



WFP EVALUATION

Évaluation du Plan stratégique de pays du PAM Mali 2020-2024

Rapport d'évaluation, Volume I
OEV/2023/008

Mai 2024



World Food
Programme

SAVING
LIVES
CHANGING
LIVES

Remerciements

L'équipe d'évaluation externe tient à remercier vivement tous les acteurs qui ont contribué à cette évaluation, notamment le Bureau de l'évaluation (OEV), pour leur soutien tout au long du processus, ainsi que leurs nombreux collègues du siège, des Bureaux régionaux, du Bureau de pays et des Sous-bureaux, pour leur appui précieux dans l'organisation de la collecte de données.

Nous souhaitons également remercier les nombreux interlocuteurs au sein du Gouvernement, des organisations non gouvernementales, des organisateurs multilatérales, des donateurs et des prestataires du PAM ainsi que les bénéficiaires des différentes activités, qui ont généreusement donné de leur temps et apporté leurs conseils.

Avertissement

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 ou constitutionnel des pays, territoires ou mers territoriales, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Crédits photos

Page de garde : WFP/Arlette Bashizi

Personnel clé de l'évaluation

BUREAU DE L'ÉVALUATION

Anne-Claire Luzot	Directrice
Christoph Waldmeier	Gestionnaire de l'évaluation
Michele Gerli	Analyste
Michael Carbon	Fonctionnaire principal d'évaluation, assurance qualité (AQ)

ÉQUIPE D'ÉVALUATION EXTERNE

Cécile Collin	Cheffe de l'équipe d'évaluation
Camille Eric Kouam	Consultant senior, nutritionniste
Mario Margiotta	Consultant senior, résilience
Pascal O'Neill	Gestionnaire des contrats
Yaya Bouaré	Consultant national, économiste, ingénieur
Salimata Togora	Consultante nationale, économiste, ingénieure
Moctar Cissé	Consultant national, ingénieur agronome
Boureima Hama Touré	Consultant national
Sidi El Moctar Touré	Consultant national
Joey Blindt	Analyste de recherche
Max Hennion	Responsable AQ

Table des matières

Résumé	i
1. Introduction	1
1.1 Caractéristiques de l'Évaluation	1
1.2 Contexte	1
1.3. Sujet de l'Évaluation	6
1.4. Méthodologie, Limitations et Considérations Éthiques	13
2. Constatations issues de l'évaluation	14
QE 1: Dans quelle mesure la position stratégique, le rôle et la contribution spécifique du PAM sont-ils fondés sur les priorités du pays et les besoins des personnes ainsi que sur les points forts du PAM?	14
QE 2: Quelles sont la mesure et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux effets directs stratégiques du PSP dans le pays?	24
QE 3: Dans quelle mesure le PAM a-t-il fait un usage efficace de ses ressources dans le cadre de sa contribution aux produits et aux effets directs stratégiques du PSP?	53
QE 4: Quels facteurs ont déterminé les performances du PAM et la mesure dans laquelle il a procédé à la réorientation stratégique visée par le PSP?	64
3. Conclusions et recommandations	75
3.1. Conclusions	75
3.2. Recommandations	78
Annexe 1: Liste des sigles utilisés dans le document	81
Annexe 2: Résumé des Termes de référence	85
Annexe 3: Annotations aux recommandations	87

Liste des figures

Figure 1: Niveau d'accès, décembre 2019.....	2
Figure 2: Niveau d'accès, octobre 2022.....	3
Figure 3: Évolution des mouvements de population au Mali.....	4
Figure 4: Nombre de personnes en situation de crise et au-delà selon le Cadre harmonisé (CH) - une comparaison entre la saison de soudure (Juin-Août) et la saison des récoltes (octobre-décembre) (2018-2023)	5
Figure 5: Cadre de l'évaluation	7
Figure 6: Comparaison entre le PSPP-T (2018-2019) et le PSP (2020-2024)	8
Figure 7: Logique d'intervention reconstruite	9
Figure 8: Contributions des donateurs principaux - PSP (2020-septembre 2023)	10
Figure 9: Bénéficiaires (% atteints/planifiés) par activité, croisée avec les transferts monétaires (dollars – % atteints/planifiés) et les transferts en nature (tonnes – % planifiés/atteints).....	11
Figure 10: Évolution du nombre de réfugiés maliens dans le camp de M'Bera.....	15
Figure 11: Comparaison des bénéficiaires ciblés par le HRP et le PAM pour la période 2018-2022	19
Figure 12: Bénéficiaires atteints/planifiés, ventilés par genre (2018-2023) – Activité 1: Aide alimentaire	24
Figure 13: Transferts monétaires et transferts en nature planifiés et distribués – Activité 1: Aide alimentaire	25
Figure 14: Répartition des bénéficiaires par statut	26
Figure 15: Ménages avec un score de consommation acceptable – Activité 1	27
Figure 16: Bénéficiaires atteints/planifiés, ventilés par genre (2018-2023) – Activité 12: Filets de sécurité	28
Figure 17: Score de consommation alimentaire (SCA) acceptable – Activité 12: Filets de sécurité 29	
Figure 18: Nombre d'élèves (bénéficiaires) atteints de 2018 à 2022 – Activité 3: Repas scolaires (PSPP-T, activité 4)	30
Figure 19: Proportions de bénéficiaires atteints pour l'activité 2, 2018-2022.....	32
Figure 20: EDS 3, activité 4 – Bénéficiaires ciblés et atteints et taux d'atteinte par année, 2018-2022.....	34
Figure 21: Bénéficiaires atteints/planifiés, ventilés par genre (2018-2023) – Activité 5 du PSP (activité 8 du PSPP-T) : FFA	36
Figure 22: Analyse de la situation d'accès direct du PAM – 30 juin 2021, 30 juin 2022, 30 juin 2023	42
Figure 23: Niveau de couverture des vulnérabilités du CH, phases 3et 4	55

Figure 24: Quantité de nourriture achetée et provenance des achats (2018-juin 2023)	57
Figure 25: Ventilation des coûts des transferts monétaires.....	58
Figure 26: Ventilation des coûts des transferts en nature.....	59
Figure 27: Pourcentages de pertes après livraison	60
Figure 28: Évolution des contributions par niveau de fléchage, 2018-2024	65
Figure 29: Nombre de partenaires coopérants et de FLA conclus avec les ONG nationales et internationales par année.....	68
Figure 30: Nombre d'employés du PAM Mali, ventilé par genre	70
Figure 31: Nombre d'employés par lieu d'affectation	71
Figure 32: Rotation du personnel.....	71

Liste des tableaux

Tableau 1: Bénéficiaires ciblés et atteints (2018-2022), ventilés par genre	11
Tableau 2: Bénéficiaires informés sur le programme (activité 1).....	44
Tableau 3: Statistiques détaillées disponibles – CFM Mali	45

Résumé

Introduction













Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation du plan stratégique de pays (PSP) établi pour le Mali pour 2020-2024 a été demandée par le Bureau de l'évaluation du PAM. Elle vise à répondre au double objectif consistant à rendre compte de l'action menée et à favoriser l'apprentissage, et éclairer l'élaboration du prochain PSP pour le Mali.
2. L'évaluation a porté sur les activités menées par le PAM au titre du plan stratégique de pays provisoire de transition (PSPP-T) sur la période 2018-2019 et au titre du PSP sur la période 2020-2024. Elle a été conduite entre mars 2023 et avril 2024 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 au Mali, au Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest, aux divisions techniques du Siège à Rome, au Conseil d'administration du PAM, au Gouvernement malien, aux entités des Nations Unies partenaires et aux donateurs. Elle peut également intéresser les organisations de la société civile et les organisations non gouvernementales présentes au Mali, le secteur privé, les bénéficiaires du PAM, ainsi que la population malienne dans son ensemble.

Contexte

4. Pays enclavé d'Afrique de l'Ouest, le Mali se caractérise par la vaste étendue de son territoire et la faible densité de sa population, en particulier dans les régions désertiques du Nord. La diversité de la population malienne a une incidence sur les relations intercommunales, notamment pour ce qui est de l'accès aux ressources destinées à l'agriculture et à l'élevage, qui sont les principaux moyens de subsistance dans les zones rurales.
5. Le Mali doit faire face à d'importantes questions liées au développement humain et se classe au 186^e rang selon l'indice de développement humain, 19 pour cent de la population vivant sous le seuil international de pauvreté, soit 1,90 dollar É.-U. par personne et par jour, et 68 pour cent étant considérés comme pauvres d'après l'indice de pauvreté multidimensionnelle.
6. Depuis 2012, le Mali est plongé dans une crise complexe sur le plan de la sécurité, et connaît depuis 2016 une intensification des violences contre sa population civile, qui perturbent la fourniture des services de base à la population ainsi que l'accès humanitaire. Le nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays augmente régulièrement; ce nombre était supérieur à 440 000 personnes en 2022, qui venaient s'ajouter aux 180 000 réfugiés présents dans le pays. Les coups d'État de 2020 et de 2021 ont contribué à isoler le Mali et poussé la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union européenne à imposer des sanctions.
7. Malgré le grand potentiel agricole du pays, seulement 7 pour cent des terres arables sont cultivées. Les changements climatiques, la dégradation des sols, les conflits et les infrastructures insuffisantes sont autant de facteurs qui ont contribué aux mauvais résultats et à la faible croissance du secteur de l'agriculture malien. Le nombre de personnes dont le niveau d'insécurité alimentaire est classé dans la catégorie "crise" ou "urgence" a fortement augmenté au cours de la période couverte par l'évaluation, et atteint 1,84 million de personnes en situation d'insécurité alimentaire aiguë pendant la période de soudure de 2022. D'après les rapports établis en application du Cadre harmonisé, cette augmentation tient principalement à l'insécurité, qui entraîne des déplacements, la perte de terres cultivables, des vols de bétail et le pillage ou la destruction des récoltes. En outre, la population pâtit de la hausse des prix et de conditions agroclimatiques de plus en plus imprévisibles.
8. Pendant la période couverte par l'évaluation, la proportion d'enfants souffrant de malnutrition aiguë globale est demeurée relativement stable, à 10 pour cent environ, et le taux de malnutrition chronique a oscillé entre 21 et 26 pour cent.

9. En 2019, le Gouvernement malien a mis en place un Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable pour 2019-2023, avec lequel tous les partenaires des Nations Unies ont été invités à faire concorder leur propre stratégie. Les auteurs du rapport volontaire sur la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD), publié en 2022, mettent en évidence la régression du Mali au regard de la plupart des ODD, une régression due à la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), à l'insécurité et à la crise qui a frappé les pays de la CEDEAO, et ce malgré les efforts déployés par le Gouvernement au titre de l'ODD 17. Les budgets des plans de réponse humanitaire ont augmenté régulièrement au cours de la période couverte par l'évaluation, et sont passés de 330 millions de dollars en 2018 à 686 millions de dollars en 2022, sur lesquels 40 pour cent ont été financés.

TABLEAU 1: INDICATEURS SOCIOÉCONOMIQUES			
	Indicateur	Valeur	Année
	Densité de population (habitants/km ²) (1)	17	2023
	Indice de développement humain (classement) (2)	186 sur 191	2022
	Inégalité des revenus: coefficient de Gini (score et classement) (2)	0,6136 155 sur 191	2021
	Agriculture (en pourcentage du produit intérieur brut) (3)	35,7	2021
	Emploi dans le secteur agricole (% de l'emploi total) (4)	68,3	2021
	Population vivant sous le seuil national de pauvreté (%) (1)	19,1	2023
	Population en situation de pauvreté multidimensionnelle (%) (5)	68,3	2021
	Prévalence de l'insécurité alimentaire modérée ou grave dans l'ensemble de la population (%)	7	2020
	Rapport taille/âge (retard de croissance – modéré ou grave), prévalence chez les enfants de moins de 5 ans (%) (6)	21	2022
	Personnes déplacées à l'intérieur du pays (7)	440 000	2022
	Réfugiés (7)	181 266	2022
	Taux d'alphabétisation des personnes de plus de 15 ans (%) (4)	21	2021

Sources: (1) Banque mondiale. 2023. *La Banque mondiale au Mali*; (2) 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*; (3) Institut national des statistiques du Mali (INSTAT). 2021; (4) INSTAT. 2021. *Enquêtes modulaires et permanentes auprès des ménages (EMOP)*; (5) PNUD. 2023. *Briefing note for countries on the 2023 Multidimensional Poverty Index – Mali* (chiffres pour 2021); (6) INSTAT. 2022. *Enquêtes nationales nutritionnelles anthropométriques et de mortalité rétrospective Mali (SMART)*; (7) Organisation internationale pour les migrations. *Matrice de suivi des déplacements – Mali*.

