les mesures correctives nécessaires le cas échéant.
CC 15	En général, les partenariats entretenus par le PAM ont du potentiel et sont en constante amélioration, mais des problèmes de coopération/coordination persistants ont affecté les résultats.
CC 16	Le PAM n'a pas ou n'utilise pas suffisamment d'employés avec un profil et des compétences axées sur des activités à plus long terme ou de développement.

Sous-question 4.1 : Dans quelle mesure le PAM a-t-il pu mobiliser des ressources adéquates, opportunes, prévisibles et flexibles pour financer le PSP ?

154. **Le PAM Madagascar a réussi à attirer 23 donateurs différents pour financer le PSP.** Ce nombre a rapidement augmenté, passant de 11 donateurs en 2019 à 20 en 2020 (voir Tableau 21 en Annexe 24). Certains donateurs ont financé plusieurs EDS au cours des années du PSP. Par exemple, la France et Monaco ont contribué aux EDS 1, 2, 3 et 4. L'Allemagne a contribué aux EDS 1, 2, 4 et 5. La Corée du Sud a contribué aux EDS 1, 2 et 3. La grande majorité des financements et des donateurs a contribué à la réponse aux crises (EDS 1). Parmi les 23 donateurs (total après avoir retiré le double comptage d'un donateur finançant plusieurs activités) les suivants ont contribué seulement à l'EDS 1: Banque africaine de développement, Irlande, Liechtenstein, Suisse, Royaume-Uni, Finlande; pour l'EDS 2: Finlande, Madagascar (par le biais de la Banque mondiale), Fédération de Russie; pour l'EDS 3: Andorre; pour l'EDS 4: Maurice; et pour l'EDS 5: Fonds commun des Nations Unies au niveau pays.

155. Ces résultats montrent que le PAM Madagascar a attiré à un large éventail de donateurs. Le nombre total a presque doublé entre 2020 et 2021 et a commencé à diminuer depuis. Plus de donateurs (uniques) contribuent à la réponse aux crises/EDS 1 qu'à toute autre activité. La moitié de ceux qui ne contribuent qu'à une seule activité contribuent à la réponse aux crises. Pour l'EDS 4 en particulier, les bailleurs semblent être intéressés par l'assurance (surtout l'Allemagne) et les programmes d'alimentation scolaire basés sur les achats locaux¹⁵⁸.

156. **La notoriété du PAM en matière de réponse aux urgences à Madagascar et dans les pays africains, dans la distribution de vivres, lui assure la mobilisation des ressources.** D'autres entités se tournent souvent vers le PAM pour obtenir un soutien en raison de sa capacité à gagner la confiance des donateurs pour les interventions en cas de crises. Toutefois, les fonds pour l'EDS 1 sont peu flexibles pour prendre en charge les activités "soft" que le PAM essaie de mener afin d'assurer l'extension de la réponse aux urgences vers la préparation et le relèvement précoce. Des exemples d'activités "soft" incluent la vulgarisation des cultures maraîchères (CuMa), le renforcement des capacités relatives aux interventions de préparation aux urgences suivant les besoins identifiés, et l'éducation nutritionnelle. Cette initiative intègre la politique de l'État sur la protection sociale qui stipule que tout appui non contributif doit mener vers une résilience de la communauté pour une protection sociale contributive.

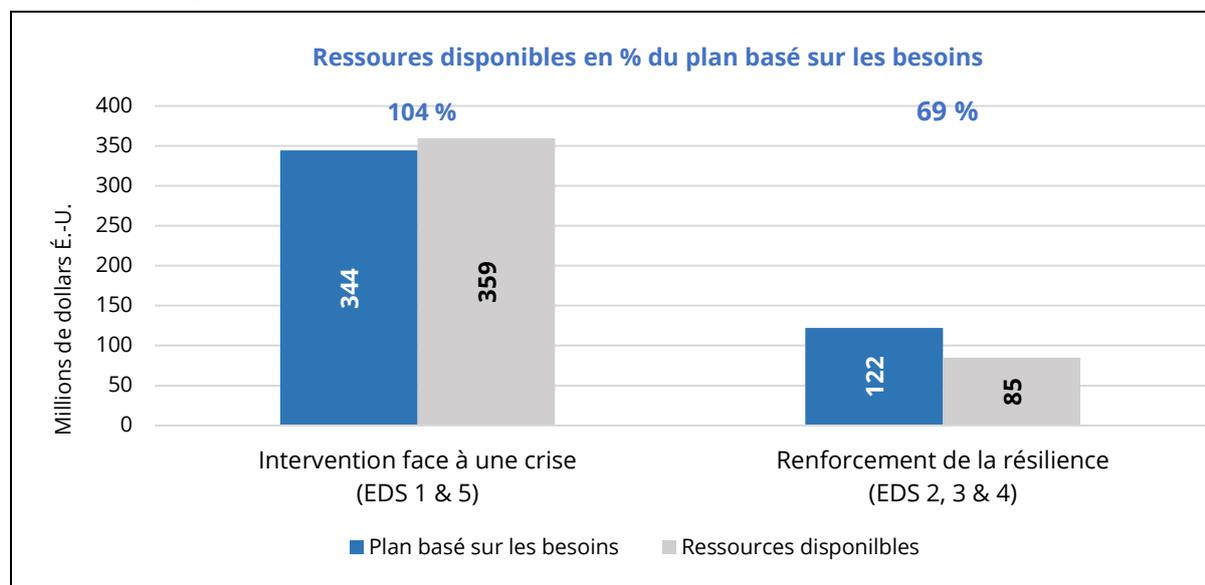
157. **Certains partenaires sont inquiets du "décalage entre financement annuel et plan stratégique quinquennal".** Les informateurs s'inquiètent que, avec des activités dans une dizaine de communes de résilience (EDS 4), certaines communes soient abandonnées et qu'il y ait une absence de

¹⁵⁸ Source : Norad, Allemagne, quelques privés.

stratégie de sortie pour assurer la continuité nécessaire. Le financement se concentre sur les urgences à la fois parce que le PAM en a fait une priorité et parce qu'il s'agit d'un avantage comparatif de l'organisation reconnu par les donateurs. Il serait logique que la stratégie s'aligne sur ce qui bénéficiera d'un soutien financier, avec une évolution progressive au fur et à mesure que des preuves viennent l'étayer.

158. **Le PAM s'est assuré les moyens financiers pour répondre à la première partie de son mandat, qui est de sauver des vies, mais il peine pour le moment à trouver suffisamment de fonds pour répondre à la deuxième partie de son mandat qui est de changer des vies**¹⁵⁹. Alors que le degré de financement des activités liées au domaine d'action privilégié de la réponse humanitaire/réponse aux crises est de 104 pour cent, celui lié au renforcement de la résilience n'est que de 69 pour cent (Illustration). Sur la période d'évaluation (2018 à 2022), le degré de financement de l'EDS 1 par rapport au plan basé sur les besoins de 106 pour cent est le plus élevé, suivi de l'activité de cantines scolaires financé à 94 pour cent du plan basé sur les besoins (voir Illustration). Viennent ensuite les activités de nutrition et de résilience respectivement financées à 54 pour cent et à 53 pour cent. Mise à part l'activité liée aux vols UNHAS qui a été financée à 123 pour cent, les autres activités de l'EDS 5 ont été financées à 25 pour cent pour le renforcement des capacités de la BNGRC, à 35 pour cent pour les services logistiques et à 23 pour cent pour les activités de télécommunications.

Illustration 17 : ressources disponibles comparées au plan basé sur les besoins (NBP) par domaines d'action privilégiés pour la période 2018-2022



Source : chiffres calculés à partir des ACR 2018 à 2021. Pour 2022, chiffres du ACR5-A_Madagascar CPB 2022_07.12.2022.

