



Programme
Alimentaire
Mondial

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES

Évaluation de Madagascar

Plan stratégique de pays du PAM

2019–2023

CONTEXTE

Madagascar, la quatrième plus grande île du monde, a une population de 28,2 millions d'habitant.e.s. Le pays est touché par la pauvreté multidimensionnelle et la malnutrition chronique, le taux de retard de croissance chez les enfants de moins de 5 ans s'établissant à plus de 40 % en 2020. Madagascar est également confrontée à des phénomènes météorologiques et climatiques intenses tels que des sécheresses, inondations et cyclones récurrent.e.s. La saison des cyclones de 2022 fut l'une ayant entraîné le plus de bouleversements ces dernières décennies, affectant près d'un million de personnes au premier semestre de l'année.

SUJET ET ORIENTATION DE L'ÉVALUATION

La transformation stratégique liée à l'adoption de l'approche reposant sur les plans stratégiques de pays (PSP) a permis au PAM d'adopter une démarche pluriannuelle et plus intégrée dans sa programmation dans les pays. Par l'intermédiaire du PSP, le PAM Madagascar visait à i) continuer à se positionner en tant qu'acteur de premier ordre dans le domaine de la réponse aux crises ; ii) inclure davantage d'activités de renforcement de la résilience ; iii) contribuer à lutter contre la malnutrition chronique ; iv) mettre à disposition du gouvernement un appui institutionnel et v) fournir des services communs à la communauté humanitaire. Après quatre révisions budgétaires, le plan basé sur les besoins du PSP a été revu à la hausse, passant de 297 millions de dollars des États-Unis pour 3,1 millions de bénéficiaires prévus à 628 millions de dollars des États-Unis pour 4,7 millions de bénéficiaires prévus. En octobre 2023, le niveau de financement global approchait 53 % du plan basé sur les besoins.

OBJECTIFS ET UTILISATEURS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été commanditée par le Bureau de l'évaluation du PAM dans le but de fournir des données probantes à des fins d'obligation redditionnelle et d'apprentissage et pouvoir ainsi étayer l'élaboration du prochain PSP pour Madagascar. Ont été évaluées toutes les activités du PAM mises en œuvre entre 2018 et septembre 2022, et notamment le positionnement stratégique du PAM, sa contribution effective aux effets directs stratégiques, l'efficacité de la mise en œuvre du PSP et les facteurs qui expliquent la performance du PAM.

Les principaux utilisateurs visés de l'évaluation incluent le bureau de pays du PAM, le Bureau régional de l'Afrique australe, les divisions techniques du Siège du PAM, le Conseil d'administration du PAM, le gouvernement de Madagascar, d'autres entités des Nations Unies à Madagascar, des donateurs et des organisations de la société civile.

PRINCIPALES CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

Pertinence et positionnement stratégique

Le portefeuille du PAM est aligné stratégiquement sur les politiques et stratégies nationales, et des accords prometteurs ont été conclus entre le PAM et ses partenaires étatiques pour tous les effets directs stratégiques. Par exemple, les activités d'alimentation en milieu scolaire du PAM s'appuient sur les politiques nationales, et les liens avec des partenaires locaux sont également favorisés. Le PAM a mis en œuvre des efforts importants pour l'administration et l'harmonisation des données probantes dans le but de mettre au point et d'éclairer ses programmes de manière efficace ; la base de données probantes au service de la programmation de long terme peut toutefois être améliorée.

Le PAM a donné priorité à ses activités localisées dans les régions du sud du pays, compte tenu de ses capacités opérationnelles, bien que les données nationales sur la nutrition indiquent clairement que des poches de malnutrition sont présentes dans d'autres régions du pays. La capacité du PAM à sauver des vies a été reconnue, et sa présence demeure pertinente pour les catastrophes à déclenchement rapide telles que les cyclones. Cependant, plusieurs parties prenantes (y compris des responsables gouvernementaux, des donateurs et des organisations de la société civile) remettent en cause son positionnement stratégique dans la lutte contre les crises structurelles, socio-économiques et environnementales à long terme telles que les sécheresses dans les régions du sud. La programmation liée à la résilience a commencé à prendre en considération les problématiques d'accès à l'eau, avec un potentiel de renforcement.

Cohérence externe et interne

Dans l'ensemble, les partenariats avec les agences de l'ONU n'étaient pas le point fort du PSP. Certaines exceptions ont toutefois été constatées, notamment la collaboration étroite entre le PAM et l'UNICEF et la Banque mondiale pour la réponse aux crises, ou avec le PNUD et l'OIT concernant les questions de genre et de droits humains. Comme il se doit, le PAM a assumé le rôle de prestataire de services auprès de la communauté humanitaire au cours des réponses d'urgence, par exemple suite aux passages des cyclones, particulièrement au niveau des télécommunications et du transport aérien, par l'intermédiaire de l'UNHAS et son expertise logistique.