Plans stratégiques de pays

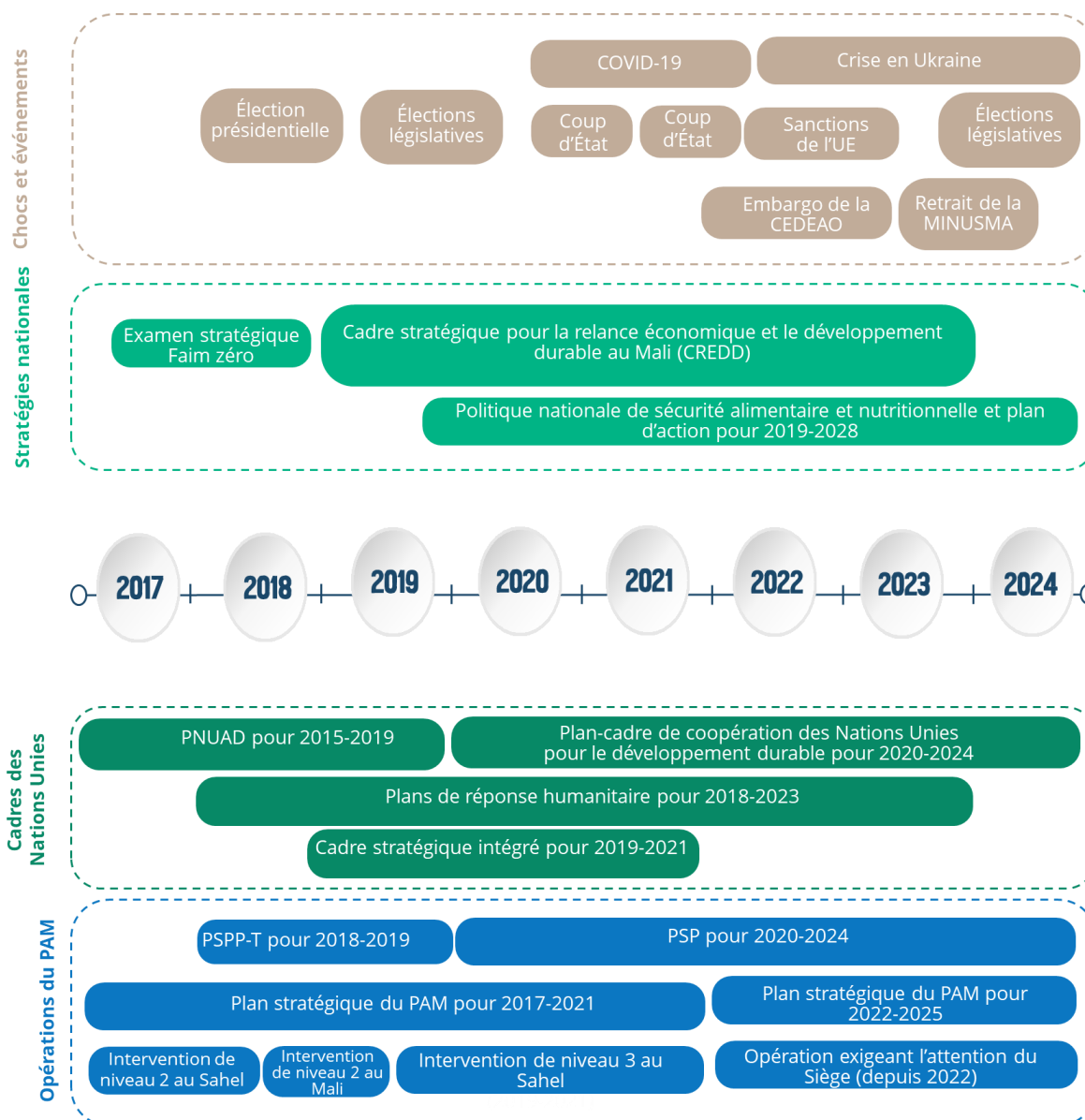
10. Dans le cadre du PSPP-T pour 2018-2019, le PAM entendait continuer de se positionner comme chef de file des interventions menées face aux crises, mettre en œuvre diverses activités de renforcement de la résilience, soutenir les partenaires nationaux et intégrer des questions transversales dans les activités.
11. Le PSP quinquennal pour 2020-2024 avait une structure analogue à celle du PSPP-T et a été approuvé par le Conseil en novembre 2019. Il visait à aider le Gouvernement à atteindre l'ODD 2 relatif à l'élimination de la faim et l'ODD 17 concernant les partenariats pour la réalisation des ODD. Il concordait avec le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable pour 2020-2024¹ et était relié à l'examen stratégique Faim zéro² de 2017 et au Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable pour 2019-2023³.
12. La figure 1 illustre la chronologie des événements clés, des stratégies nationales, des cadres des Nations Unies et des opérations du PAM au cours de la période couverte par l'évaluation. Tout au long de cette période, le PAM a mené des activités d'urgence, tout d'abord au sein d'une intervention d'urgence de niveau 2 mise en œuvre à l'échelle régionale et nationale, puis dans le cadre de l'intervention d'urgence de niveau 3 entreprise à l'échelle du Sahel en 2019 et, enfin, depuis 2022, au titre d'une opération "exigeant l'attention du Siège".

¹ Organisation des Nations Unies. 2020. *Cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF) 2020-2024 – Mali*.

² Examen stratégique de la sécurité alimentaire et de la nutrition (Bamako, décembre 2017 – non publié).

³ Gouvernement malien. 2019. *Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD 2019-2023)*.

Figure 1: Aperçu du contexte national et des opérations du PAM (2017-2024)

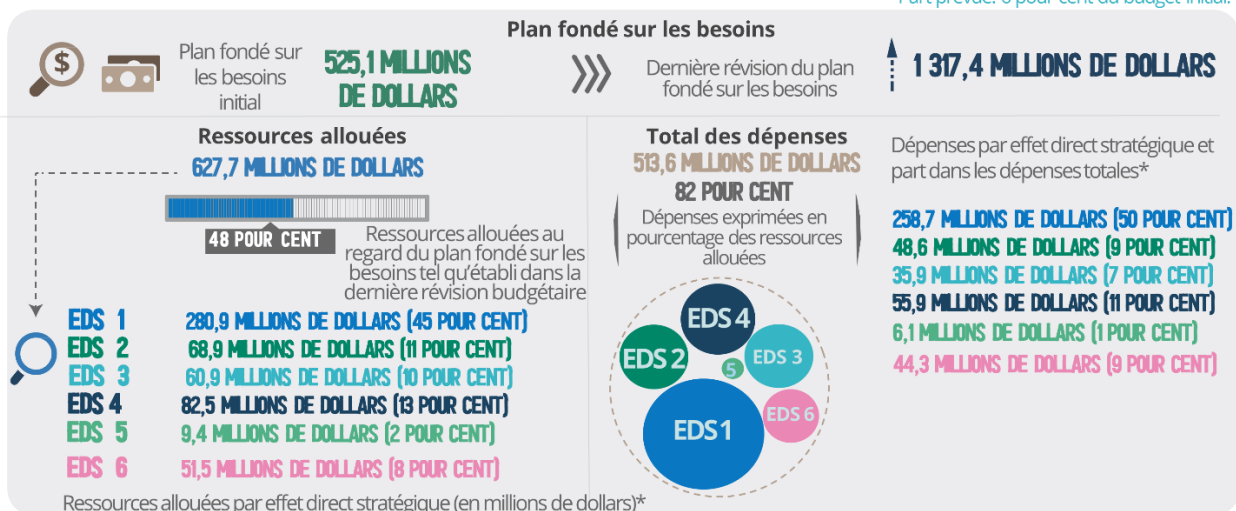
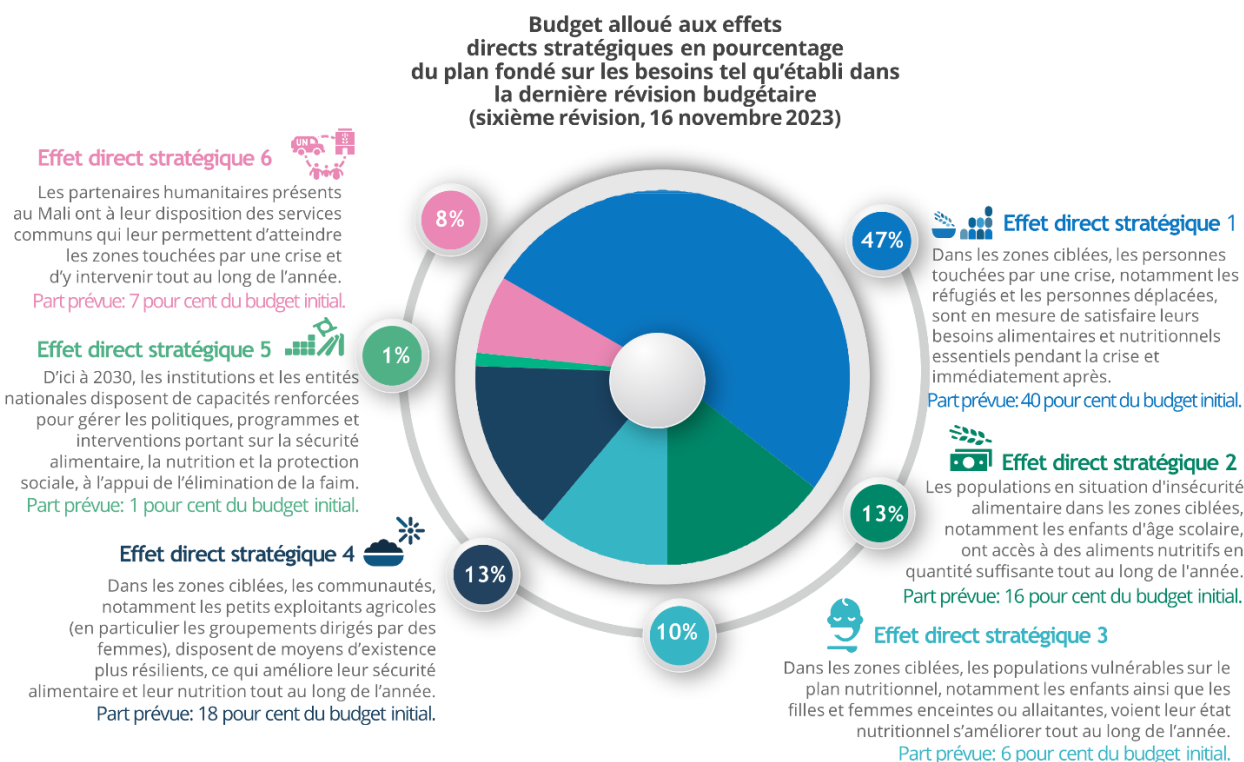


Abréviations: MINUSMA = Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali; PNUAD = Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement; UE = Union européenne.

Source: Figure établie par le Bureau de l'évaluation.

- Le PSPP-T et le PSP ont tous deux été révisés à plusieurs reprises au cours de leur mise en œuvre pour tenir compte de l'augmentation des besoins dans le cadre de la composante relative aux interventions face aux crises. Le coût total du PSPP-T était initialement estimé à 90 millions de dollars, mais, après cinq révisions, le budget définitif s'est élevé à 260 millions de dollars. Le plan fondé sur les besoins figurant dans le PSP a augmenté pour passer de 525 millions de dollars initialement à 1,32 milliard de dollars à l'issue de la sixième révision (figure 2). Parallèlement, le nombre prévu de bénéficiaires est passé de 3,27 millions de personnes à 12,12 millions de personnes (figure 3). Le PSPP-T était financé à hauteur de 63 pour cent, soit 163 millions de dollars au total, mais le niveau de financement global du PSP en septembre 2023 était de 51,3 pour cent. Sur les 592 millions de dollars levés à cette date, 476 millions de dollars avaient été dépensés. C'est la Commission européenne qui a été le plus grand donateur, suivie des États-Unis d'Amérique et de l'Allemagne.

Figure 2: Plan stratégique pour le Mali (2020-2024): effets directs stratégiques, budget, financement et dépenses

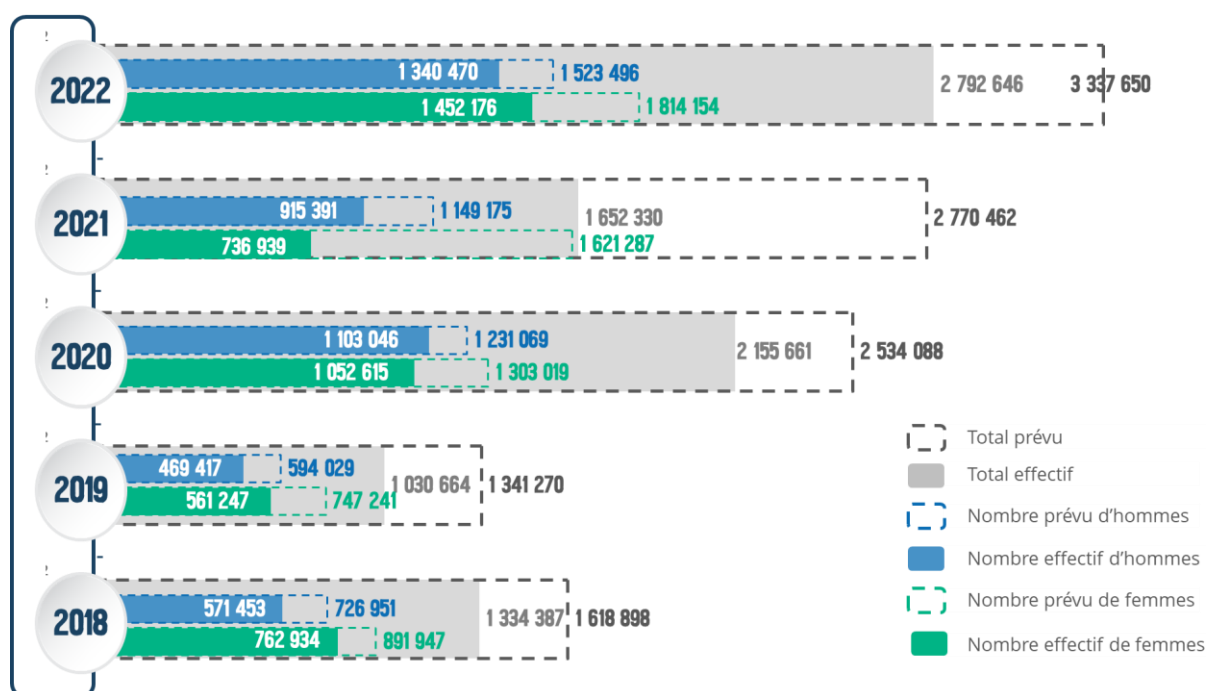


* La somme des pourcentages indiqués pour les ressources allouées et les dépenses effectuées par effet direct stratégique n'est pas égale à 100 pour cent, car certaines ressources ont aussi été allouées et dépensées à des fins non liées aux effets directs stratégiques.