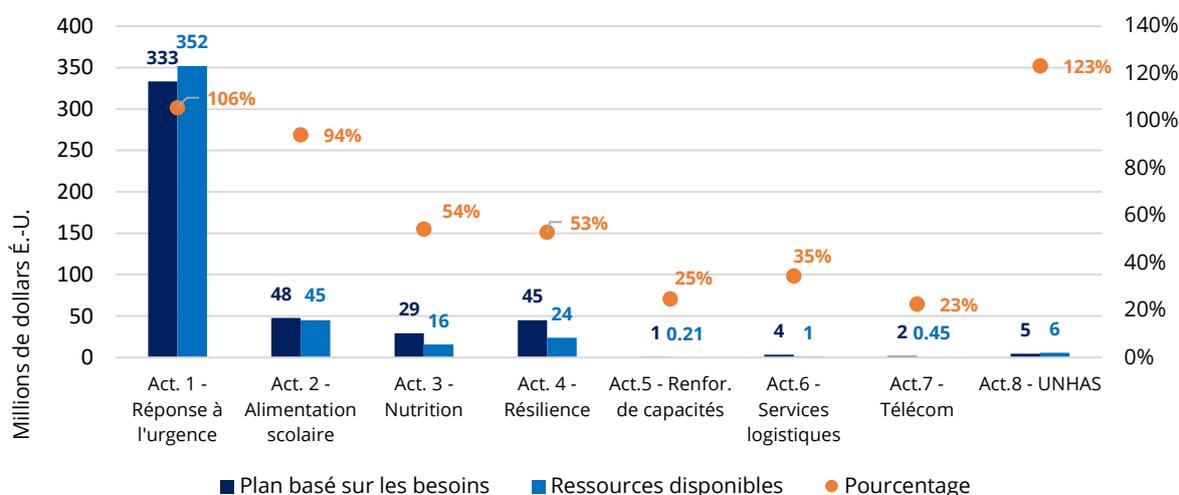
¹⁵⁹ Fin 2022, les efforts de longue date du PAM pour obtenir un financement pour cette composante ont finalement porté leurs fruits. Les nouvelles enveloppes acquises comprennent :

* Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) via le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ, Allemagne) pour la résilience et la nutrition (11,5 millions d'euros) ;

* INTPA (UE) pour le projet Pacte vert (6,5 millions d'euros) ;

* Association japonaise du PAM pour un projet de Transformation rurale rapide (500 000 USD) et d'autres en attente.

Illustration 16: ressources disponibles en pourcentage du plan basé sur les besoins par EDS et pour la période 2018-2022

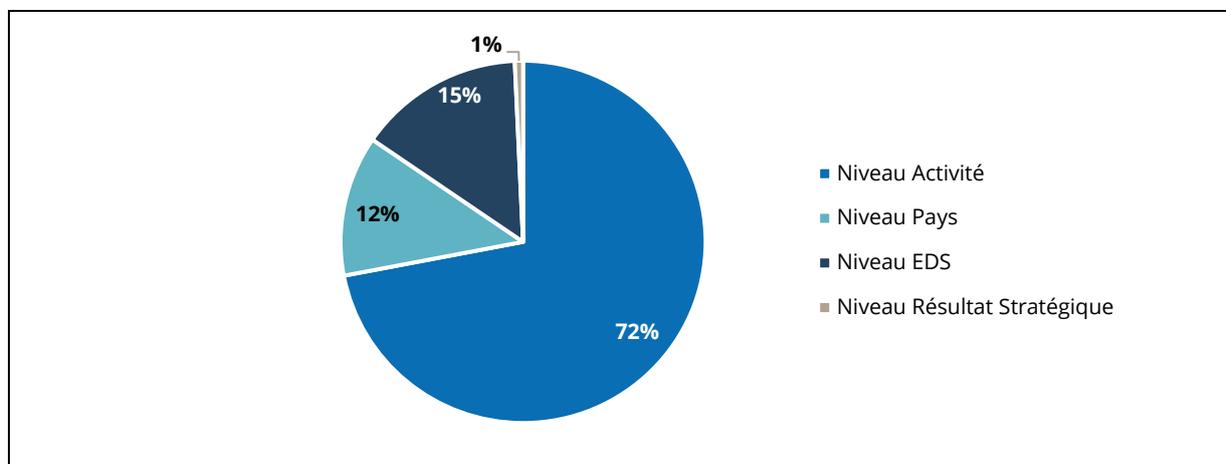


Source : chiffres calculés à partir des ACR 2018 à 2021. Pour 2022, chiffres du ACR5-A_Madagascar CPB 2022_07.12.2022.

159. **Les donateurs veulent et ont besoin que le PAM soit l'agence incontournable pour une réponse humanitaire rapide.** Le faible niveau de financement des activités de renforcement de la résilience peut s'expliquer par le fait qu'une bonne partie des bailleurs rencontrés perçoivent le PAM comme une agence plutôt orientée vers l'urgence que vers le développement. Même si certains bailleurs pensent que le PAM a également un rôle à jouer sur le terrain du développement, ils estiment que d'autres acteurs sont plus compétents comme l'Agence adventiste de Développement et de Secours (ADRA), CARE ou les Services de secours catholiques (CRS) qui ont un mandat beaucoup plus axé sur la résilience, même si c'est à plus petite échelle. Cette affirmation fréquente des donateurs confirme un fort désir de conserver le PAM comme une "agence de référence" qui perfectionne constamment l'art de la réponse rapide.

160. **Malgré le peu de flexibilité des fonds alloués par les bailleurs, le PAM a su optimiser ses ressources pour financer des activités de renforcement de la résilience avec des fonds d'urgence.** Comme indiqué dans l'illustration, plus de 70 pour cent des ressources préaffectées au PSP se font directement au niveau des activités, ce qui ne permet aucune flexibilité dans la répartition des ressources vers des activités que le PAM souhaiterait prioriser. Il en va de même pour les ressources préaffectées au niveau des résultats stratégiques et des EDS si l'on considère que les quatre premiers EDS sont directement liés à quatre activités distinctes. Les fonds réellement flexibles sont ceux alloués au niveau du pays (seulement 13 pour cent du budget global).

Illustration 19: préaffectation des ressources du PSP (2019-2022)



Source : WFP FACTory, Distribution Contribution Forecast Stats — 7 octobre 2022.

161. Plusieurs répondants constatent cependant que le mode de gestion des fonds s'est assoupli avec le PSP qui n'aborde plus chaque projet séparément, mais considère le programme dans son ensemble. La marge de manœuvre du BP pour la gestion de ses fonds est plus importante depuis 2019. Ainsi, le PAM a pu intégrer une partie des activités de cantines scolaires (cantines d'urgences), de nutrition et de résilience dans les activités liées à l'urgence. Par exemple, le dépistage et la sensibilisation à la nutrition sont faits lors des distributions d'urgence et sont donc directement financés par l'EDS 1 au lieu de l'être par l'EDS 3. Cependant, les activités sont gérées de manière cloisonnée et l'apparente flexibilité financière n'est pas toujours suivie d'une approche conjointe de la part des différents EDS (voir sous-question 4.5). Une plus grande flexibilité des fonds permettrait donc d'allouer directement des ressources aux activités et aux agents du PAM les plus à même de mener ces activités de manière pertinente et intégrée.

Sous-question 4.2: Dans quelle mesure les systèmes de suivi et les rapports ont-ils été utiles pour suivre et démontrer les progrès accomplis vers les résultats escomptés et pour éclairer les décisions de gestion ?

162. **L'amélioration du suivi des activités a permis aux programmes du PAM et à ses partenaires de mise en œuvre d'avoir une bonne vision de l'avancement des programmes et d'adopter les mesures correctives nécessaires le cas échéant.** Le suivi des indicateurs de produits et de résultats est effectué de manière régulière avec les rapports des partenaires de mise en œuvre ou les rapports post-distribution (PDM — *Post distribution monitoring*) effectués par les assistants S&E du terrain. La compilation des données sous forme de rapports mensuels et trimestriels permet aux responsables de programmes et aux partenaires de mise en œuvre de visualiser l'état d'avancement des activités par rapport aux objectifs fixés et d'apporter les modifications nécessaires le cas échéant. Le PAM pourrait étendre cette même logique à l'utilisation insuffisante, mentionnée plus haut, des données sur la sécurité alimentaire pour guider les décisions programmatiques (dans EQ1).

163. Depuis 2021, pour renforcer le suivi des indicateurs de produits et de résultats, le S&E a mis l'accent sur l'amélioration de l'exploitation des données de suivi du processus (ou suivi des activités — *process monitoring*) qui permet de suivre le déroulement des activités en temps réel et dans la durée. Grâce à l'informatisation des fiches de suivi, les données sont centralisées puis rendues accessibles au travers de tableaux de bord en ligne. Pour les cantines scolaires, par exemple, cela permet d'identifier rapidement les ruptures de vivres ou les écoles n'ayant tout simplement pas fait l'objet d'un suivi régulier. Les tableaux de bord, officiellement fonctionnels d'ici à la fin de l'année 2022, permettront de renforcer le suivi des activités de distribution, de cantine, de transfert monétaire, de prévention et de prise en charge de la malnutrition aiguë modérée (MAM).