Concernant la logique interne du programme, le PSP fonctionne actuellement de façon cloisonnée entre ses différents aspects programmatiques, les liens formels et les synergies concrètes entre plusieurs effets directs stratégiques étant insuffisant.e.s. Par exemple, la création de jardins communautaires est encouragée par trois effets directs stratégiques distincts, ce qui crée des opportunités manquées d'harmonisation et d'apprentissage transversal. Des efforts sont mis en œuvre pour renforcer les synergies et l'intégration entre les différentes interventions, mais les lacunes dans l'institutionnalisation de tels liens entre les différents effets directs stratégiques, les contraintes temporelles et le caractère limité des ressources ont entravé les progrès dans ce domaine.

Contribution aux effets directs du PSP pour Madagascar

Réponse à la crise. Le PAM est parvenu à une bonne couverture des populations affectées par la COVID-19 et les chocs naturels ainsi que des groupes vulnérables spécifiques, stabilisant la sécurité alimentaire et réhabilitant des infrastructures. Les objectifs liés à l'apport nutritionnel suffisant, surtout chez les femmes, n'ont pas été atteints.

Repas scolaires. Les résultats en termes d'assiduité et de rétention ont été dans l'ensemble positifs, bien que les rations alimentaires aient été plus petites que prévu et que des difficultés liées à la COVID-19 aient été constatées. En 2021, le PAM a proposé pour la première fois des transferts monétaires dans le but de diversifier les repas des enfants et de soutenir la production locale. En termes d'appui institutionnel, davantage d'efforts sont nécessaires pour renforcer les capacités autour de l'approvisionnement et du stockage alimentaires.

Nutrition. Si l'intervention a permis d'obtenir des résultats positifs en termes de couverture et d'adhésion, la diversité alimentaire et les régimes alimentaires des enfants ont été en dessous des attentes. Le PAM a soutenu l'élaboration de plusieurs politiques nationales clés et a aidé les sociétés du secteur privé à fortifier leurs produits et à les vendre sur le marché à plus grande échelle.

Activités liées à la résilience. Le PSP s'est centré sur des efforts de résilience ciblés géographiquement, et intégrés. Les interventions ont été menées à une échelle relativement petite, et se sont avérées insuffisantes pour contrer l'impact des chocs et lutter contre les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Il y a un potentiel de renforcement de la collaboration avec d'autres entités des Nations Unies dotées d'une expertise complémentaire. Dans l'ensemble, davantage de données probantes sont nécessaires pour confirmer le potentiel et les effets des activités liées à la résilience du PAM à Madagascar.

Appui gouvernemental et interinstitutionnel. La mise en œuvre de l'appui via l'UNHAS et dans le domaine des télécommunications a été très appréciée des partenaires. Les initiatives de renforcement des capacités du PAM concernant la gestion des risques de catastrophe sont pertinentes, mais doivent s'axer davantage sur l'acquisition de capacités des partenaires. Une position du PAM claire au sujet d'une approche à plusieurs acteurs de la préparation et de la gestion intégrée des risques conformément au Cadre de Sendai n'a pas été établie.

Résultats transversaux

Égalité femmes-hommes. Le PAM a mis en œuvre des outils et initiatives afin de promouvoir l'égalité femmes-hommes, impliquant des groupes de femmes dans différentes activités génératrices de revenus ou de plaidoyer. Une analyse plus approfondie au sein des foyers est nécessaire. La perception des pratiques liées à l'égalité femmes-hommes du PAM par les communautés affectées, ainsi que leur adaptation à celles-ci, et l'intégration de ces pratiques aux activités, ne sont ni connues, ni documentées.

Protection et obligation redditionnelle envers les populations affectées. Les mécanismes de plainte et de rétroaction, qui comprennent notamment une ligne d'urgence et des commissions communautaires, ont renforcé l'obligation redditionnelle envers les populations affectées et permis de procéder à des ajustements dans le ciblage du programme ; ils doivent toutefois être élargis et rendus plus accessibles. Des opportunités existent pour mieux appliquer le principe de « ne pas nuire » via une meilleure prise en compte des dynamiques socio-économiques au sein des communautés, afin d'éviter le risque d'un défaut d'équité dans le ciblage.

Environnement et durabilité. Une plus grande attention pourrait être accordée à l'évaluation des besoins liés au climat, et une plus grande attention stratégique aux questions environnementales, particulièrement au vu des difficultés climatiques auxquelles le pays est confronté. Les efforts du PAM ont inclus l'intégration d'activités « préventives » aux réponses d'urgence, par exemple l'amélioration de la communication et de la coordination, l'obtention de financements gouvernementaux pérennes ou la mise en avant des approches ancrées au niveau local. Les investissements dans des partenariats à long terme avec les organisations locales et le secteur privé ont constitué une innovation pertinente.

Articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix. Le PSP n'a pas encore établi de manière visible des liens stratégiques dans le cadre de l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix. Des efforts sont réalisés par l'intermédiaire du Programme de protection sociale conjoint des Nations Unies. Toutefois, l'impact des actions de réponse d'urgence du PAM sur les efforts de développement qui doivent les suivre pourrait être davantage pris en considération, et la mise au point de stratégies de sortie pour les activités, et du PSP dans son ensemble, pourrait être améliorée. Les acteurs du développement pourraient être davantage inclus aux activités de réponse aux crises du PAM afin de préparer les bénéficiaires à la baisse d'intensité de l'assistance de ce dernier.

Utilisation efficace des ressources

La forte intensification des activités depuis 2020, associée aux limites de capacités internes, a entraîné des retards dans une part importante du portefeuille d'activités. Le PAM a mis en œuvre des efforts concrets pour pallier ces difficultés et améliorer sa capacité logistique, et notamment la création de nouveaux itinéraires d'expédition, le pré-positionnement, l'augmentation de la capacité de stockage ou la révision des contrats de transports ; ceux-ci ont eu des effets positifs sur le calendrier de ses interventions. Le PAM œuvre également à améliorer les procédures d'accès en s'associant à des organisations locales qui jouissent d'une meilleure compréhension du contexte opérationnel et d'une plus grande agilité de mouvement. Progressivement, l'efficacité des activités du PAM s'est renforcée grâce à une plus grande utilisation des transferts monétaires, qui ont l'avantage de réduire les coûts logistiques et de faciliter l'accès à des options alimentaires diverses, bien que des difficultés spécifiques liées à l'inflation et aux infrastructures des réseaux aient été relevées.

Facteurs

Le PAM est parvenu à attirer beaucoup plus de financements pour la réponse aux crises que pour les activités de renforcement de la résilience ; l'affectation spéciale des fonds pose des limites en termes d'obtention de ressources sûres pour ce dernier aspect. Malgré l'étoffement des équipes du PAM, les problèmes de sous-effectifs persistent, compromettant la qualité des interventions, particulièrement pour les unités de réponse aux crises, de suivi et de support. Le manque d'employé.e.s présentant les profils nécessaires dans des domaines spécifiques met à mal les efforts de plaidoyer, de coordination et de renforcement des capacités. Au fil du temps, les améliorations du suivi de l'activité ont permis au PAM et à ses partenaires de coopération de superviser les progrès du programme et d'adopter des mesures correctives lorsque cela s'est avéré nécessaire. Le suivi s'est progressivement affranchi de la fonction des programmes, bien que certaines difficultés organisationnelles persistent. Le PAM a forgé des liens solides avec le gouvernement, mais il est nécessaire de poursuivre les efforts en matière de formation technique ainsi que de conception et de mise en œuvre des activités de terrain.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'évaluation reconnaît les efforts importants entrepris par le PAM pour parvenir à un bon niveau de résultats au cours de l'une des périodes les plus tumultueuses et marquées par les crises de Madagascar. Le PAM est un acteur clé de la réponse humanitaire sur l'île, et est le partenaire privilégié de nombreux donateurs, surtout en ce qui concerne la réponse aux crises et les catastrophes à déclenchement rapide telles que les cyclones ou les inondations. Toutefois, le ciblage géographique de certaines activités du PAM ne reflète pas l'ensemble de la situation de pauvreté et de malnutrition qui sévit dans le pays. Les succès du PAM sont attribuables, au moins partiellement, à sa capacité à mobiliser des ressources financières supplémentaires pour répondre aux crises, à innover et à renforcer progressivement l'intégration des organisations locales à ses opérations. Le PSP ne s'est pas suffisamment aligné sur le Cadre de Sendai en tant qu'orientation stratégique pour son travail de préparation. La coopération avec les acteurs gouvernementaux bénéficierait d'une stratégie plus détaillée de renforcement des capacités et de retrait progressif du PAM. L'architecture du PAM Madagascar est optimisée pour les crises à déclenchement rapide, et n'est pas encore totalement adaptée à la mise en place d'une approche intégrée telle qu'elle a été envisagée dans la conception du PSP. Son portefeuille diversifié et en pleine expansion s'est concentré sur la résilience, mais il doit être contextualisé en se dotant de données probantes plus consolidées sur ses résultats. Le PAM a la possibilité de contribuer de manière plus appuyée à l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix.

Recommandations

1. Investir dans la gestion intégrée des risques, et notamment la préparation
2. Plaider, au niveau du gouvernement, en faveur d'un environnement favorable à sa gestion intégrée des risques ainsi qu'à sa préparation et sa réponse aux crises.
3. Renforcer la base de données probantes permettant de déterminer la valeur des activités du PAM au-delà de la réponse humanitaire.
4. Mettre au point et proposer un programme de sensibilisation visant à encourager le personnel du PAM à prendre davantage en considération les répercussions potentiellement néfastes de l'assistance humanitaire et au développement ; suivre la mise en œuvre de celui-ci.
5. Mettre en place, ou réactiver, une unité interne dédiée à la vision et à l'intégration au sein du bureau de pays.