Abréviation: EDS = effet direct stratégique.

Sources: Sixième révision du plan stratégique pour le Mali (2020-2024) et aperçu des ressources budgétaires du portefeuille de pays (données extraites en novembre 2023, document interne).

Figure 3: Nombre de bénéficiaires prévu et effectif, par sexe (2018-2022)



Sources: PAM. Rapports annuels pour le Mali de 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022. Consultables sur wfp.org.

Constatations issues de l'évaluation

Dans quelle mesure le plan stratégique de pays est-il fondé sur des données factuelles et orienté de manière stratégique pour subvenir aux besoins des personnes les plus vulnérables et les plus à risque?

Pertinence au regard des besoins

- Le PAM s'est positionné pour relever les défis auxquels le Mali se heurte concernant l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, défis qui ont été mis en évidence par diverses sources. Tous les effets directs stratégiques énoncés dans le PSP s'appuient sur des analyses sectorielles spécifiques, notamment des études conjointes globales comme l'examen stratégique Faim zéro de 2017, des analyses semestrielles de l'insécurité alimentaire aiguë menées en application du Cadre harmonisé, des analyses intégrées du contexte réalisées à intervalles réguliers pour éclairer les programmes en faveur de la résilience, et des activités de planification communautaire participative. Divers outils ont été utilisés pour renforcer le volet du PSP portant sur l'intégration des activités de résilience, mais le plan aurait besoin d'une analyse globale dans la perspective d'une intervention intégrée reliant le volet relatif à l'intervention d'urgence à celui relatif à la résilience.
- Bien que le Bureau du PAM au Mali ait déployé des efforts supplémentaires pour mener et exploiter une analyse tenant compte des conflits, la dimension régionale de la crise n'a été analysée que dans une faible mesure, en particulier en ce qui concerne les réfugiés maliens vivant dans les pays voisins, les mouvements transfrontaliers de ces réfugiés et la population en grande partie nomade qui se trouve au centre et au nord du pays et dans des zones telles que la région des trois frontières située entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger.

Harmonisation avec les priorités nationales

16. Le PAM a appuyé l'élaboration et la mise en application de diverses politiques en rapport avec les ODD. À cet égard, ses interventions ont été mises en concordance avec le Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable pour 2019-2023⁴ et avec la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle⁵. Le PAM a été très présent au Mali et a joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre de stratégies nationales.
17. La participation d'institutions nationales et locales à l'élaboration des documents cadres du PAM a été limitée, mais le PAM a organisé des réunions de planification participative dans des communautés ciblées pour tenir compte des priorités de ces dernières dans ses activités.

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

18. Le PAM a joué un rôle essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable et des plans de réponse humanitaire pour le Mali. De par sa forte présence et la grande couverture de ses activités dans le pays, en particulier dans les zones exposées aux conditions d'accès les plus complexes et à d'autres problèmes encore, le PAM disposait d'atouts spécifiques reconnus au sein de la communauté d'aide humanitaire. Cependant, certaines possibilités susceptibles de déboucher sur des synergies d'ordre stratégique ou liées aux programmes, telles que l'analyse conjointe à l'appui de l'action menée à l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix, n'ont pas été pleinement exploitées.

Cohérence interne et intégration

19. Dans le cadre du PSP pour le Mali, le bureau de pays a consenti d'importants efforts pour mettre en œuvre ses activités d'amélioration de la résilience de manière intégrée, en s'appuyant sur la théorie sous-jacente selon laquelle les résultats des activités se renforceraient mutuellement. Cette démarche ne s'est toutefois pas encore concrétisée dans les faits, la planification, la mise en œuvre et le suivi étant restés en grande partie sectoriels. Les liens entre le volet relatif à l'intervention d'urgence et celui relatif à la résilience doivent être formulés plus clairement compte tenu de la capacité du PAM à mener des activités à grande échelle dans les zones difficiles d'accès, qui est l'une de ses forces. Certaines hypothèses sous-tendant la logique du PSP ne se sont pas vérifiées, notamment l'assouplissement des financements ou la mise en place d'un environnement favorable sur le plan de la sécurité et d'un point de vue économique.

Positionnement stratégique dans un contexte évolutif

20. Le PAM s'est bien adapté à des conditions instables, et a donné la priorité aux besoins essentiels de la population malienne lors de la planification de l'assistance. Il a révisé ses chiffres de planification à plusieurs reprises pour tenir compte de l'évolution de la vulnérabilité des personnes et des communautés et prendre en considération l'élaboration des approches qu'il comptait suivre pour faire face aux crises et renforcer la résilience.
21. Le PAM n'a pas su profiter de la place tout à fait à part de ses programmes en milieu scolaire relevant du volet relatif à la résilience pour développer son ensemble d'activités d'intervention face aux crises en y intégrant une composante axée sur l'éducation. Par ailleurs, la nécessité de mener tous les ans pendant la période de soudure des interventions qui ont ciblé de façon répétée les mêmes zones géographiques ainsi que les mêmes groupes de population est constitutive d'une situation d'urgence prévisible ou "chronique", dont les causes sous-jacentes n'ont été traitées que de manière marginale.

⁴ Ibid.

⁵ Gouvernement malien. 2019. *Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PoINSAN)*.

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

Contribution à l'obtention des effets directs stratégiques

22. Globalement, le PAM a obtenu de très bons résultats au niveau des produits, en particulier s'agissant du nombre de bénéficiaires pris en charge dans le cadre de la composante du PSP relative aux interventions d'urgence. Compte tenu des restrictions de financement, le PAM a souhaité venir en aide au plus grand nombre possible de bénéficiaires dans le cadre de ses interventions d'urgence, et préféré réduire la taille des rations lorsque cela a été nécessaire.
23. La dimension régionale de la crise n'a pas encore été suffisamment analysée. Cette dimension englobe les réfugiés, les groupes nomades et les personnes en situation de déplacement se trouvant dans des régions difficiles d'accès le long de la frontière avec le Burkina Faso et le Niger et, malgré la vulnérabilité manifeste de ces groupes de population, l'équipe d'évaluation n'a donc pas pu distinguer d'interventions spécifiquement axées sur leurs besoins.

Effet direct stratégique 1: interventions d'urgence

24. Dans le cadre des interventions d'urgence qu'il a menées au Mali, le PAM a utilisé des transferts de ressources non assortis de conditions pour faire face à différents types de vulnérabilité. Ces transferts ont été distribués en majorité pendant la période de soudure annuelle dans le cadre d'interventions entreprises à intervalles réguliers en faveur de la population résidente et, dans une moindre mesure, des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des réfugiés. Le PAM a prêté assistance à un nombre croissant de bénéficiaires, qui est passé de 696 307 personnes en 2018 à 2 492 000 personnes en 2022, souvent au moyen de rations réduites conformément à la priorité accordée à la prise en charge de la totalité des bénéficiaires plutôt qu'à la taille des rations.
25. Au niveau des effets directs, les résultats ont été inégaux au cours de la mise en œuvre du PSPP-T et du PSP, même si les données recueillies lors d'échanges informels avec les bénéficiaires semblent indiquer que les distributions du PAM ont contribué à limiter l'insécurité alimentaire.
26. En lien avec les interventions d'urgence, le PAM a mis en œuvre un programme de prévention et de traitement de la malnutrition aiguë modérée. Les contraintes budgétaires et les ruptures d'approvisionnement ont freiné les résultats obtenus dans le cadre des activités de prévention, mais les activités axées sur le traitement ont permis de maintenir des taux de récupération élevés.

Effets directs stratégiques 2, 3 et 4: renforcement de la résilience

27. Au cours de la mise en œuvre du PSP, le PAM a encouragé une plus grande intégration de ses activités de renforcement de la résilience dans un ensemble d'interventions conçu pour s'attaquer de manière globale aux vulnérabilités complexes des communautés ciblées. Lors de leurs échanges avec les bénéficiaires, les évaluateurs ont pu vérifier l'efficacité avec laquelle le programme intégré a permis d'améliorer les résultats, mais, jusqu'ici, l'intégration a consisté principalement à concentrer les activités sur le plan géographique. Aucune démarche intégrée n'a été entreprise dans les domaines de la planification, de la mobilisation des partenaires, du ciblage et du suivi au cours de la période couverte par l'évaluation.
28. Les programmes que le PAM a menés en milieu scolaire dans le cadre de l'activité 3 ont régulièrement progressé au cours de la période de mise en œuvre du PSP et jouent un rôle déterminant au sein du portefeuille d'activités du bureau de pays. Leur couverture globale demeure toutefois limitée au vu des besoins du pays. Dans les écoles ciblées, les taux de scolarisation et de fréquentation se sont améliorés de façon générale, sauf durant la pandémie de COVID-19. Dans la pratique, les évaluateurs ont trouvé peu de données factuelles témoignant de l'intégration escomptée des programmes en milieu scolaire dans d'autres activités en faveur de la résilience.
29. Dans le cadre de l'activité 4, le PAM a soutenu le programme national de prévention et de traitement de la malnutrition aiguë modérée, qui est intégré dans l'ensemble d'activités du PAM en faveur de la résilience. Les évaluateurs n'ont pas pu constater d'amélioration significative des pratiques nutritionnelles, mais sont arrivés à la conclusion que les interventions avaient contribué à maintenir les taux de malnutrition au-dessous des niveaux d'urgence.

30. Dans le cadre de l'activité 5, le PAM a mis en œuvre un programme fondé sur des activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs ainsi qu'un programme d'appui à l'accès des petits exploitants agricoles aux marchés, en en faisant des composantes clés de l'ensemble intégré d'activités de renforcement de la résilience. Au cours de la période couverte par le PSPP-T et le PSP, le PAM est venu en aide à un grand nombre de bénéficiaires (170 000 personnes en moyenne par an) et a contribué à la mise en place de moyens qui ont aidé les communautés à accroître leur productivité agricole.
31. En dépit de ces bons résultats, toutefois, des problèmes de coordination des différentes parties prenantes sur le terrain ont persisté durant la période couverte par l'évaluation en raison de l'environnement opérationnel complexe caractérisant le Mali. L'intégration d'approches par chaîne de valeur dans les programmes en faveur de la résilience ciblant les petits exploitants agricoles ne s'est pas concrétisée comme prévu.
32. Durant la période de mise en œuvre du PSP, le PAM a entrepris au titre de l'activité 12 des initiatives de protection sociale qui étaient intégrées dans l'ensemble d'activités de renforcement de la résilience afin de donner au Gouvernement les moyens de jouer un rôle plus important dans les programmes d'assistance sociale. Cette démarche a encouragé l'utilisation et l'élargissement du registre social unifié du Gouvernement pour l'inscription des bénéficiaires, mais sa portée et sa couverture ont été limitées et des écarts ont été relevés dans la réalisation des objectifs fixés et des taux de perception effective des aides en espèces.

Effet direct stratégique 5: renforcement des capacités

33. Bien que le PAM soit un acteur majeur et un partenaire de choix du Gouvernement malien, la stratégie qu'il a suivie en matière de renforcement des capacités au cours de la période couverte par le PSP n'était pas bien structurée, et les progrès vers une plus grande autonomie des structures nationales ont été limités. L'initiative en la matière la plus aboutie et la plus enracinée au sein des institutions est l'appui que le PAM a apporté pour soutenir la collecte et l'analyse des données relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle en application du Cadre harmonisé. Des initiatives de renforcement des capacités ont aussi été mises en œuvre dans le cadre d'autres activités, mais elles n'ont pas été planifiées ni coordonnées de manière globale.

Effet direct stratégique 6: prestation de services

34. Le PAM a renforcé ses services aériens d'aide humanitaire au cours de la période couverte par le PSP, et s'est adapté rapidement à l'évolution de la situation et de la demande. Il a également continué de diriger le module de la logistique et de fournir des services à la demande aux partenaires humanitaires. La bonne collaboration avec les autorités et la capacité d'adapter ses services avec souplesse à l'évolution de la situation ont contribué à l'efficacité du PAM dans la fourniture de ces services.

Effets indirects

35. Les évaluateurs ont constaté que les activités du PSP s'accompagnaient d'importants effets indirects, mais que ceux-ci ne faisaient pas l'objet d'un suivi systématique et n'étaient pas non plus consignés de manière à ce que l'on puisse en tirer des enseignements. Sur le plan positif, ils ont observé des effets, probablement liés aux interventions du PAM, sur l'amélioration de la cohésion sociale à l'échelle locale, le recul de la migration au départ des zones rurales, le regain de l'activité économique dans le secteur privé et la plus grande facilité d'accès aux services de santé et d'éducation. Les parties prenantes ont en revanche mentionné un effet déstabilisateur dû à la sélection par le PAM des zones d'intervention ou au manque de continuité du soutien apporté aux personnes déplacées n'étant plus prises en charge par son dispositif d'intervention rapide, ce qui avait contribué à augmenter la migration interne.

Questions transversales

36. Le travail sur les questions transversales s'appuie sur des stratégies et des procédures opératoires normalisées spécifiques, les membres du personnel du bureau de pays étant chargés de s'assurer que ces questions sont intégrées dans toutes les opérations du PAM et dans l'ensemble du cycle des

programmes. Les préoccupations environnementales ne sont toutefois pas encore considérées comme une question transversale.