164. **Le S&E a énormément gagné en indépendance par rapport au programme malgré certains compromis qui persistent encore par manque de personnel sur le terrain et certains défis organisationnels.** Depuis 2018, le système de suivi et évaluation du PAM à Madagascar a connu beaucoup de remaniement. Dès le début du PSP, le VAM (service d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité — *Vulnerability Analysis and Mapping*) a été séparé du suivi et évaluation (S&E). En 2020, quatre responsables de S&E (*M&E associates*) ont été placés dans les sous-bureaux sous la supervision des chefs de sous-bureaux et sous la supervision technique du responsable S&E du BP. De ce fait, les responsables de programme au niveau des sous-bureaux ne disposent plus, comme auparavant, d'assistants terrain (*monitoring assistants*, appelées avant 2020 "*food aid monitors*") pour appuyer la mise en œuvre des programmes (par exemple : appuyer les partenaires de mise en œuvre lors de distributions). À ce jour, le manque de ressources humaines ne permet toujours pas une séparation totale entre la mise en œuvre des programmes et le S&E. Il n'y a pas suffisamment d'assistants terrain pour appuyer le programme. Le BP a donc décidé que les responsables S&E des sous-bureaux peuvent consacrer 10 pour cent de leur temps au soutien des programmes, le reste du temps devant être entièrement consacré au S&E. En réalité, cette répartition des tâches peut atteindre 30 pour cent pour la mise en œuvre et 70 pour cent pour le S&E dans certains des sous-bureaux, à en croire les informations rapportées par plusieurs agents du PAM. L'atelier de travail mené par le S&E en juin 2022 a permis une nouvelle fois de sensibiliser les chefs de sous-bureaux aux changements qui s'opèrent depuis 2020 pour renforcer la pertinence du travail des agents de S&E.

165. **Une autre limite à la collecte de données est l'organisation au niveau du terrain.** Depuis fin 2021, le BP a interdit l'utilisation des motos pour les agents de terrain à la suite d'un accident qui a entraîné la mort d'un agent de partenaire de mise en œuvre¹⁶⁰. Les déplacements en voiture requièrent une logistique beaucoup plus complexe et onéreuse, et les bureaux pays ne sont pas suffisamment équipés en voiture et en chauffeurs pour assurer les déplacements réguliers des équipes de S&E. Selon certains entretiens avec le BP, il semblerait que l'utilisation des motos soit de nouveau autorisée sous certaines conditions, mais que pour l'instant elles n'aient pas été remises en service.

166. **La hausse des activités liées aux opérations d'urgence de 2021 et 2022 a empêché le S&E de se consacrer à des activités de résilience,** notamment à l'activité de cantines scolaire. Depuis 2020, le S&E, en collaboration avec le programme, a décidé de faire un suivi une fois par trimestre dans chacune des écoles, soit trois fois par an. Cependant, faute de suffisamment d'assistants terrain pour le suivi et l'évaluation et la priorisation des interventions d'urgence, moins de la moitié de cet objectif a pu être atteint depuis la rentrée scolaire de 2021¹⁶¹.

167. Les prochains défis à relever identifiés par le BP en matière de S&E concernent le suivi de processus des activités de résilience (EDS 4) qui sont parfois nouvelles pour le BP, le suivi des contrats d'assurance avec les agriculteurs, le suivi des stations de panneaux solaires, les transferts monétaires basés sur les prévisions (*forecast based financing*), etc. Pour cela, le BP est épaulé par le bureau régional et le siège. Le suivi d'indicateurs de résilience est également un défi de taille car le changement est ancré dans des dynamiques et des évolutions de comportements à moyen et long terme.

168. Étant donné l'absence de stratégie documentée pour le renforcement des capacités du BNGRC (ou d'autres entités étatiques), il n'y a pas de suivi et évaluation visible de l'évolution de ce qui pourrait être un bon soutien du PAM — par le biais d'activités d'apprentissage sur le tas ou connexes.

169. **Certaines décisions sont prises pour donner suite aux rapports et retours d'expériences de crises.** Par exemple, suite à la crise de la COVID-19, il a été remarqué que la BNGRC ne possédait pas vraiment de lieu physique adéquat où gérer les opérations. Par ailleurs, le manque de capacité en matière de communication a également été mis en avant. C'est ainsi que le PAM, en concertation avec le BNGRC a décidé de construire de nouveaux locaux pour accueillir un centre opérationnel ainsi qu'un centre des opérations. Le suivi des activités de télécommunication est intégré dans les rapports globaux de réponse à l'urgence. Ensuite, les décisions se font en collaboration avec la BNGRC selon les manques identifiés.

Sous-question 4.3: Comment les partenariats et les collaborations avec d'autres acteurs ont-ils influencé la performance et les résultats ?

170. En général, les partenariats entretenus par le PAM ont du potentiel et sont en constante amélioration. L'approche adoptée pour établir et entretenir les partenariats et les résultats obtenus varie selon le profil du partenaire : gouvernement, acteurs locaux et Nations Unies, chacun étant décrit ci-dessous (avec quelques détails spécifiques à l'EDS). Le PAM est généralement un coordonnateur solide de ses partenaires, sauf lorsque la rotation du personnel du BP perturbe le flux, et les donateurs attendent souvent du PAM qu'il coordonne encore plus ses partenaires.

171. **Le PAM a fait de gros efforts pour établir des liens avec le gouvernement de Madagascar.** Il existe de nombreux protocoles d'accord et quelques plans d'action annuels avec les entités étatiques qui aident le PAM à établir et à maintenir ces relations (voir également Encadré 2 en Annexe 16). De telles relations sont également établies de plus en plus au niveau des régions et des districts (par exemple avec les autorités décentralisées ou déconcentrées du Grand Sud). Certains agents gouvernementaux au niveau central/technique se sont toutefois inquiétés du fait que les relations avec le PAM étaient centrées selon eux sur le niveau politique (au-dessus d'eux) et qu'elles ne leur profitaient guère en termes de formation, d'inclusion dans la conception des activités de terrain et de mise en œuvre sur le terrain.

¹⁶⁰ En 2015, une attaque armée contre un agent du PAM à moto a également eu lieu.

¹⁶¹ En attente de chiffres précis venant du BP.

172. **Le PAM investit également beaucoup dans les partenariats avec les ONG et les associations locales.** Les partenaires considèrent qu'il s'agit là d'une contribution judicieuse à l'amélioration des compétences des ONG locales et à la mise en place d'une base pour la durabilité des résultats à moyen et long terme. Cependant, cette démarche est fragmentaire (c'est-à-dire non systématique) et, en général, il n'y a pas d'inclusion visible et délibérée des acteurs du développement pendant les activités PAM de réponse à la crise qui préparerait les bénéficiaires à une réduction des activités du PAM et à un passage de relais. Le développement de partenariats permet peu à peu au PAM de renforcer la capacité des organismes au niveau local afin d'améliorer la qualité de ses interventions au sein de la communauté (ciblage, processus de distribution) et d'étendre sa couverture dans le temps (pour viser des objectifs à moyen et long terme après la réponse aux crises). Cela a aussi permis un transfert de risque avec un moindre coût, pour les distributions de cash en particulier.

173. **Au niveau des partenariats avec les Nations Unies, à quelques exceptions près, le PAM agit souvent seul en cas de crise.** Bien que les services des coordinateurs de groupes sectoriels via OCHA soient souvent utilisés (lorsqu'ils sont actifs ou disponibles), il n'y a peu de preuves que le PAM examine attentivement les implications d'actions rapides "en solo" ou d'un investissement soutenu du PAM avant les crises pour aider à "préparer" les partenaires clés à de telles actions. Cela n'enlève en rien à la qualité des rôles de coordination du PAM. Par exemple, le PAM joue un rôle important, voire souvent de premier plan, dans la coordination du groupe de travail sur les transferts monétaires et du groupe sectoriel sur la sécurité alimentaire (SAMS/Food Security Cluster).

174. Cependant, à l'exception de quelques exemples décrits ci-dessus, **il y a peu de preuves de l'existence de programmes conjoints et aucune relation solide n'a été trouvée avec la plupart des acteurs du développement des Nations Unies** telles que le PNUD, la FAO, le FNUAP, etc. Il existe des relations naissantes avec l'OIT. Il n'y a pas non plus d'effort visible pour unir les agences basées à Rome (RBA) dans une approche "nexus" et aucun "résultat collectif" documenté. Malgré l'existence du *Cash Working Group* au sein du ministère de la Population, l'insuffisance de coordination et de communication et sensibilisation entre les activités de réponses aux urgences et celles de développement a un impact considérable sur la mise en œuvre des interventions à moyen et long terme, en particulier dans la distribution de cash. Plusieurs acteurs expriment leur préoccupation sur le fait qu'il leur est difficile de pénétrer dans les zones d'intervention du PAM ou de mobiliser les communautés pour le développement après la réponse humanitaire du PAM (quantité importante de vivres et sommes de transferts monétaires élevées).

175. **Des problèmes de coopération et de coordination ont affecté les résultats du PAM dans l'EDS 3.** Le projet Tambatra¹⁶² en est l'exemple : il n'y avait pas de coordination avec le Projet d'amélioration des résultats nutritionnels (PARN)¹⁶³ de la Banque mondiale actif dans la même zone, conduisant certains bénéficiaires à choisir et participer à un seul des deux projets (dans ce cas, préférant le projet PARN). Au-delà de ce problème fondamental, la coopération avec l'Action contre la faim (ACF) dans ce projet semble avoir été marquée par des lacunes en termes de communication.

176. **Le travail de résilience (EDS 4) du PAM nécessite des partenariats plus variés et plus solides, comme en témoigne le portefeuille actuel.** Les parties prenantes ont suggéré que l'importance des partenariats pour la résilience (ou la programmation à moyen et long terme) est largement sous-estimée par le PAM et nécessite des ressources supplémentaires importantes, ne serait-ce que pour les gérer. Le PAM a un plan d'action conjoint annuel avec certains partenaires (UNICEF/BM) et des protocoles d'accord avec de nombreuses organisations gouvernementales. Le CPGU a signalé que le PAM est membre du comité directeur du projet Adrifi Sud et que la Banque africaine de développement travaillera en étroite

¹⁶² TAMBATRA est un projet intégré de lutte contre la malnutrition dans les communes de Fiaferana et de Manandriana <https://cooperation-monaco.gouv.mc/fr/Priorites/Cartographie-des-projets-en-cours/Afrique-Australe-de-l-Est/Madagascar/PAM-GRET-AVSF-ACF-TAMBATRA-projet-integre-de-lutte-contre-la-malnutrition-dans-les-Communes-de-Fiaferana-et-de-Manandriana> (visité le 7 déc. 2022).

¹⁶³ Financé par la Banque mondiale, ce programme est conçu pour atteindre près de 75 pour cent des enfants âgés de moins de cinq ans. L'objectif est de réduire de 30 pour cent d'ici 2028 le nombre d'enfants souffrant d'un retard de croissance dans les régions ciblées et d'offrir ainsi un avenir meilleur à quelque 600 000 enfants malgaches.

collaboration avec le PAM. Dans le Sud-Est, le PAM travaille avec Academis, et avec CTAS dans le Sud. Des agents de certains ministères suggèrent que les partenariats pourraient être plus étroits, surtout au niveau central.

177. **Au niveau des activités de cantines scolaires, le partenariat se fait avec les services de l'État, mais il n'y a pas de partenariats impliquant concrètement la société civile (ONG) sur la mise en place et la gestion des activités.** Les partenariats de mise en œuvre se font au niveau central principalement avec le MEN, la division de l'alimentation scolaire et l'ONN (élaboration de politiques, mise en place des outils, identification des écoles, etc.). La nouvelle politique nationale d'alimentation et de nutrition scolaire (PNANS III 2020-2024), ainsi qu'un document sur la nutrition et l'alimentation scolaire basée sur la production locale (2018) et sa révision en 2022, a permis au PAM de fortement renforcer son approche hybride au sein des cantines. Les partenariats décentralisés se font avec les services décentralisés du MEN, soit les responsables de circonscriptions scolaires (CISCO) et les chefs de zone d'administration pédagogique (ZAP). Sont également associés les services décentralisés de la division de l'alimentation scolaire qui assurent la supervision. Ces partenariats sont principalement axés sur le suivi et la remontée de données depuis le terrain. Les chefs ZAP sont également des points de référence pour les communautés, et assurent parfois un rôle de renforcement des capacités en matière de gestion des cantines scolaires. Selon plusieurs chefs ZAP et CISCO, mais également reconnu par les agents du PAM, un frein majeur pour une meilleure implication des agents étatiques dans la mise en œuvre et le suivi des cantines scolaires reste la mobilité sur le terrain. Les agents étatiques ont très peu de moyens à leur disposition pour correctement assurer les tâches en matière de suivi.

178. Pour l'EDS 2 (cantines scolaires), au cours de la période évaluée, il y a eu des partenariats avec des ONG locales qui ont permis de faire des projets pilotes de transferts monétaires, de mise en place de jardins scolaires, d'éducation nutritionnelle, de sensibilisation WASH (eau, assainissement et hygiène), etc. Cependant il n'y a pas eu de partenariat dans la durée et sur un nombre important d'écoles permettant d'impliquer sur le long terme la société civile. Depuis 2021, une collaboration a été mise en place avec trois ONG locales pour installer des foyers améliorés dans 5 pour cent des cantines. Selon les financements, cette activité pourrait s'étendre à un nombre plus important d'écoles.

179. **La redynamisation du groupe sectoriel de la technologie de l'information et de la communication a permis de mieux répondre à l'urgence et à son ancrage au sein des institutions nationales.** Depuis 2018, le PAM redynamise le groupe sectoriel de la technologie de l'information et de la communication (TIC — *Technology Information and Communication*) avec le ministère du Développement numérique, les opérateurs téléphoniques et le BNGRC dans une optique de préparation et de réponse aux catastrophes. Malgré le peu de budget alloué à cette activité (636 209 dollars disponibles depuis 2018 sur les 5 630 000 dollars nécessaires), le travail mené entre 2018 et 2021 (renforcement des capacités du BNGRC, implication du secteur privé, coordination des acteurs humanitaires) a permis à la communauté humanitaire de répondre aux cyclones du début de l'année 2022, sans que le cluster de télécommunication d'urgence ait besoin d'être déployé par le coordinateur humanitaire des Nations Unies. À la suite de la réponse à la COVID-19 et aux cyclones de 2022, le ministère du Développement numérique, selon les entretiens, semble s'investir davantage dans ce groupe sectoriel et serait aujourd'hui enclin à en prendre la cogérance avec le PAM.

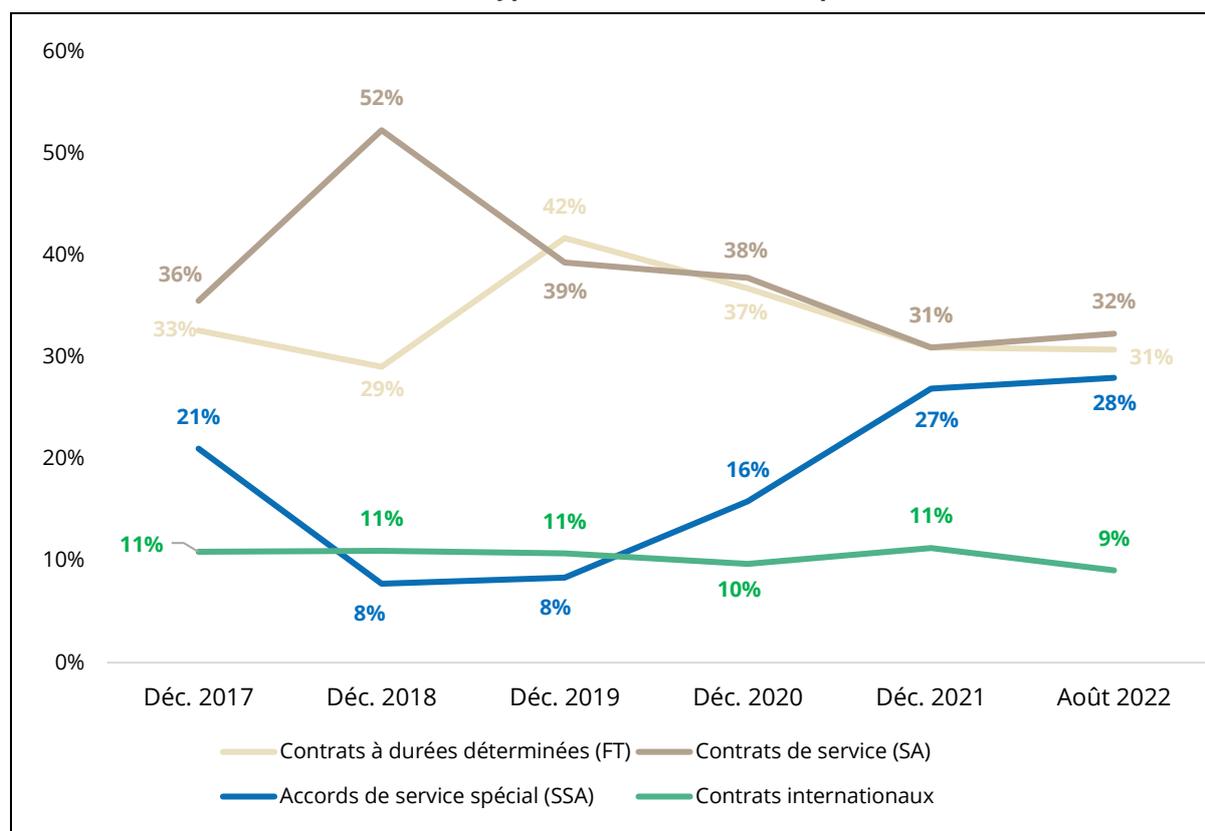
180. Concernant les activités liées aux services de télécommunication, selon le PAM, la collaboration rapprochée avec la BNGRC depuis 2018 a permis de répondre aux cyclones de 2022 dans le sud puis dans l'est, sans avoir à déclencher le cluster télécom. Le PAM tente d'impliquer de plus en plus le ministère du Développement numérique, de la Transformation digitale, des Postes et des Télécommunications (MNDPT) afin qu'il prenne le lead du TIC. Pour le moment, c'est toujours le PAM et la BNGRC qui chapotent, même si ces deux acteurs reconnaissent qu'une prise en charge de la part du ministère serait un choix plus pertinent (en général, les groupes sont codirigés par une agence onusienne et un ministère).