Principes humanitaires, accès et protection

37. Les problèmes rencontrés au cours de la négociation de l'accès humanitaire se sont accentués pendant la période couverte par l'évaluation. Ils ont amené le PAM à revoir sa stratégie d'accès et ses procédures opératoires normalisées, et ont fait ressortir l'importance que revêtaient les relations nouées avec les partenaires coopérants et les communautés pour gérer l'accès humanitaire et faire face aux risques dans les zones difficiles à atteindre. Au cours de la période couverte par le PSPP-T et le PSP, le PAM a fait des progrès considérables dans la promotion de l'accès aux personnes et aux communautés vulnérables vivant dans ces zones.
38. Le PAM a maintenu l'accent placé sur le respect des principes humanitaires, et trouvé ainsi un compromis délicat entre, d'une part, le soutien qu'il apporte au Gouvernement dans le cadre de sa fonction consistant à s'attaquer à l'insécurité alimentaire et, d'autre part, la démarche fondée sur ces principes qu'il a suivie pour prendre des décisions axées sur la vulnérabilité et ancrées dans le recours systématique aux analyses. Des tentatives d'ingérence dans les opérations du PAM de la part de divers acteurs ont néanmoins été observées.
39. Le PAM gère les aspects de ses activités relatifs à la protection en collaboration avec ses partenaires du module de la protection. Durant la période couverte par le PSP, il a révisé sa façon de prendre en compte la protection dans un environnement instable et complexe. Cela a permis de réduire les risques pour les bénéficiaires, mais les partenaires coopérants du PAM ont, quant à eux, continué d'être exposés à des risques élevés en matière de protection, et le PAM n'apporte pas un soutien systématique lorsque des problèmes surviennent.

Responsabilité à l'égard des populations touchées

40. Le PAM a renforcé sa stratégie visant à renforcer le respect du principe de responsabilité à l'égard des populations touchées, en faisant appel à des mécanismes participatifs de prise de décisions et à des dispositifs d'échange d'informations avec les communautés concernées.
41. Le nombre de plaintes reçues et gérées par l'intermédiaire des mécanismes communautaires de remontée de l'information du PAM a considérablement augmenté ces dernières années. Ces mécanismes ont été structurés conformément aux procédures opératoires normalisées et renforcés par la mise en service de logiciels communs utilisés pour gérer les informations en retour et soulever les questions qui doivent être résolues aux niveaux appropriés de la direction du PAM. Malgré les progrès accomplis, il persiste des problèmes pour garantir un accès équitable à ces mécanismes, et ce indépendamment du lieu et de l'aptitude de l'ensemble des membres des communautés touchées à utiliser les canaux de communication mis à disposition.

Égalité femmes-hommes et inclusion

42. Le PAM tient compte des vulnérabilités spécifiques des femmes, en particulier dans ses interventions en faveur de la nutrition et dans le cadre des activités de renforcement de la résilience au moyen desquelles il s'emploie à accroître l'autonomie socioéconomique des intéressées. Les évaluateurs ont toutefois relevé peu de travaux d'analyse sur lesquels le PAM pourrait s'appuyer pour concevoir et mettre en œuvre des programmes comportant une importante composante de nature à transformer les relations femmes-hommes.
43. L'intervention menée pendant la période de soudure portant essentiellement sur la population résidente de petits exploitants agricoles, les vulnérabilités spécifiques des groupes de population marginalisés, en particulier les personnes qui se déplacent à travers et à l'intérieur des zones rurales, n'ont guère retenu l'attention. La description et la prise en compte du soutien apporté par le PAM aux personnes handicapées, aux personnes âgées ainsi qu'aux filles et aux femmes enceintes ont été limitées.

Durabilité des interventions du PAM

44. Le PAM a mobilisé les communautés ciblées efficacement au cours de la phase de planification de ses programmes de renforcement de la résilience et constitué des comités de gestion à l'échelle locale pour gérer la mise en œuvre des activités et l'entretien des actifs créés. Les stratégies de transfert des responsabilités n'ont toutefois pas été formulées clairement dans le cadre de la collaboration du PAM avec les communautés, et les membres de ces dernières ont appelé l'attention sur la nécessité de prolonger l'assistance.
45. Les activités menées dans les domaines de l'intervention face aux crises et du renforcement de la résilience sont peu intégrées entre elles et sont mises en œuvre séparément pour le moment, mais la pérennisation des résultats dépend de l'aptitude du PAM à fournir un continuum d'interventions relevant des volets relatifs aux secours d'urgence et à la résilience. En outre, l'efficacité avec laquelle le PAM obtiendra des résultats durables grâce au soutien qu'il apporte aux acteurs des filières des aliments nutritionnels dépendra de sa collaboration avec le secteur privé.
46. L'intégration croissante des activités dans les systèmes nationaux augmente les possibilités d'inscrire les résultats dans la durée. Entre autres exemples, on pourrait citer les initiatives que le PAM mène par l'intermédiaire des programmes nationaux de protection sociale, de nutrition et de repas scolaires.

Articulation action humanitaire-développement-paix

47. Le PAM s'est employé à renforcer l'intégration des activités, mais la façon dont il entend procéder pour établir des liens entre les programmes d'action humanitaire, de développement et de consolidation de la paix n'est pas clairement définie. En outre, les complémentarités entre le PAM et ses principaux partenaires sont insuffisamment développées alors qu'elles sont cruciales pour resserrer ces liens et pérenniser les interventions.
48. Les programmes d'assistance alimentaire de grande ampleur offrent au PAM un point de départ possible pour appuyer la démarche pluridimensionnelle dite du "nexus" en intégrant cette assistance dans des stratégies de stabilisation qui mettent l'accent sur la cohésion sociale et la participation des communautés. Les évaluateurs ont relevé des résultats positifs dans ce domaine, le soutien apporté par le PAM en faveur d'un accès équitable à la nourriture ayant débouché sur des interactions constructives au sein des communautés et entre elles, tout en réduisant les tensions.

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

Respect des délais impartis

49. En dépit de l'amélioration des taux d'utilisation des contributions confirmées, des retards ont été constatés dans la fourniture de l'assistance à plusieurs niveaux, ce qui a eu des répercussions négatives sur les bénéficiaires. Le PAM a mis en place plusieurs mesures correctives qui ont permis de mieux respecter les délais: dématérialisation de la gestion de l'assistance au moyen de la plateforme numérique du PAM pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts (SCOPE); gestion plus efficace des partenaires locaux pour accéder sans interruption aux zones difficiles à atteindre; ouverture de couloirs logistiques de substitution; ou encore élaboration de systèmes d'information pour la gestion des stocks.

Ciblage et couverture

50. Le PAM a mis en place des mécanismes de ciblage différents selon les activités menées au titre du PSP. Ces mécanismes reposent sur des lignes directrices préconisant d'adopter une démarche progressive pour cibler les personnes et les communautés les plus vulnérables, en prévoyant plusieurs niveaux de supervision par l'intermédiaire de contrôleurs tiers et de contrôleurs internes au PAM et au moyen de vérifications ponctuelles.
51. Le PAM a prêté attention avant tout au nombre de bénéficiaires auxquels il souhaitait venir en aide, et a établi ce nombre à partir des chiffres mentionnés dans le Cadre harmonisé pour la période de

soudure en raison des difficultés rencontrées pour déterminer les différents niveaux de vulnérabilité à l'intérieur des communautés, difficultés que le bureau de pays a décrites lors de ses vérifications. Le choix de la couverture d'un grand nombre de bénéficiaires au détriment de la taille des rations a fait que certains objectifs associés aux effets directs n'ont pas été atteints, ce qui a nécessité de revoir les priorités afin d'éviter de diluer l'assistance de manière excessive. Certains groupes de population n'ont pas reçu une attention adéquate, en particulier les écoliers qui se trouvaient dans des contextes d'urgence, les personnes déplacées à l'intérieur du pays dont la situation se prolongeait et les populations nomades qui franchissaient des frontières.

52. D'autres problèmes ont perturbé la mise en œuvre des opérations de ciblage au niveau des communautés, notamment lorsque des contraintes de ressources ont obligé le bureau de pays à réduire encore le nombre de bénéficiaires. Par ailleurs, les méthodes de ciblage et d'enregistrement ont été peu harmonisées entre les différentes activités, ce qui a limité l'aptitude du PAM à surveiller les chevauchements entre les activités et à assurer la continuité de l'assistance à l'articulation de l'action humanitaire, du développement et de la paix.

Efficiences et approches novatrices

53. Le PAM a choisi les modalités d'assistance en tenant compte de leur faisabilité, de leur efficacité et de leur efficience. Ces critères lui ont permis de recourir davantage aux transferts de type monétaire durant la période couverte par le PSP, et d'en faire la principale modalité de transfert au Mali. Il en a résulté une réduction du coût par bénéficiaire, même si aucune analyse comparant le pouvoir d'achat des bénéficiaires lié aux transferts de type monétaire à l'assortiment alimentaire en nature n'a été réalisée.
54. Des pertes après livraison considérables ont été enregistrées, en particulier pendant la période couverte par le PSPP-T, mais le bureau de pays a réduit ces pertes au cours des dernières années de la mise en œuvre du PSP. Le PAM a renforcé sa gestion logistique en améliorant ses techniques d'entreposage et en utilisant le Système d'appui à la gestion logistique, qui simplifie la planification des distributions. Les coûts d'entreposage par unité ont augmenté en raison de la réduction du volume global, elle-même conséquence du recours croissant aux modalités fondées sur l'assistance monétaire, ce qui semble indiquer qu'il faudrait réviser les méthodes adoptées par le PAM dans les domaines de l'entreposage et des achats locaux.
55. Les approches novatrices que le PAM a mises en place ont joué un rôle essentiel dans les efforts qu'il a déployés pour augmenter l'efficacité et l'efficience de ses interventions au cours de la période couverte par le PSP. La plus importante est la dématérialisation des paiements, qui a permis d'améliorer la transparence et la sécurité des transferts. On pourrait également citer le programme d'assurance relevant de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques, programme élaboré pendant la mise en œuvre du PSP pour aider le bureau de pays à gérer les risques relatifs à la sécurité alimentaire au moyen d'un dispositif d'assurance qui verse des indemnités en temps opportun à la suite de catastrophes naturelles telles que des sécheresses.

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

56. Au cours de la période couverte par l'évaluation, la base de financement globale du bureau de pays a augmenté jusqu'en 2022 parallèlement à l'aggravation de l'insécurité alimentaire observée au Mali. Depuis 2023, les financements ont reculé et sont devenus moins prévisibles, en partie à cause des évolutions politiques enregistrées dans le pays. La plupart des contributions s'accompagnent de fenêtres de dépense étroites et sont préaffectées au niveau des activités, ce qui complique la mise en œuvre d'approches intégrées dans le cadre du PSP. Les donateurs apprécient le dynamisme et la transparence avec lesquels le bureau de pays communique.

Suivi

57. Le système de suivi et d'évaluation utilisé par le Bureau du PAM au Mali offre une vue d'ensemble complète des activités mises en œuvre au titre du PSP. La couverture des zones difficiles d'accès est assurée grâce au recours à des partenaires de suivi tiers. D'autres approches novatrices ont été élaborées pour mieux faire connaître les résultats, notamment une approche régionale qui consiste à assurer le suivi et l'évaluation de la résilience et un système qui utilise la technologie d'observation par satellite pour surveiller les effets des actifs créés.
58. Plusieurs lacunes ont été relevées, comme l'absence de dispositif permettant de faire la synthèse des résultats de l'ensemble intégré d'activités axées sur la résilience et de démontrer l'efficacité de la combinaison des activités. Les évaluateurs n'ont également pas été en mesure de vérifier les niveaux de chevauchement liés aux bénéficiaires ayant reçu une assistance dans le cadre de plusieurs activités du PSP.

Partenariats

59. À la suite d'un audit interne réalisé en 2021, le PAM a réduit le nombre de partenaires coopérants, qui est passé de 44 à 28 au cours de la période couverte par l'évaluation. Bien que les organisations non gouvernementales locales soient appréciées pour leur accès aux communautés difficiles à atteindre, cette réduction a globalement profité aux grandes organisations non gouvernementales internationales, lesquelles disposent de systèmes plus rigoureux pour rendre compte de l'action menée et gérer les risques. La faible durée des accords de partenariat sur le terrain et la lenteur des processus d'approbation de ces accords ont perturbé la continuité de l'assistance et amoindri la probabilité d'obtenir des résultats durables susceptibles de déboucher sur des transformations en profondeur.
60. Les partenariats noués avec d'autres entités des Nations Unies, en particulier le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), ont contribué à l'efficacité des interventions. Les projets conjoints ont pleinement mis à profit les atouts complémentaires des organismes concernés. Le partenariat conclu avec la FAO sur les approches par chaîne de valeur aurait pu être mieux exploité, et celui établi avec l'UNICEF pour appuyer le mécanisme régional d'intervention aurait pu tirer parti d'une démarche plus globale.
61. Le Gouvernement malien a été étroitement associé aux interventions du PAM, et de nombreux mémorandums d'accord attestent de l'ancrage des relations que le PAM a nouées avec les autorités nationales et locales. Le soutien apporté par le PAM aux structures publiques locales est demeuré limité malgré le rôle essentiel que jouent ces structures pour faciliter la mise en œuvre et la pérennisation des activités.

Ressources humaines

62. Au cours de la période couverte par l'évaluation, le Bureau du PAM au Mali a considérablement augmenté ses effectifs, y compris dans les bureaux de terrain, de nombreux postes ayant été créés pour faire face aux problèmes mis en évidence lors de l'audit interne de 2021. Le PAM a ainsi pu intensifier et renforcer ses activités.
63. Dans bien des cas, il a été difficile de pourvoir ces postes, en particulier dans les lieux d'affectation classés difficiles situés hors de la capitale. En outre, malgré les investissements consentis dans les mesures de sécurité et le bien-être du personnel, il n'a pas été aisé de retenir les collaborateurs en interne, et la brièveté des cycles de rotation ainsi que le recours aux contrats de courte durée ont mis à mal la conservation de la connaissance institutionnelle.