Sous-question 4.4: Dans quelle mesure le BP disposait-il des capacités appropriées en matière de ressources humaines pour réaliser le PSP ?

181. **Pour faire face à l'évolution du contexte, le PAM a beaucoup augmenté ses effectifs au cours de la période évaluée**, passant de 155 salariés en 2018 à 254 aujourd'hui (voir Tableau 22 en Annexe 25).

182. Cependant, lors des visites sur le terrain, **il a souvent été fait mention de la nature des contrats¹⁶⁴ comme un obstacle à la performance et à l'obtention des résultats**. La proportion de contrats de type "accord de service spécial" (SSA — *Special Service Agreement*) a beaucoup augmenté ces dernières années, passant de 8 pour cent au début du PSP à 28 pour cent en 2022. L'une des particularités d'un contrat SSA est l'interruption de service obligatoire d'un mois minimum au bout de onze mois de contrat en théorie renouvelable une seule fois. Ce sont principalement les agents de terrain qui sont concernés par ce type de contrat. Ainsi, lors des discussions avec les agents du terrain (S&E, logistique en particulier), il en ressort qu'il y a régulièrement des baisses brutales d'effectifs qui freinent les opérations en cours (suivi et évaluation des programmes, gestion des stocks).

Illustration 20: évolution des différents types de contrats durant la période évaluée



Source : BP Madagascar.

183. **Même si l'EE a observé l'engagement et la motivation du personnel, que ce soit sur le terrain ou au bureau d'Antananarivo, une majorité de ses membres affirme être constamment en sous-effectif**. Il y a une surcharge de travail pour les ressources humaines, surtout en EDS 1, et toutes les unités de soutien. En effet, l'évolution de la nature des crises et l'augmentation des fonds alloués aux activités de l'EDS 1 ne sont pas suivies d'un renforcement des ressources humaines suffisant pour assurer la qualité des interventions, et cela au détriment de la santé du personnel en place. Concernant les activités liées aux cantines scolaires, le manque de personnel se fait ressentir dans le suivi des activités. Comme mentionné précédemment, il n'a pas été possible de faire un suivi régulier dans chacune des écoles.

184. Par ailleurs, **le grand nombre de profils contractés dissimule le taux de rotation du personnel — un phénomène qui, selon les partenaires, a perturbé à plusieurs reprises les partenariats et les résultats**. Le taux de rotation élevé des responsables de l'EDS 4 au fil des années a conduit certains

¹⁶⁴ Ou des conditions de travail, comme les horaires, ou bien les difficultés à gérer les emplois précaires.

informateurs à penser que le PAM n'est pas en mesure de contribuer de manière significative à la résilience. Le personnel du PAM partage ce point de vue.

185. Un autre point relevé au niveau de ressources humaines concerne les capacités internes à passer d'activités axées sur l'urgence à des activités axées sur la résilience ou le développement. À plusieurs reprises, **les partenaires externes ont affirmé que le BP/PAM ne dispose pas d'un nombre suffisant d'employés avec les profils requis pour le plaidoyer, la coordination, la création de relations, le développement des capacités, le changement de comportement, la communication et certains domaines techniques** tels que l'agriculture, le changement climatique, l'hydrologie et l'assurance — comme l'exigent les objectifs du PSP dans les EDS 2, 3 et 4. Alors que l'équipe a rencontré des effectifs très compétents du PAM, tant dans la capitale que sur le terrain, il est certain qu'ils sont insuffisants pour avoir un impact et produire des résultats à moyen et long terme.

186. Comme indiqué dans le rapport (sous-question 4.3), l'activité de service de télécommunication a été une plus-value importante dans le portefeuille d'activité du PAM. Cependant, le manque de personnel ne permet pas de développer cette activité autant que souhaitée¹⁶⁵.

Sous-question 4.5: Quels sont les autres facteurs qui peuvent expliquer la performance du PAM et la mesure dans laquelle il a opéré le virage stratégique attendu par le PSP ?

187. Il ressort de plusieurs entretiens menés au niveau du BP que **l'un des facteurs limitant la performance du PAM en termes de mise en œuvre des activités liées à la résilience résulte en partie d'un cloisonnement de certaines activités entre les programmes et les services supports**. Alors que la distribution de vivres en période d'urgence (p. ex., cyclones) est maîtrisée par tout le personnel du PAM depuis plusieurs années, les activités de résilience qui visent le moyen et long terme posent de nouveaux défis qui ne sont pas toujours anticipés. Cela peut concerner les spécificités techniques de nouveaux produits (semences, motopompes ou panneaux solaires pas forcément adaptés aux besoins), une sous-estimation du temps d'acheminement, des modalités de mise en œuvre peu comprises ou non maîtrisées par tous. L'intégration d'un nombre grandissant d'activités de résilience et de développement demande une collaboration plus importante avec les services supports des programmes. Une concertation plus approfondie dès le départ permettrait autant aux programmes qu'aux services supports de mieux identifier les nouveaux défis techniques, opérationnels et administratifs qui diffèrent de ceux des activités d'urgence déjà bien maîtrisées.

188. Comme mentionné précédemment, l'hypothèse selon laquelle le gouvernement doit s'investir afin d'assurer la pérennité des programmes de cantines scolaires (prise en charge par l'homologue gouvernemental¹⁶⁶) n'a pas pu être vérifiée. Néanmoins les services techniques du ministère de l'Éducation nationale et de l'ONN ont bien été formés et sont convaincus de la nécessité de développer les cantines scolaires dans le pays. Cependant, cette impulsion n'est pas suivie au niveau des hautes instances gouvernementales, empêchant ainsi une prise en charge de ses programmes, notamment en y dédiant une ligne budgétaire conséquente. Pour l'instant, les cantines scolaires du PAM sont entièrement tributaires des bailleurs internationaux.

189. **La présence du PAM, depuis des années, dans le Sud, a permis le développement d'une relation de confiance avec la population**. Les sous-bureaux sont stratégiquement déployés pour donner la possibilité au PAM de répondre à temps aux urgences liées aux différentes crises. Le soutien irrégulier de l'État dans le sud est considéré par beaucoup d'observateurs comme une des raisons principales pour laquelle les acteurs humanitaires se concentrent sur le sud. Cela ne signifie pas que les besoins n'y sont pas élevés ni que la sécheresse était moins dure pendant la période du PSP, mais qu'il existe d'autres régions qui ont aussi besoin d'aide dans le pays.

¹⁶⁵ Le point focal PAM est à 30 pour cent de son temps sur l'activité Télécom. Une seconde personne a été recrutée, mais pas de manière pérenne.

¹⁶⁶ PAM. 2018. PSP – Madagascar (2019-2023) – WFP/EB.A/2019/8-A/7; juin 2018 (page 37).

190. **La relation avec les donateurs est complexe et souvent contradictoire.** Si la plupart des donateurs encouragent clairement le PAM Madagascar à maintenir son attention sur l'action humanitaire (réponse aux crises), ils sont également les premiers à faire appel au PAM pour d'autres actions (par exemple, le plaidoyer, la communication, etc.). Vers la fin de l'année 2022, le PAM a réussi à obtenir des fonds supplémentaires pour des activités de résilience et de développement à long terme (par exemple, de la Banque mondiale, de l'Union européenne, du KfW), ce qui peut démontrer que les donateurs sont prêts à donner au PAM une chance d'enregistrer la valeur de leurs activités non urgentes.