Conclusions

64. L'équipe d'évaluation prend acte des efforts considérables que le PAM a déployés depuis le début du PSPP-T en 2018 pour intervenir efficacement et à grande échelle face à l'aggravation de la crise de la sécurité alimentaire au Mali, en maintenant la priorité accordée à l'apport de l'assistance dans les zones du pays les plus complexes sur le plan opérationnel et en diversifiant ses activités au moyen d'approches qui contribuent à renforcer la résilience de la population face aux chocs.

65. Le PAM a préféré maintenir la couverture d'un grand nombre de bénéficiaires plutôt que la taille des rations distribuées, ce qui a compromis l'obtention des résultats durables porteurs de transformations profondes, qui aideraient le pays à rompre le cycle des crises prolongées. C'est ainsi qu'il a fallu mener des interventions répétées pendant la période de soudure pour subvenir aux besoins d'une grande partie des petits exploitants agricoles du pays. Certains groupes de population qui avaient des vulnérabilités et des besoins spécifiques n'ont pas reçu une attention suffisante.
66. La logique d'intervention sous-tendant le PSP et les documents de programme y afférents préconisait de faire converger et d'intégrer les activités lors de leur conception, mais, sur le terrain, chaque activité a été mise en œuvre et suivie séparément, ce qui a limité l'obtention de résultats durables à l'articulation de l'action humanitaire, du développement et de la paix.
67. Le PAM a pris des mesures pour intégrer les éléments transversaux du PSP dans toutes les activités; cependant, l'application des principes humanitaires l'a obligé à rechercher un équilibre délicat dans un environnement difficile. La responsabilité à l'égard des populations touchées et l'analyse de la prise en compte des risques de conflit ont été renforcées, et peuvent encore être améliorées. L'analyse des vulnérabilités liées à la problématique femmes-hommes et des possibilités de venir en aide aux bénéficiaires ayant des vulnérabilités particulières a toutefois été insuffisante.
68. Le PAM a fortement développé ses partenariats au cours de la période couverte par l'évaluation, s'est adapté à l'environnement opérationnel et a trouvé un équilibre entre, d'une part, les interventions ancrées localement et la mobilisation de partenaires et, d'autre part, la nécessité de mettre en place des dispositifs rigoureux pour rendre compte de l'action menée. Le PAM a également privilégié les engagements de courte durée pour conserver une certaine souplesse. Malgré un environnement institutionnel complexe, il a conservé sa bonne réputation auprès des institutions publiques, et contribué ainsi à la mise en œuvre de stratégies nationales à plusieurs niveaux de gouvernement, avec toutefois une participation limitée des autorités nationales et locales aux activités clés. Le PAM est également demeuré un acteur majeur du système des Nations Unies, prenant part à de nombreuses initiatives conjointes, mais il n'a pas tiré pleinement parti des possibilités de collaboration.
69. Le PAM a renforcé les moyens utilisés pour gagner en efficacité et faire des économies et, à cet effet, il a notamment adopté de plus en plus souvent les transferts de type monétaire comme modalité de transfert standard et réduit le nombre global de partenaires coopérants. Il a toutefois rencontré des difficultés en matière de planification, concernant en particulier sa méthode de ciblage. Les retards enregistrés à différentes étapes de l'acheminement de l'assistance, conjugués à des problèmes de communication du PAM avec ses partenaires coopérants, se sont répercutés au bout du compte sur les bénéficiaires. L'évolution des enjeux sur le plan politique met en évidence le fait que le PAM doit maintenir et diversifier ses modes d'approvisionnement, en utilisant les achats locaux et en mettant en place des couloirs de substitution, par exemple, afin de préserver son aptitude à mener une intervention humanitaire efficace au Mali.
70. Le Bureau du PAM au Mali a progressivement amplifié ses ressources financières et humaines au cours de la période couverte par l'évaluation, mais n'est pas parvenu à en tirer parti pour appuyer la mise en œuvre intégrée des activités du PSP. La faible visibilité des résultats produits par l'intégration des activités et, en conséquence, le manque de motivation des donateurs pour financer les programmes menés le long du "nexus" témoignent de cette défaillance. En outre, la rotation du personnel du PAM a constitué un défi majeur pour la mise en œuvre d'une approche intégrée, même si le renforcement des partenariats locaux et le recours aux promotions internes ont offert des solutions possibles.

Recommandations

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1	Renforcer l'intégration des activités, des produits et des effets directs lors de la planification, de l'exécution ainsi que du suivi et de l'évaluation.	Stratégique, opérationnelle	Bureau de pays: direction et unités chargées des programmes ainsi que de la recherche, de l'analyse et du suivi	Élevé	18 mois
1.1	Renforcer les mécanismes permettant d'articuler entre elles les interventions d'urgence et les activités axées sur la résilience, ainsi que d'assurer le suivi de l'harmonisation des interventions.				
1.2	Continuer l'intégration des cantines scolaires dans les interventions d'urgence en prévoyant des passerelles vers des cantines stables quand la situation le permet.				
1.3	Maximiser les effets qu'ont les activités promouvant la sécurité alimentaire sur la cohésion sociale et la stabilisation, sur la base d'une analyse plus approfondie du contexte sociopolitique et environnemental.				
1.4	Appuyer le plaidoyer assuré conjointement avec d'autres acteurs auprès des donateurs pour mobiliser des ressources adaptées aux enjeux de l'approche associant action humanitaire, développement et paix, dite du nexus.				
1.5	Soutenir les partenariats noués avec les acteurs nationaux et les bureaux de pays d'autres organismes des Nations Unies et en préciser le rôle, dans le cadre de l'articulation entre action humanitaire, développement et paix.				
2	Appuyer une approche régionale des thématiques transfrontalières et les synergies avec les bureaux de pays au Burkina Faso, au Niger et en Mauritanie.	Stratégique	Bureau de pays, bureau régional et bureaux de pays en Mauritanie, au Burkina Faso et au Niger	Moyen	12 mois
2.1	Renforcer les synergies entre les bureaux de pays lors de l'élaboration des plans stratégiques de pays et des activités.				
2.2	Assurer la coordination entre les bureaux de pays concernés, en donnant la priorité à la Mauritanie pour le suivi des réfugiés de M'bera, et assurer conjointement une surveillance des zones frontalières à risque.				

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2.3	Prendre en compte les enjeux propres aux différents groupes nomades et aux personnes en situation de déplacement pour ce qui est de la sécurité alimentaire et de la participation de ces groupes aux activités axées sur la résilience et les cantines scolaires.				
3	Renforcer la planification et structurer plus précisément les objectifs et les priorités lors de la formulation du plan stratégique de pays de manière à favoriser l'alignement stratégique à moyen et long terme.	Stratégique, opérationnelle	Bureau de pays: direction et unité chargée des programmes	Élevé	6 mois
3.1	Clairement articuler les différentes activités et mesures relevant du plan stratégique de pays. Veiller à ce que le cadre de résultats du plan stratégique de pays prime ceux des accords de partenariat sur le terrain et des projets.				
3.2	Revoir les modalités de planification sur la base des besoins et des ressources disponibles pour assurer un ciblage plus resserré, afin qu'il soit moins nécessaire de revoir les priorités après le ciblage et de réduire l'envergure des accords de partenariat sur le terrain.				
3.3	Mieux définir et préciser les responsabilités, les objectifs et les résultats attendus en matière de renforcement des capacités institutionnelles.				
3.4	Faire en sorte que la durabilité soit systématiquement prise en compte lors de la conception des interventions, y compris en prévoyant des mesures de soutien à suffisamment long terme pour que les moyens d'existence et les infrastructures bénéficient d'un appui porteur de transformation.				
3.5	Apporter un appui spécifique aux groupes les plus vulnérables, en prenant en compte notamment la problématique femmes-hommes et les victimes de violences sexistes.				
4	Appuyer les partenariats grâce au renforcement des capacités, à l'ancrage local (ou localisation) et à la prise en compte des différentes modalités d'intervention et des enjeux liés au contexte, de manière à favoriser l'efficacité et la durabilité.	Opérationnelle	Bureau de pays: direction et unité	Moyen	12 mois

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4.1	Poursuivre le renforcement des capacités et continuer d'assurer un suivi des structures en place dans les communautés ainsi que des résultats des activités menées.		chargée des programmes		
4.2	Continuer d'appuyer les filières ainsi que les capacités des acteurs économiques dans le cadre des programmes.				
4.3	Envisager la signature avec les partenaires coopérants d'accords pluriannuels de partenariat sur le terrain, assortis de mesures d'atténuation des risques.				
4.4	Soutenir le partage de données d'expérience entre les partenaires coopérants, notamment pour la mise en œuvre d'interventions dans des zones géographiques présentant des caractéristiques similaires.				
5	Renforcer l'analyse et la gestion des risques de façon collaborative, y compris à travers une meilleure organisation du travail à mener et l'extension de la responsabilité à l'égard des populations touchées.	Opérationnelle	Bureau de pays: direction et unités chargées des partenariats, des accords de partenariat sur le terrain, de la sécurité, de la recherche, de l'analyse et du suivi, et des risques	Élevé	12 mois
5.1	Appuyer la réalisation d'analyses détaillées des enjeux et de l'évolution du contexte, et en exploiter les résultats.				
5.2	Maintenir les capacités logistiques et renforcer le suivi des différents types de risques et de stratégies d'accès des partenaires, des commerçants et des transporteurs, en associant les différentes unités concernées.				
5.3	Étendre les mécanismes de responsabilité à l'égard des populations touchées à toutes les activités en consolidant les différents canaux de remontée de l'information.				
5.4	Renforcer les capacités du personnel du PAM et des partenaires coopérants relatives aux outils de gestion des risques et à la responsabilité à l'égard des populations touchées.				

1. Introduction

1.1 CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉVALUATION

1. L'évaluation du Plan stratégique de pays (PSP) du Programme alimentaire mondial (PAM) sur la période 2018-2023 répond à deux objectifs: i) rendre compte de l'action menée par les parties prenantes, et ii) favoriser l'apprentissage et tirer des enseignements aux niveaux national, régional et institutionnel. Elle a été organisée par le Bureau de l'évaluation du PAM (OEV) de mars 2022 à mars 2023. Les termes de référence (TdR) sont disponibles à l'annexe 1 et le calendrier à l'annexe 2.
2. L'évaluation a concerné toutes les activités du Bureau de pays (BP) en 2018 et 2019 – lors du Plan stratégique de pays provisoire de transition (PSPP-T) – et de janvier 2020 à novembre 2023 – Plan stratégique de pays (PSP 2020-2024). Elle a analysé l'appui aux interventions d'urgence, à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et à la résilience des ménages et des personnes vulnérables au Mali.
3. L'équipe d'évaluation (EE) a utilisé diverses méthodes d'évaluation (annexe 3) lors de la mission de démarrage (24-28 avril 2023), en référence aux TdR, et lors de la phase de collecte de données. L'EE a rencontré l'équipe du PAM, ainsi que des représentants du Gouvernement du Mali, des donateurs, des partenaires coopérants (PC), des Nations Unies et des populations affectées.
4. Les utilisateurs de l'évaluation incluent le BP, les bénéficiaires, le Bureau régional du PAM de Dakar (RBD), les unités techniques et l'équipe de gestion du siège du PAM, son Conseil d'administration, l'équipe de pays et les autres agences du système des Nations Unies (SNU), le Gouvernement du Mali, les donateurs et les partenaires de la société civile (OSC). L'évaluation éclairera la conception du nouveau PSP qui sera présenté au Conseil d'Administration en novembre 2024.

1.2 CONTEXTE

Aperçu général

5. Pays enclavé, le Mali se caractérise par un vaste territoire d'une faible densité démographique (17 habitants par kilomètre carré)¹, particulièrement dans sa partie nord désertique, et par une grande diversité ethnique.
6. Le pays fait face à des enjeux de développement humain (186^e place au niveau mondial) avec un taux de pauvreté important. Selon des chiffres récents, 19,1 pour cent de la population vit avec moins de 1,90 dollar des États-Unis (ci-après dollars) par jour⁶. Le taux de pauvreté multidimensionnelle a touché 68,3 pour cent de la population en 2021.⁷ Quatre-vingts pour cent de cette pauvreté se situe en zones rurales selon la Banque mondiale⁸. L'agriculture constitue la pierre angulaire de l'économie malienne, qui emploie environ 68 pour cent de la population et a contribué à plus de 35,7 pour cent du PIB national en 2021⁹. Le taux d'alphabétisation des plus de 15 ans ne dépasse pas 31 pour cent malgré un taux de scolarisation supérieur à 70 pour cent depuis 2006¹⁰.
7. Les groupes nomades sont confrontés à des enjeux spécifiques comme les mouvements de transhumance, la gestion des espaces agropastoraux ou l'accès aux services de base, dont la santé, la nutrition ou l'éducation. Pour être scolarisés, les enfants doivent quitter leur campement et être hébergés à l'école ou chez des proches, selon les interlocuteurs rencontrés. Cela concerne les

⁶ Banque mondiale 2023 – *The World Bank in Mali* – (chiffres de 2022).

⁷ PNUD 2023 – *Unstacking global poverty: data for high impact action – MALI* – (chiffres de 2021).

⁸ Banque mondiale, 2022. World Bank Data - World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files. <https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?locations=ML>, consulté le 14/06/2023.

⁹ Institut National de la Statistique du Mali (INSTAT), 2021. *Consommation, pauvreté et bien-être des ménages 2021*.