"Le PAM est présent, rapide et fort."

Représentant d'un donateur.

191. Les parties prenantes sont convaincues que le PAM fait "un peu de tout" — certaines activités étant très réussies et d'autres inégales et de faible envergure — y compris des activités souvent perçues comme allant légèrement au-delà de son avantage comparatif (indépendamment de leur appartenance à l'un des domaines du "double mandat" du PAM). Beaucoup suggèrent qu'il serait plus approprié que le PAM fasse une gamme d'activités plus réduite mais de meilleure qualité (plus efficaces, efficaces, etc.). La capacité d'adaptation et de flexibilité du PAM à passer d'une réponse à des urgences liées à un aléa de survenance rapide à une réponse à des contraintes plus structurelles face aux crises socioéconomiques et environnementales (de survenue lente comme la sécheresse) n'est pas suffisante pour produire de solides résultats. Les besoins, les connaissances et les outils utilisés pour la mise en œuvre de programmes humanitaires ne sont pas toujours directement transposables aux activités de développement. Si les activités d'urgence sont bien maîtrisées à tous les niveaux de programmation (conception, financement, mise en œuvre, suivi, etc.), les activités de développement signifient de nouveaux défis techniques, administratifs et opérationnels qui ne sont pas forcément connus ou anticipés par tous les acteurs de la chaîne programmatique.

192. D'autres facteurs qui semblent avoir une influence sur le succès des efforts de résilience (inter alia) comprennent la distance physique et en matière de vision stratégique entre le bureau national et les bureaux opérationnels sur le terrain. De nombreuses voix au sein du PAM ont confirmé l'existence d'un large fossé entre le BP et les sous-bureaux sur le terrain, qui se traduit par un manque de compréhension voire de conviction profonde dans les objectifs spécifiques ou la vision du PAM et réduit l'efficacité de la mise en œuvre. Un autre facteur est les problèmes de procédures (signature de contrats et documents divers, etc.) qui semblent poser un défi pour quelques partenaires. Plusieurs partenaires sur le terrain se sont plaints non pas de la lourdeur de la procédure mais du temps d'exécution par le PAM de ces procédures qui ont des impacts directs sur la réalisation des actions liées aux activités et qui entraînent des conséquences sur les aspects socioéconomiques des bénéficiaires. À titre d'exemple : le retard de distribution des semences qui hypothèque la saison culturale des bénéficiaires ainsi que leur production et leur rendement, d'autant plus que la pluviométrie est perturbée. Les entretiens ont révélé que les retards de distribution de vivres et de cash mettent les bénéficiaires aux abois et les poussent à recourir à des emprunts.

3. Conclusions et recommandations

3.1 CONCLUSIONS SUR LE TRAVAIL DU PAM À MADAGASCAR

193. **C1. L'évaluation reconnaît les grands efforts entrepris par le BP pour obtenir un bon niveau de résultats pendant l'une des périodes les plus tumultueuses dans un Madagascar en proie aux crises.** Il s'agit d'un exploit louable compte tenu des catastrophes. Face à des chocs récurrents, il est compréhensible que le BP se soit exclusivement concentré sur la réponse humanitaire, mais le PAM Madagascar ne s'est pas arrêté là, bien au contraire. En effet, il s'est constamment efforcé d'améliorer stratégiquement sa réponse aux crises tout en procédant à des renforcements programmatiques, en nouant de nouveaux partenariats et en adoptant des approches innovantes pour affiner certaines des activités de résilience (EDS 2, 3 et 4). Le PAM a notamment maîtrisé le marché de distribution d'espèces en devenant l'un des principaux acteurs du *Cash Working Group* et en maîtrisant l'utilisation de l'assistance sous forme de *Cash Based Transfers* (CBT). Le PAM a une ambition croissante de faire des transferts monétaires un service digne et efficace pour les populations affectées dans tout Madagascar.

194. **C2. Le PAM est un acteur incontournable de l'action humanitaire à Madagascar** et un acteur de choix pour de nombreux donateurs, surtout pour les interventions en cas de crise et pour les aléas à déclenchement rapide (cyclone, inondation, etc.). De nombreux partenaires financiers se tournent vers le PAM en raison de sa "machinerie bien huilée", de sa rapidité d'action éprouvée, de sa large couverture et de sa connaissance approfondie de l'acheminement de fournitures d'un point A à un point B à Madagascar. Le PAM est également très apprécié pour avoir été le fer de lance ou avoir promu des innovations à Madagascar : utilisation de plusieurs instruments financiers pour minimiser les risques (fidèle à l'approche "risk layering") grâce au financement et à l'action basés sur les prévisions, Africa Risk Capacity et Replica; et programmes de microassurance dans le cadre d'un paquet de type Resilience Rural (R4) dans les "communes de résilience" du Sud. Enfin, le PAM reste une référence pour de nombreuses organisations (gouvernement et partenaires) en matière de gestion des données et d'outils pour soutenir les systèmes de connaissance et d'information, allant de mécanismes de plainte et de retour d'information (voir paragraphe 112), aux évaluations et cartographies de la vulnérabilité (VAM), en passant par les évaluations des besoins et au ciblage et suivi postdistribution (PDM).

195. **C3. Ces réalisations du PAM s'expliquent en partie par sa capacité à mobiliser des ressources financières supplémentaires pour répondre aux crises, par son innovation et par l'intégration croissante des organisations locales dans ses opérations.** Depuis 2019, le PAM a réussi à mobiliser rapidement de nombreux donateurs pour aider à répondre à chaque crise. En outre, le PAM a su accorder une place croissante aux organisations locales dans ses opérations et a montré un intérêt croissant pour les partenariats avec le secteur privé. Bien que cela ne soit ni systématique ni homogène, on comprend de plus en plus que l'inclusion et le renforcement de la société civile locale et du secteur privé local peuvent apporter de plus grands bénéfices pour les populations ciblées. Cet investissement dans une telle dynamique est considéré comme une contribution au mouvement de localisation et aux solutions durables. Le PAM appuie cette réputation sur les compétences forgées au niveau mondial (c'est-à-dire, une excellente capacité à répondre à des crises surtout aiguës). Ceci est reconnu et apprécié des donateurs qui demandent que le PAM étende et perfectionne cette "mission principale" et qui sont toujours plus enclins à financer cette démarche.

196. **C4. Le ciblage de certaines activités du PAM ne reflète pas la situation complète de la pauvreté et de la malnutrition dans le pays.** Historiquement, on observe une tendance des acteurs économiques à déprécier certaines régions plus éloignées de la capitale, entraînant ainsi un niveau de développement inférieur à la moyenne nationale déjà basse. L'encouragement du gouvernement à concentrer l'activité humanitaire dans le Sud a conduit le PAM à omettre des régions où les niveaux de risque (exposition aux aléas et vulnérabilité) sont élevés. En effet, la grande majorité de l'aide humanitaire et autre du PAM se concentre dans le Sud. Or, de nombreuses données fiables soulignent un fort niveau d'insécurité alimentaire, de malnutrition et de pauvreté en dehors du Grand Sud, y compris dans des régions où le PAM ne fait aucun effort pour collecter régulièrement des données. Le programme de

cantines scolaire (EDS 2) n'est pas entièrement en ligne avec le mandat du PAM qui dicte de cibler les communautés les plus vulnérables. Le défi logistique pour atteindre certaines cantines éloignées des axes routiers est réel et le coût pour atteindre ces cantines peut être plus élevé. S'il est important de vouloir réduire le coût-efficacité des interventions, il est cependant primordial de rester aligné sur l'objectif premier qui est d'apporter un soutien aux populations les plus vulnérables. Alors que le PAM est reconnu aujourd'hui comme acteur majeur de la logistique humanitaire, le fait que l'accès à certaines écoles précède les critères de sélection de la vulnérabilité ou des besoins éducatifs représente un risque réputationnel pour l'institution. Une concertation plus étroite avec les acteurs locaux (institution, partenaires privées, ONG, communautés) pourrait peut-être permettre de trouver des solutions au problème d'accès.

197. Lors de la période étudiée, le PAM Madagascar est constamment en mode de gestion de crises malgré ses efforts (voir également C1). Par conséquent, il rencontre des difficultés à dépasser la réponse humanitaire pour se concentrer davantage sur la gestion intégrée des risques (y compris pour anticiper les prochaines crises). À l'heure actuelle, le PAM Madagascar n'est pas bien équipé pour être plus qu'un acteur de réponse aux crises pour les trois raisons suivantes :

- les faibles investissements du PAM dans la préparation commençant avant le CSP (cf. C5);
- l'investissement limité du PAM dans le développement de la capacité du gouvernement à assumer pleinement son rôle de préparation (voir C6);
- l'investissement trop faible du PAM dans le nexus (voir C7).