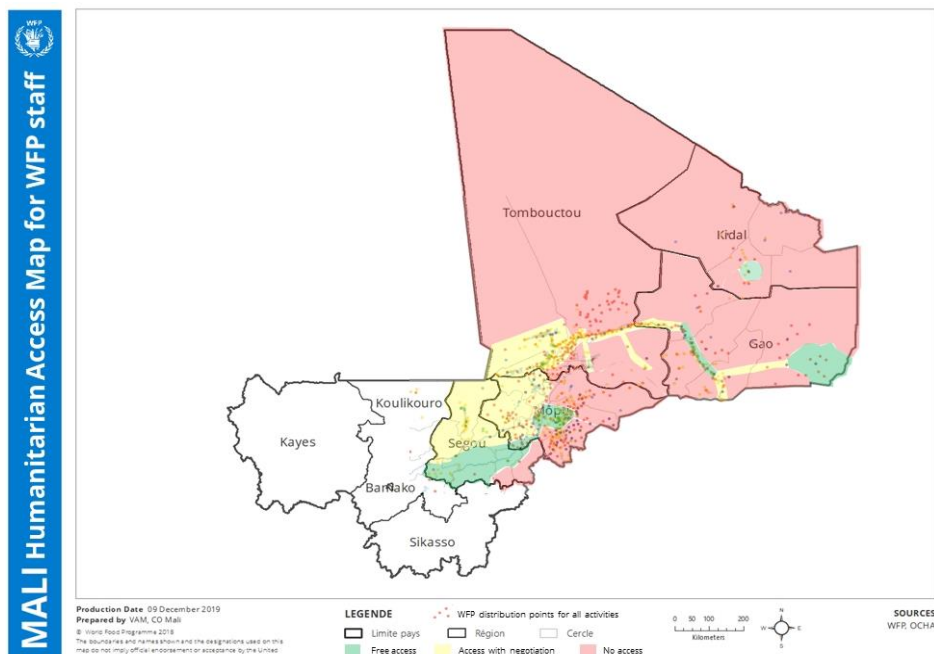
¹⁰ Institut National de la Statistique du Mali (INSTAT), 2021. *Rapport d'analyse de l'Enquête Modulaire et Permanente auprès des Ménages (EMOP)*.

Touaregs, représentant un peu moins de 8 pour cent de la population¹¹, (soit environ 1,5 million de personnes selon les projections démographiques) et qui ont plaidé pour un agenda de souveraineté, ainsi que les Maures, les Peuls et les Bozos.

8. Les inégalités entre les sexes demeurent importantes et le Mali est classé 155^e, avec un indice d'inégalité de genre (IIG) de 0,6136 en 2021¹². Les femmes ont des difficultés d'accès aux moyens de production et sont exposées aux pratiques traditionnelles néfastes et aux violences basées sur le genre.
9. Le pays fait face à une crise sécuritaire multiforme qui se prolonge depuis 2012, avec une intensification des violences sur les civils (multipliées par sept depuis 2016) et des combats¹³. L'instabilité politique s'est également accentuée lors des coups d'État de 2020 et 2021, qui ont contribué à isoler le Mali sur la scène régionale et internationale. Des sanctions ont été prononcées par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union européenne (UE). Le Mali a de ce fait annoncé son retrait de la CEDEAO en janvier 2024. L'insécurité et la pression des groupes armés non étatiques affectent la fourniture de services de base et l'accès humanitaire, avec 1766 écoles fermées à la rentrée 2022, impactant particulièrement le centre du pays¹⁴. Le retrait de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) au deuxième semestre 2023 a été corrélé à une augmentation des incidents sécuritaires et des attaques. L'insécurité au Mali comme dans ses pays voisins a considérablement entravé l'approvisionnement en produits alimentaires et autres biens de consommation (routes logistiques).

L'accès aux populations démunies dans le centre et le nord du pays demeure de ce fait une contrainte majeure, dont les causes sont une multiplication des engins explosifs improvisés (EEI) sur les axes logistiques, des négociations difficiles avec les Groupes armés non étatiques, une criminalité importante (braquage, enlèvements), des restrictions d'accès par les Forces Armées Maliennes (FAMA) et des blocus.

Figure 1: Niveau d'accès, décembre 2019



Source: PAM, 9 décembre 2019.

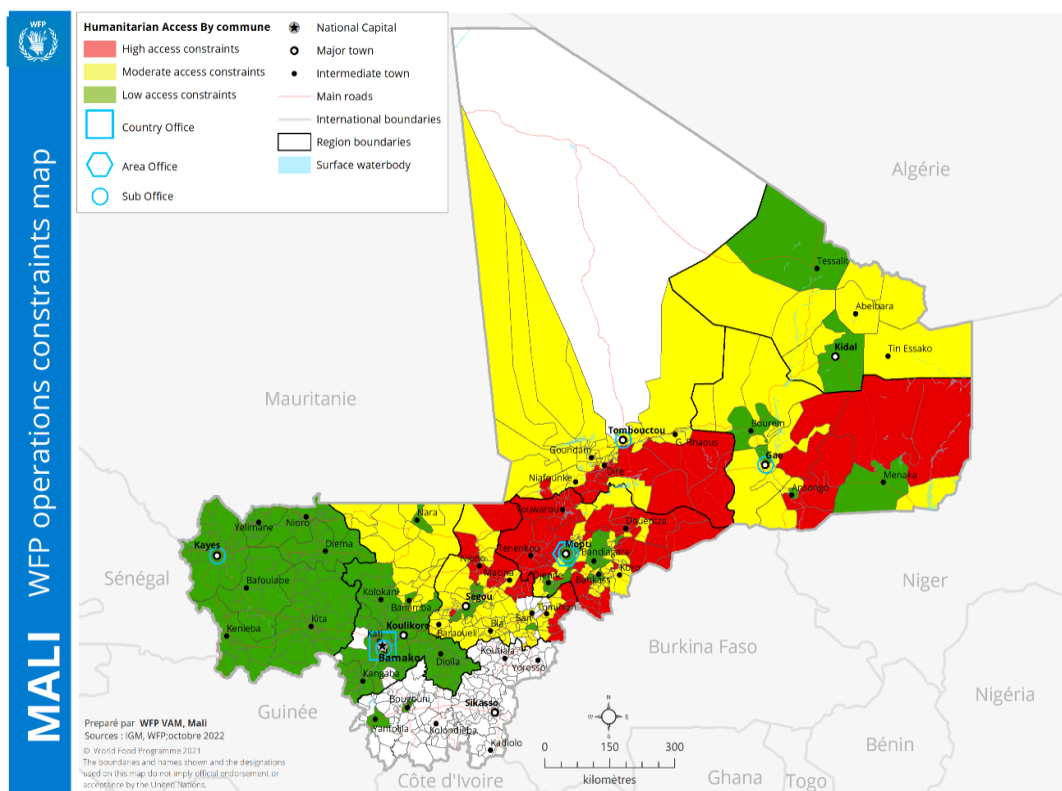
¹¹ HCR, <https://web.archive.org/20230518090507/https://www.refworld.org/docid/4954ce5bc.html>, consulté le 09/02/2023.

¹² PNUD 2021. *Indice d'inégalité de genre - Mali*.

¹³ ACLED, 2023. *Dashboard*. <https://acleddata.com/dashboard/#/dashboard>, consulté le 01/07/2023.

¹⁴ UNICEF, 2023. *Humanitarian Action for Children - June 2023 Revised Appeal - Mali*.

Figure 2: Niveau d'accès, octobre 2022



Source: PAM, octobre 2022.

10. Les sanctions et la crise ukrainienne ont entraîné une hausse des prix des céréales les plus consommées. En octobre 2022, les prix du mil et du sorgho avaient plus que doublé par rapport à la même période en 2021 et à la moyenne sur cinq ans¹⁵. En juillet 2022, l'inflation moyenne des prix des denrées alimentaires sur le marché a atteint 42,4 pour cent, soit le niveau le plus élevé depuis 2012¹⁶.

Réfugiés et déplacés

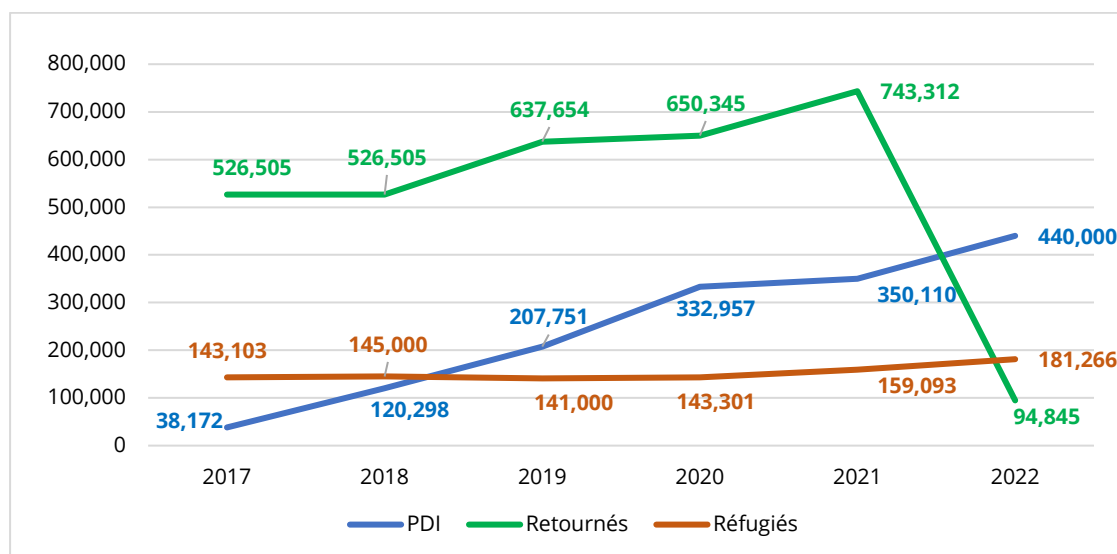
11. Ces différentes crises sécuritaires ont aggravé les défis humanitaires. On observe une augmentation constante du nombre de personnes dans le besoin identifiées dans les Plans de réponse humanitaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) sur la période 2017-2022, ainsi que des déplacements de populations après une période de retour (figure 3). Selon les statistiques du HCR, on recense 104 324 réfugiés maliens en Mauritanie, 67 361 au Niger et 37 579 au Burkina Faso. De son côté, le Mali compte 66 422 réfugiés venus des pays voisins¹⁷.

¹⁵ ACR, 2022.

¹⁶ Banque mondiale 2023. *Microdonnées. Estimations mensuelles des prix alimentaires par produit et par marché.*

¹⁷ HCR 2023. *Mali: Situation of Internally Displaced Persons and Returnees as of 31 October 2023.*

Figure 3: Évolution des mouvements de population au Mali



Source: Organisation internationale pour les migrations (OIM), matrice de suivi des déplacements, données disponibles en fin d'année.

Agriculture et sécurité alimentaire

12. Le Mali possède un énorme potentiel agricole du fait de sa diversité agroécologique. Il dispose de plus de 43 millions d'hectares de terres arables dont seulement sept pour cent sont cultivés, et d'environ 2,2 millions d'hectares potentiellement irrigables, dont 14 pour cent sont irrigués¹⁸. Le changement climatique, la dégradation des sols, les conflits et l'insuffisance des infrastructures expliquent les médiocres résultats du secteur agricole malien¹⁹. Soixante-cinq pour cent des terres sont désertiques ou semi-désertiques. Grand pays d'élevage, le Mali dispose de ressources animales abondantes et diversifiées (bovins, ovins, caprins, camélidés, volailles), parmi les plus importantes de la sous-région²⁰.
13. En dépit de ce potentiel, la croissance agricole est lente et instable. Après avoir atteint 10,45 millions de tonnes en 2019, la production céréalière a chuté de 15 pour cent en 2021, avec 8,81 millions de tonnes. Cette baisse a coïncidé avec une diminution de la stabilité politique et une hausse de l'insécurité²¹. Le nombre de personnes classées en phase 3 (crise) et en phase 4 (urgence) selon le Cadre harmonisé a augmenté de manière significative au cours de cette période (figure 2). Le nombre de personnes classées en phase 3 ou 4 était supérieur de 290 000 en 2021 à ce qu'il était en 2018 lors de leurs pics respectifs²².
14. Selon le Cadre harmonisé, la situation en matière de sécurité alimentaire est préoccupante. Les besoins sont passés de 0,88 million de personnes en phase 3 (crise) et 50 000 personnes en phase 4 (urgence) en juin-août 2018, à 1,18 million de personnes en phase 3 et 80 000 personnes en phase 4 pour la projection juin-août 2023. Quelques milliers de personnes ont même été en phase 5 à Ménaka²³. Cette période de soudure juin-août voit habituellement une augmentation des besoins.

¹⁸ FAO 2022. *Suivi des politiques agricoles et alimentaires au Mali*.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

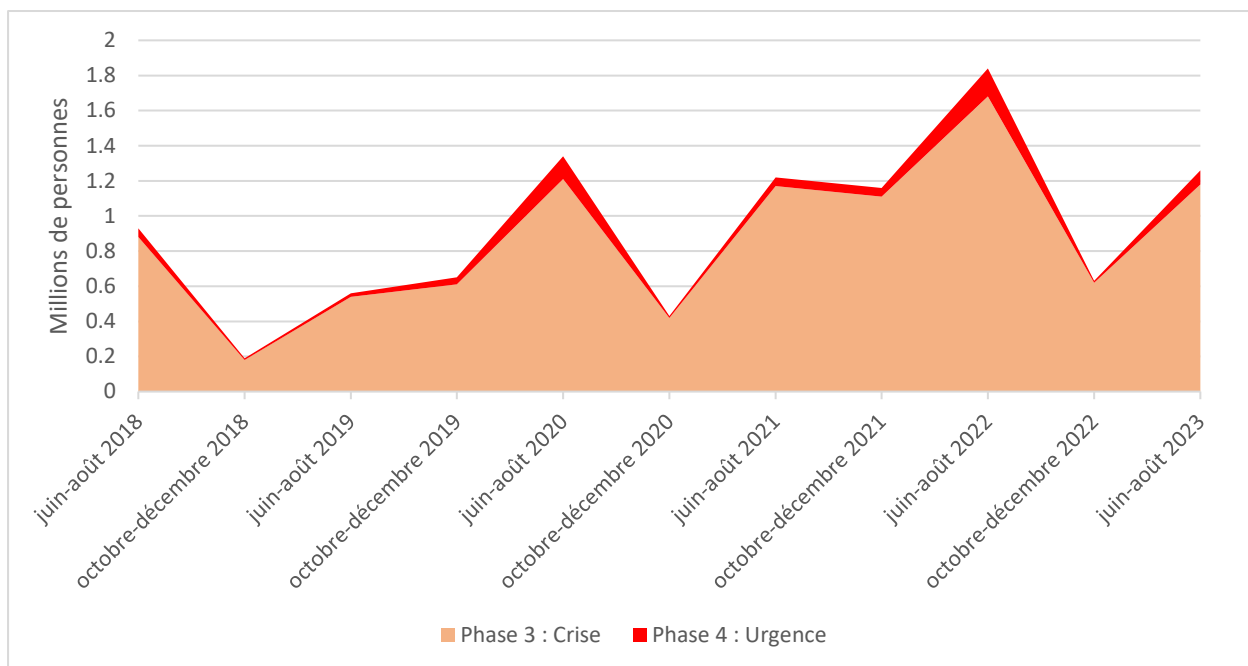
²² Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA) – *Situation alimentaire et nutritionnelle / Mali*, consulté le 11/12/2023.

²³ Integrated Food Security Phase Classification (IPC), 2023 – *Projected June 2023 – August 2023. Cadre harmonisé*. <https://www.ipcinfo.org/ch/>, consulté le 11.12.2023.

Sur la période principale de l'évaluation, le pic a été atteint en juin-août 2022 avec 1,68 million de personnes en phase 3 et 0,16 million en phase 4.

- Les rapports du Cadre harmonisé entre 2018 et 2023 justifient ces évolutions par l'insécurité avec mouvements de personnes, les pertes de surfaces cultivables, les enlèvements de bétail, ainsi que les pillages ou les destructions de biens et de récolte²⁴. De surcroît, l'inflation et la variabilité des conditions météorologiques, notamment la pluviométrie, impactent le niveau de production agricole. Le pic de l'inflation alimentaire a eu lieu en juillet 2022, coïncidant avec le nombre le plus élevé de personnes classées en phase 3 ou 4 (figure 4 ci-dessous)²⁵.

Figure 4: Nombre de personnes en situation de crise et au-delà selon le Cadre harmonisé (CH) - une comparaison entre la saison de soudure (juin-Août) et la saison des récoltes (octobre-décembre) (2018-2023)



Source: Cadre harmonisé, Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA).

- En matière de nutrition, et selon les Enquêtes nationales nutritionnelles anthropométriques et de mortalité rétrospective au Mali (SMART) de 2017 à 2022, le taux de malnutrition aiguë globale, autour de 10 pour cent, est resté relativement constant depuis 2017, hormis une baisse à sept pour cent en 2020. Le retard de croissance a augmenté de 23 à 26 pour cent entre 2017 et 2020, suivi d'une baisse à 21 pour cent en 2021 et 2022. Selon les estimations des populations dans le besoin entre juin 2022 et mai 2023, un nombre légèrement plus élevé de filles (6-59 mois) ont requis un traitement en raison d'une malnutrition aiguë modérée (MAM) et d'une malnutrition aiguë sévère (MAS): 560 400 filles souffraient de MAM et 184 825 de MAS, contre 550 692 garçons (6-59 mois) souffrant de MAM et 182 156 de MAS²⁶.

Stratégies nationales

- Sur le plan général, la stratégie de référence est le Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD 2019- 2023). Le Rapport Volontaire National 2022 du Mali sur les objectifs de développement durable (ODD) donne un aperçu détaillé des progrès accomplis

²⁴ IPC 2018, 2022, et 2023 – Mali, Fiches de Communications 2018, 2022 et 2023.

²⁵ Banque mondiale. 2023. Microdonnées. Estimations mensuelles des prix alimentaires par produit et par marché.

²⁶ IPC 2022. Situation de la malnutrition aiguë juin - octobre 2022 et projections pour novembre 2022 - mai 2023, consulté le 10/12/2023.

(éducation, égalité entre les sexes, vie terrestre, etc.) et des plans du Gouvernement pour progresser vers les objectifs²⁷. Le rapport 2022 souligne la régression de la plupart des ODD analysés en raison de la covid-19, de l'insécurité civile et de la crise de la CEDEAO. Il met néanmoins en évidence les efforts proactifs du Gouvernement en faveur de l'ODD 17 (partenariats pour la réalisation des objectifs). Des stratégies sectorielles existent, notamment la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PoSAN) de 2018, qui reste le cadre de référence pour les interventions du PAM, le programme national de lutte contre la malnutrition avec le Plan d'action multisectoriel de nutrition 2021-2025, la Politique nationale d'alimentation scolaire (PNAS) de 2019 et la Loi sur l'alimentation scolaire, ainsi que les priorités résilience pays (PRP) de l'Alliance globale pour l'initiative résilience.

Aide internationale

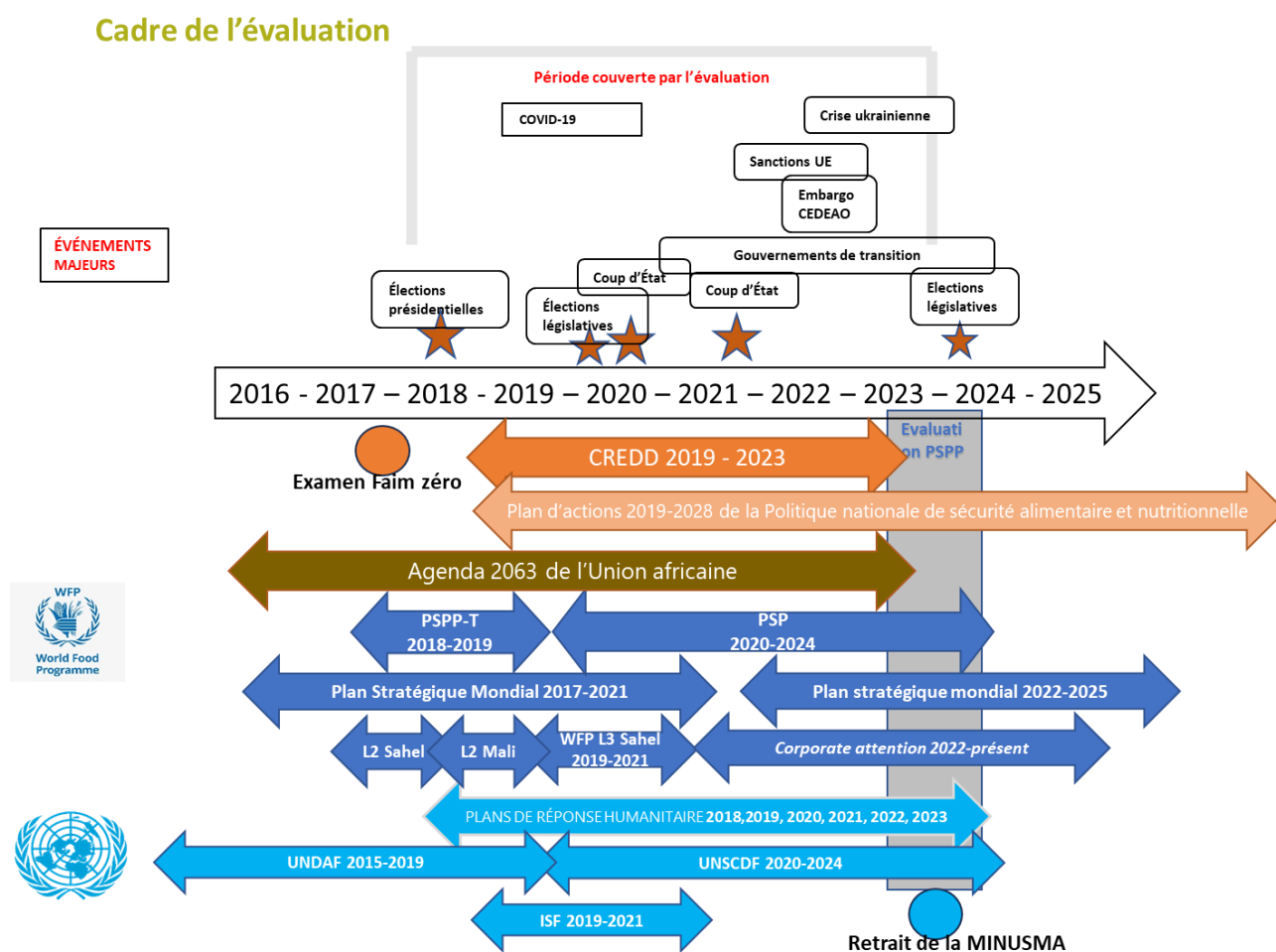
18. Les plans de réponse humanitaire ont progressivement augmenté de 329,6 millions de dollars en 2018 (financé à 54 pour cent, soit 329,8 millions de dollars) à 685,7 millions de dollars en 2022 (financé à 40 pour cent, soit 280 millions de dollars)¹³. Les financements humanitaires représentent une part limitée de l'aide officielle au développement, soit 17,6 pour cent de en 2018-2021. Quelques donateurs clés comme l'UE, les États-Unis et la France (jusqu'en 2022) jouent un rôle pivot dans l'appui international au pays (voir annexe 11).

1.3. SUJET DE L'ÉVALUATION

19. Cette évaluation couvre deux plans stratégiques, lancés en lien avec l'évolution de l'approche mondiale du PAM. Le premier, Plan stratégique de pays provisoire de transition (PSPP-T), a couvert la période 2018-2019. Le deuxième, Plan stratégique de pays (PSP) a débuté en 2020 et se poursuit jusqu'en 2024.
20. La figure 5 montre l'articulation des cadres stratégiques de référence de l'ONU et du PAM et leur coïncidence avec des événements extérieurs majeurs, tels que les coups d'État et les crises mondiales (covid-19, crise ukrainienne). Le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF) couvre 2020-2024 et tire parti de l'expertise, des capacités et des ressources des Nations Unies pour soutenir les priorités du Gouvernement.

²⁷ ONU. 2022. Forum politique de haut niveau sur le développement durable – Mali - Rapport Volontaire National.

Figure 5: Cadre de l'évaluation

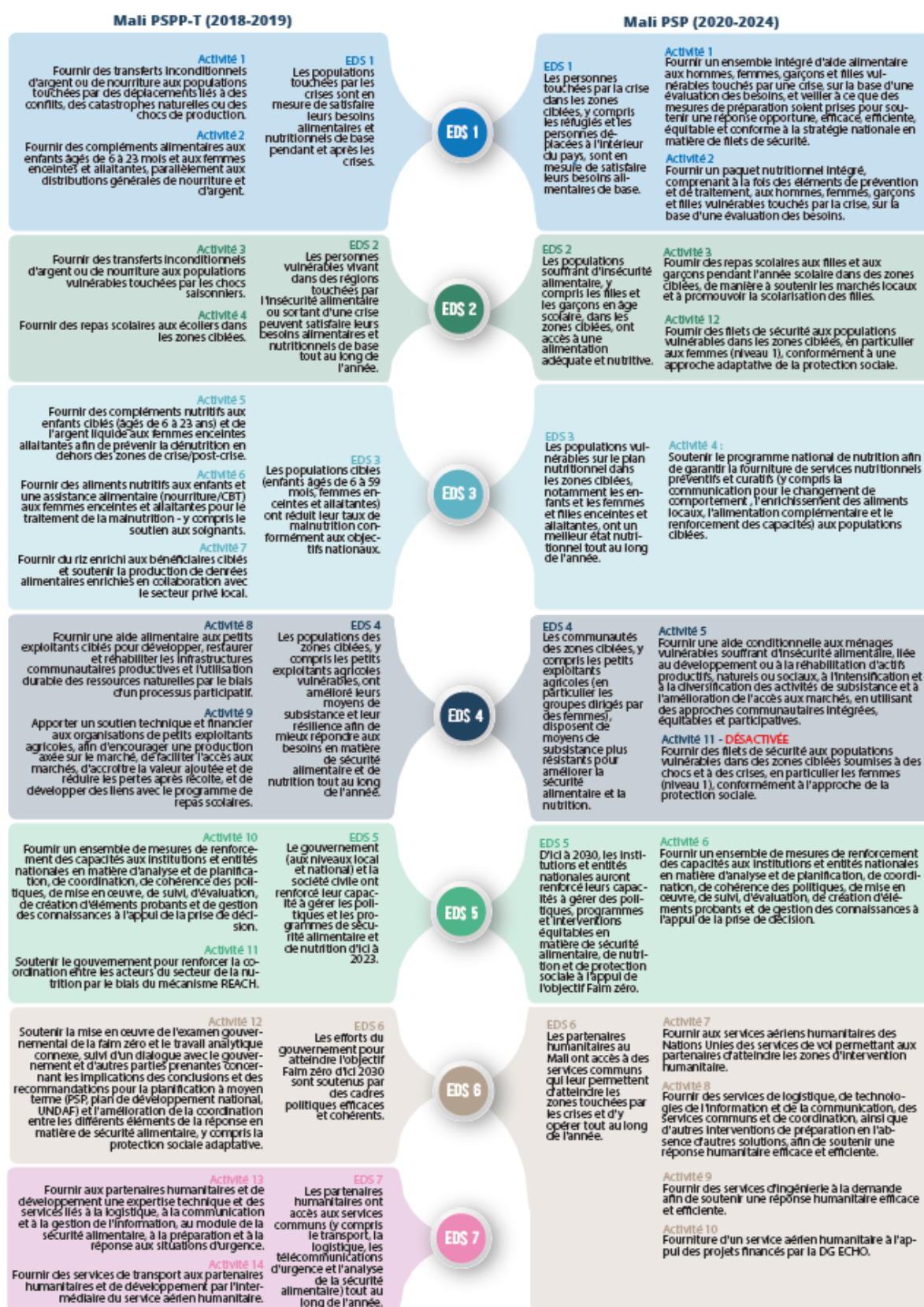


Source: EE.