Ces points sont considérés globalement, par la plupart des acteurs humanitaires comme des priorités pour renforcer la réponse humanitaire (l'avantage comparatif du PAM) avant de s'investir dans les activités à moyen et long terme au sein des communautés. Les trois points sont détaillés dans des conclusions séparées ci-dessous.

198. **C5. Le PSP du PAM est inefficacement aligné sur le Cadre d'action de Sendai (SFA) en tant qu'orientation stratégique pour son travail de préparation.** En tant que fil conducteur des quatre priorités de Sendai, la préparation aux catastrophes est un fondement essentiel de toutes les actions humanitaires et de celles menées dans le cadre de l'initiative "nexus". À cette fin, il manque un débat animé et une étude récente sur les avantages attendus d'un investissement concret du PAM dans la préparation aux catastrophes, sachant qu'une préparation solide réduit la nécessité d'une intervention humanitaire. Ces éléments sont les fondements essentiels d'une réponse efficace aux crises. Des acteurs humanitaires clés tels que la DG ECHO ont pris des positions fortes pour démontrer qu'une focalisation plus étroite sur la préparation et la réponse est une preuve de rentabilité (économisant le financement humanitaire pour des actions plus proches du "sauver les vies"). Cette approche est considérée comme un bon modèle pour le PAM. Elle est aussi une situation gagnant-gagnant car elle encourage également la synergie entre les acteurs humanitaires et de développement qui, avec de la bonne volonté et de la communication, peuvent commencer à "s'approprier" certaines des actions à long terme de type RRC et résilience qui s'inscrivent plus naturellement dans ce contexte.

199. **C6. La stratégie de développement des capacités du PAM auprès des acteurs gouvernementaux reste incomplète.** Les protocoles d'accord, les plans de travail annuels et un certain alignement stratégique ne suffisent pas s'il n'y a pas des stratégies claires et détaillées de renforcement des capacités et de sortie graduelle du PAM. Les contributions du PAM à la capacité nationale de préparation et la réponse aux urgences (EPR) sont menées plus visiblement "pour" et non "avec" le gouvernement. Le développement de cette capacité n'est pas accompagné d'un plaidoyer sérieux en faveur de systèmes gouvernementaux qui démontrent graduellement la volonté d'accepter ce rôle de manière autonome. Aucun plan échelonné sur le long terme (p. ex. cinq ans minima avec une autonomie croissante du gouvernement chaque année et moins d'action directe de la part du PAM) n'est visible. Ce point est d'autant plus critique qu'il a été reconnu dans les documents officiels du PAM comme l'une des hypothèses sous-jacentes d'une théorie du changement désormais réactualisée. Bien que cette hypothèse échappe en grande partie au contrôle du PAM, il manque (i) un plaidoyer plus précis, (ii) des évaluations conjointes plus détaillées des besoins des partenaires gouvernementaux et (iii) des stratégies documentées de développement des capacités avec un soutien fourni en fonction des résultats avec des conditions intégrées. Alors que le PAM a clairement le souhait de transférer de nombreuses actions pour qu'elles

soient entièrement gérées et orchestrées par le gouvernement, dès que des obstacles sont rencontrés, le PAM retombe naturellement dans son rôle exécutif traditionnel (plus "faiseur" que facilitateur). Lorsque cette capacité gouvernementale sera assurée, le PAM devrait se sentir plus à l'aise pour se concentrer davantage sur les actions de résilience dans les communautés à risque. Le PAM a également fait des efforts pour renforcer les capacités du gouvernement en matière de protection sociale et de transferts en espèces, bien qu'ils restent encore insuffisants.

200. **C7. Il existe des actions simples mais absentes du portefeuille du PAM qui contribueraient fortement au nexus et ouvriraient des opportunités pour le PAM tout en améliorant les résultats.** Il s'agit avant tout d'une stratégie explicite de partenariat avec les acteurs de développement (RBA, gouvernement et société civile) précisément lors de la conception de l'action humanitaire afin que ces partenaires informent les bénéficiaires dès le début que l'aide est (ou devrait souvent être) de courte durée et conditionnelle. Ces partenaires ne sont pas inclus de manière visible dans la conception et la mise en œuvre de la réponse humanitaire pour être prêts à assumer leur rôle dès que les actions humanitaires seront supprimées (avec des délais concis et communiqués, comme il se doit). Les stratégies de sortie sont absentes et il n'y a pas de planification formelle de transfert des responsabilités d'une communauté du PAM vers un partenaire de développement tel que le gouvernement, le FIDA, la FAO, les ONG, etc. (constituant une approche nexus). Dans le jargon du PAM, le "partenariat" devrait cesser d'être lié au financement (donateurs) et s'appliquer plus délibérément aux acteurs qui peuvent poursuivre les actions à moyen et long terme après le départ du PAM. Si un résultat collectif entre les partenaires humanitaires (p. ex. PAM) et de développement est trop ambitieux à ce stade, un passage de relais concret entre les deux manque cruellement. En outre, le PAM n'a pas cultivé un réflexe interne suffisamment fort pour s'assurer que ses opérations de réponse humanitaire ne causent aucun préjudice involontaire à un quelconque bénéficiaire. Dans la rapidité de l'action et face à la nécessité de servir tant de personnes si vite, le personnel du PAM n'a pas le temps d'accorder une attention réfléchie à de nombreuses dynamiques qui méritent d'être soigneusement prises en compte dans la conception de l'action. Les protocoles d'accord, les plans de travail annuels et un certain alignement stratégique ne suffisent pas sans des stratégies claires et détaillées de renforcement des capacités et de sortie graduelle du PAM.

201. **C8. Le PAM a un portefeuille varié et croissant axé sur la résilience mais il doit être contextualisé avec plus de preuves consolidées.** La confiance des donateurs dans l'avantage comparatif du PAM sur la réponse humanitaire (voir C2) permet au PAM de mobiliser plus de soutien (y compris financier) rapidement en cas de crises. Une grande partie des donateurs à Madagascar juge que le PAM devrait rester dans les domaines de la réponse humanitaire (principalement à court terme y compris dans des domaines connexes tels que la préparation) et de l'alimentation scolaire. Cependant, le PSP du PAM à Madagascar soutient aussi des actions à moyen et long terme, mais dont la qualité et l'impact n'ont pas su convaincre les donateurs et d'autres partenaires de changer leurs perspectives sur cette question (alimentation scolaire mise à part, voir paragraphe 148). À la fin de 2022, quelques donateurs ont décidé de donner au PAM une chance de consolider les activités prometteuses qui sont pour l'instant disparates et à petite échelle. Malgré cette évolution positive, il est primordial que le PAM investisse davantage dans la production de données probantes pour convaincre les donateurs que : 1) ses activités se traduisent par des gains réels pour les communautés, 2) elles peuvent être réalisées sans perte de qualité dans ses actions humanitaires et 3) d'autres acteurs ne sont pas déjà mieux placés pour travailler sur la résilience.

202. **C9. À ce jour, l'architecture du PAM est optimisée pour les crises à déclenchement rapide, et pas encore suffisamment équipée pour une approche intégrée.** Les relations entre les EDS actuelles ne permettent pas d'exploiter des synergies qui seraient nécessaires pour tisser des liens plus bénéfiques entre l'action humanitaire et les activités de résilience. Dans ce sens, il manque au PAM une vision cohérente et entièrement partagée en interne pour sa théorie du changement. Il pourrait développer une position claire et articulée sur la manière et les domaines de mise en avant de la résilience. Alors que le BP est déjà profondément engagé dans une discussion sur ce sujet, les processus nécessaires à la mise en œuvre de l'éventuelle TdC ne sont pas encore formalisés de telle sorte que la communication sur les objectifs soit encouragée comme une partie formelle et appréciée du travail quotidien. De nombreux membres du personnel se sentent actuellement surchargés de travail et manquent d'incitations qui récompenseraient les efforts de synergies. En ce qui concerne les ressources humaines, la rotation du

personnel technique clé est élevée et affecterait (à la fois d'un point de vue interne et externe) la perception des progrès. Il manque au PAM une analyse des capacités pour mettre en perspective les aspects à renforcer. Enfin, tout le système du PAM est optimisé pour fonctionner dans un contexte de crises à succession rapide. Les besoins, les connaissances et les outils utilisés pour la mise en œuvre de programmes humanitaires ne sont pas toujours directement transposables aux activités de développement. Si les activités d'urgence sont bien maîtrisées à tous les niveaux de programmation (conception, financement, mise en œuvre, suivi, etc.), les activités de développement entraînent de nouveaux défis techniques, administratifs et opérationnels qui ne sont pas forcément connus ou anticipés par tous les acteurs de la chaîne programmatique. Il manque une coordination plus étroite entre le programme et les services supports pour mieux identifier les éventuels défis et permettre au programme de mieux prendre en compte les contraintes techniques et aux services support de mieux anticiper les demandes du programme.

3.2 RECOMMANDATIONS ISSUES DES CONCLUSIONS CI-DESSUS

203. Sur la base des conclusions susmentionnées, l'EE a formulé **cinq recommandations concrètes** — adressées principalement au BP mais avec des contributions du niveau central — présentées dans le Tableau .

Tableau 3: recommandations

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Autres entités collaboratrices (le cas échéant)	Degré de priorité élevé / moyen	Délai de mise en œuvre
R1	<p>Investir dans un des avantages comparatifs du PAM/MDG moins mis en évidence : la "Gestion intégrée de risques" (GIR) y compris la préparation. Reformuler le PSP/Line of Sight autour de la GIR aiderait le PAM Madagascar à revenir à l'essentiel et à investir davantage au cours des cinq prochaines années dans le renforcement des capacités nationales, avec des résultats très tangibles. Une fois que cette tâche a été accomplie et que le gouvernement assume activement son rôle, le PSP suivant peut alors se transformer en un solide portefeuille de renforcement de la résilience.</p> <p><u>Sous-recommandation 1.1</u></p> <p>Mettre en scène de manière plus consolidée le travail de préparation à travers la gestion intégrée des risques (GIR), l'optique du financement basé sur les prévisions, l'action anticipée, le transfert/ l'assurance des risques et un développement des capacités plus scénarisé et plus fort de tous les acteurs gouvernementaux clés impliqués dans la réponse.</p> <p><u>Sous-recommandation 1.2</u></p> <p>Placer la réponse humanitaire dans une perspective "nexus". Travailler avec les acteurs du développement pour évaluer et renforcer leur capacité à assumer la responsabilité des aspects pertinents de la réponse humanitaire dès le début et dès la conception de la réponse (et en identifiant quand et comment les deux mèneront à des résultats collectifs).</p> <p><u>Sous-recommandation 1.3</u></p> <p>À travers une stratégie conjointe du développement des capacités (partagée avec UNOCHA, UNDRR ou autre) et une stratégie de sortie du PAM, tenir le gouvernement responsable de résultats clairs (preuve d'adhésion) dans un cadre de gestion basé sur les résultats. Examiner le travail de renforcement des capacités du PAM du Lesotho pour s'en inspirer.</p>	Stratégique	Direction du BP	RBJ et siège (pour aider à trouver le moyen de rendre une telle approche réalisable dans les limites prescrites du PSP)	Élevé	Dans le prochain PSP (mars 2024)

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Autres entités collaboratrices (le cas échéant)	Degré de priorité élevé / moyen	Délai de mise en œuvre
R2	<p>Établir et orchestrer un programme de plaidoyer pour la mise en place d'un environnement favorable par le gouvernement pour sa gestion intégrée des risques (GIR), y compris la préparation et la réponse aux crises.</p> <p>Détailler dans ce programme les objectifs en termes de financement, mise en place institutionnelle, politiques et surtout budgets nécessaires pour que le gouvernement puisse prendre en charge de façon autonome la protection des populations et la sauvegarde de vies à travers la préparation et la réponse aux crises (EPR). Préciser également la manière dont le PAM va œuvrer à la promotion et au soutien des changements nécessaires.</p>	Opérationnel	Direction du BP		Moyen	Préparation en 2023 et lancement en janvier 2024
R3	<p>Établir une base de preuves plus solide pour déterminer la valeur des activités du PAM allant au-delà de la réponse humanitaire.</p> <p>Ceci permettrait au PAM de démontrer d'une manière plus convaincante sa performance dans d'autres secteurs (en premier lieu la résilience) pour informer les décisions de partenaires et donateurs sur les financements, en utilisant les nombreuses actions de résilience nouvellement financées comme une opportunité de compiler ces preuves de concept.</p> <p><u>Sous-recommandation 3.1</u></p> <p>Réaliser une analyse coûts-bénéfices multisites pour les activités de préparation (celles-ci comprennent à la fois les actions menées par les communautés, les autorités et le PAM).</p> <p><u>Sous-recommandation 3.2</u></p> <p>Suivre et promouvoir la manière dont un investissement du PAM dans la préparation réduit en moyenne le besoin de financement de l'intervention humanitaire pendant la durée du PSP.</p> <p><u>Sous-recommandation 3.3</u></p> <p>Produire une preuve de concept évaluative solide pour toute activité de résilience — y compris les activités historiques (FFA) et les pilotes en cours — pour déterminer si elles méritent d'être étendues. Collaborer étroitement</p>	Opérationnel	Direction du BP	RBJ	Moyen	Continu

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Autres entités collaboratrices (le cas échéant)	Degré de priorité élevé / moyen	Délai de mise en œuvre
	avec les donateurs à cette fin et comparer avec des travaux parallèles similaires en cours chez les partenaires.					
R4	<p>Élaborer, fournir (selon le module requis) et assurer le suivi d'un programme de sensibilisation pour inciter le personnel du PAM à examiner de manière plus attentive les impacts potentiellement nuisibles de l'aide humanitaire et du développement.</p> <p>Partant des exemples présentés dans cette évaluation, examiner attentivement le potentiel des solutions centrées sur les personnes et pilotées localement tout en examinant également le concept de "ne pas nuire" ("<i>do no harm</i>", en anglais). Proposer une orientation au personnel pour l'encourager à apprendre et à pratiquer les bons réflexes basés sur une meilleure compréhension des dynamiques sociales propres à chaque communauté, sur des meilleures connaissances des risques de dépendance et de leur réduction, et sur une prise de conscience de la dynamique créée par le port du logo PAM.</p> <p>Installer un programme de développement des capacités comprenant des sessions en face à face avec des vidéos (en format formation des formateurs), des modules écrits (formation à son rythme) et, si les budgets le permettent, un module en ligne (requis pour tout le personnel). Remarque : cela peut également servir de modèle important pour d'autres pays dans lesquels le PAM est actif.</p>	Opérationnel	Direction du BP	RBJ	Élevé, car cela influence tout le portefeuille	Décembre 2023
R5	<p>Mettre en place ou réactiver une unité interne (ou un comité, permanent ou temporaire) de vision et d'intégration au sein du BP.</p> <p>Cette nouvelle unité aurait pour but de :</p> <ul style="list-style-type: none"> 60. développer, entretenir et surveiller les liens entre les EDS établies dans le futur PSP; 61. veiller à ce que les bureaux de terrain et les antennes soient étroitement associés et partagent la même vision et les mêmes objectifs; 62. s'assurer que tout le personnel possède les compétences requises qui reflètent les valeurs et la portée technique de cette vision. 	Opérationnel	Direction du BP		Moyen	Dès le début du prochain PSP (mars 2024)

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Autres entités collaboratrices (le cas échéant)	Degré de priorité élevé / moyen	Délai de mise en œuvre
	<p><u>Sous-recommandation 5.1</u></p> <p>Ressources humaines : faire évoluer les contrats des SSA et permettre au personnel de travailler sereinement sur un minimum de deux à trois ans et généralement avec moins de rotation du personnel au BP. Changer également les profils et la formation pour s'adapter et disposer d'au moins quelques effectifs "trilingues" (humanitaire, de développement et de paix) et capables de voyager dans le temps ("<i>time travelers</i>") à court et moyen terme, ainsi que de généralistes et de personnes ayant des compétences techniques clés comme l'hydrologie ou l'anthropologie.</p> <p><u>Sous-recommandation 5.2</u></p> <p>Partenariats avec les acteurs du développement : orchestrer une stratégie entièrement nouvelle avec des relations solides à long terme dans le pays, avec les acteurs du développement tels que les agences basées à Rome, les ministères clés et les agences nationales (FID, plus d'acteurs du secteur privé, etc.)</p> <p><u>Sous-recommandation 5.3</u></p> <p>Suivi et évaluation : repenser la collecte des données qui permettent de comprendre les besoins des populations affectées à moyen et long terme, sans se limiter à leurs besoins immédiats et à court terme. Explorer et sélectionner les indicateurs qui représentent le mieux la résilience (en commençant par ceux du CRF).</p>					

Bureau de l'évaluation

Programme Alimentaire Mondial

Via Cesare Giulio Viola 68/70,00148 Rome,
Italie - T +39 06 65131

wfp.org/independent-evaluation