Aperçu général du cadre stratégique sur la période

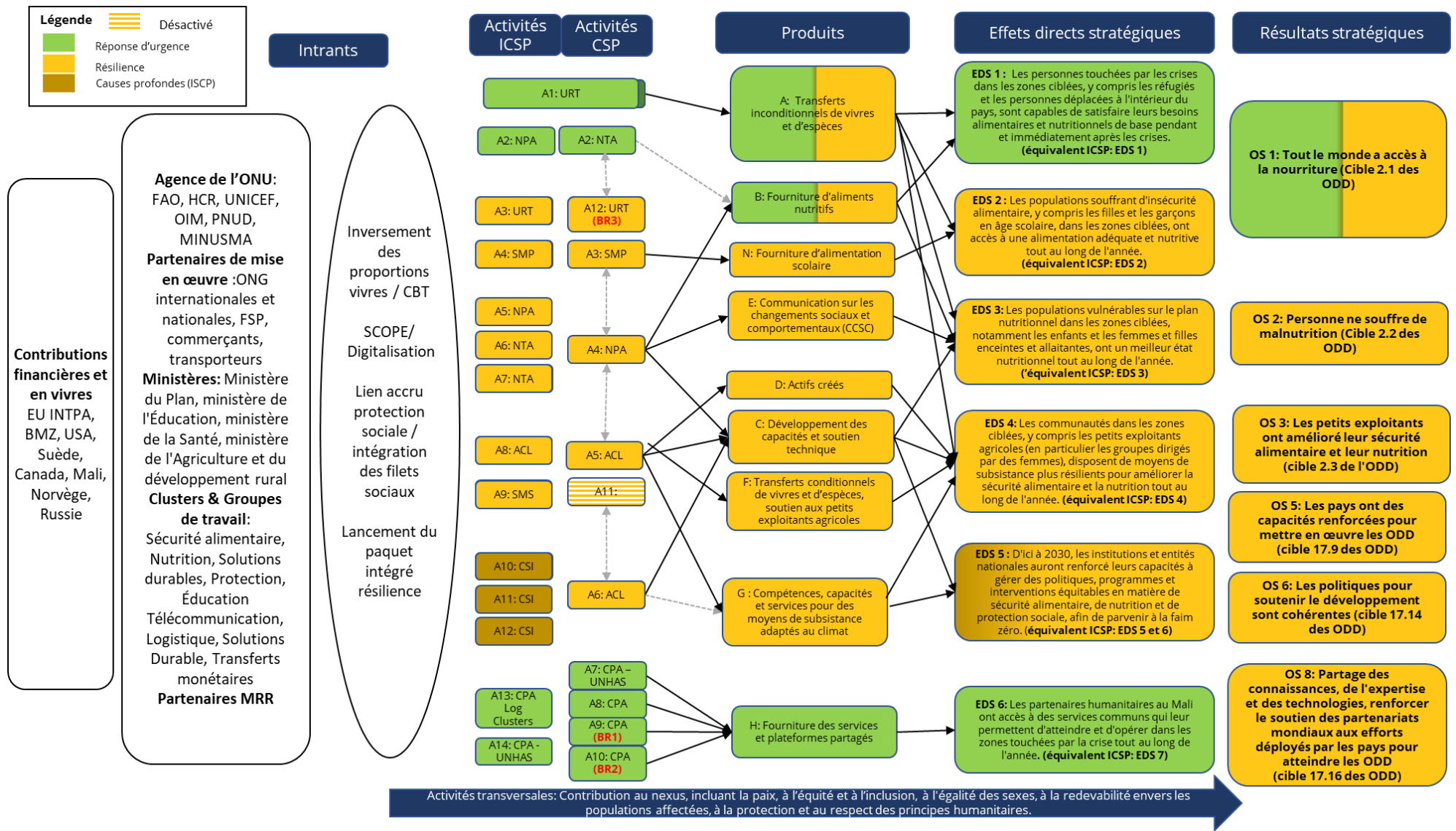
21. Le PSPP-T et le PSP associaient interventions d'urgence et de résilience autour d'axes classiques d'intervention du PAM: distribution de vivres et transferts monétaires en réponse aux crises, nutrition, cantines scolaires, appui aux moyens de subsistance, renforcement des capacités et services communs. La protection sociale était incluse via des révisions budgétaires dans le PSP. Le PSPP-T (2018-2019) se composait de sept effets directs stratégiques (EDS) et de 14 activités, et le PSP (2020-2024) de six EDS et de 11 activités (voir figure 6). Le passage du PSPP-T au PSP a donné lieu à une simplification substantielle dans les domaines de la nutrition (EDS 3), et du renforcement des capacités (PSPP-T EDS 5 et 6). Cependant, la diversité des services humanitaires fournis a augmenté (EDS 7 du PSPP-T et EDS 6 du PSP).
22. L'équipe d'évaluation a reconstruit la logique d'intervention générale, validée par le BP (figure 7), et les logiques spécifiques aux différents EDS, illustrant l'évolution et l'approche multiniveau du PAM au Mali. L'annexe 4 en détaille les nuances, avec des graphiques spécifiques aux théories du changement dans trois domaines importants.

Figure 6: Comparaison entre le PSPP-T (2018-2019) et le PSP (2020-2024)



Source: EE.

Figure 7: Logique d'intervention reconstruite

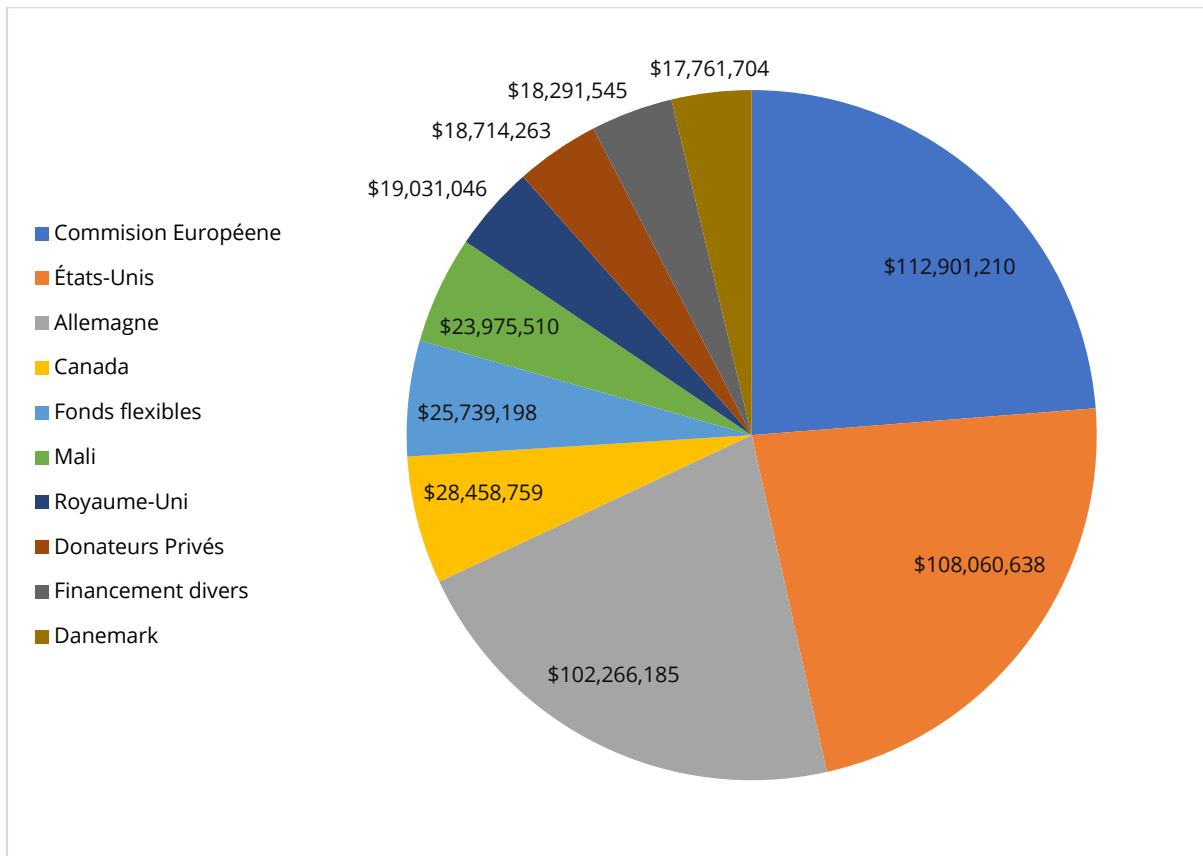


Source: EE.

Révisions budgétaires

23. Les deux plans stratégiques ont connu une augmentation significative du Plan basé sur les besoins (PBB) avec onze révisions budgétaires (RB). Le dimensionnement et la composition des différentes interventions ont été révisés régulièrement face à l'évolution du contexte, incluant l'augmentation des besoins de financement d'urgence. Cinq révisions budgétaires du PSPP-T relatives à l'évolution du nombre de bénéficiaires par activité et à sa prolongation ont ainsi eu lieu. Le budget initial du PSPP-T est passé d'environ 90 millions à 260 millions de dollars sur deux ans. Six RB ont eu lieu pour le PSP (dont une en cours d'approbation au moment de la finalisation de ce rapport). Le budget du PSP, initialement de 525 millions de dollars pour 3,27 millions de bénéficiaires, est à ce jour de 1,32 milliard de dollars pour 12,12 millions de bénéficiaires. Le détail des RB se trouve à l'annexe 11.
24. Le PSPP-T avait été financé à hauteur de 63 pour cent, soit 163 millions de dollars sur les 260 millions requis après les différentes RB. À partir de septembre 2023, le PAM Mali a bénéficié de contributions au PSP à hauteur de 51,3 pour cent, soit 592 millions de dollars, et 476 millions ont été dépensés à ce jour (80,3 pour cent). Ces contributions sont réparties entre plusieurs donateurs principaux : Commission européenne, États-Unis et Allemagne.

Figure 8: Contributions des donateurs principaux - PSP (2020-septembre 2023)

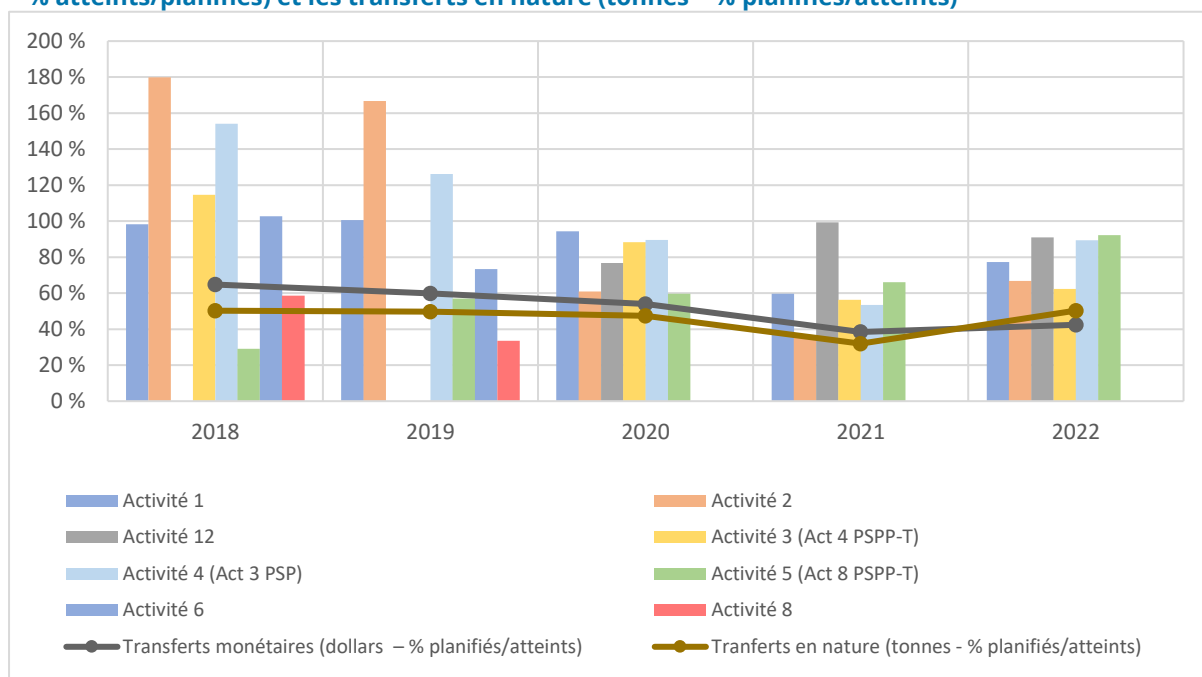


Source: CSP Mali 2020-2024, Resources Situation [01.09.2023], Donor Earmarking Overview, WFP Mali, 2020-2024.

Aperçu de la performance

25. La figure 9 montre le pourcentage de bénéficiaires atteints par rapport à ceux planifiés et par rapport aux taux de réalisation des transferts monétaires et des transferts en nature. En partie en raison de la faiblesse des objectifs des activités du PSPP-T par rapport au PSP (voir la figure 13 à l'annexe 13 pour le nombre de bénéficiaires planifiés/atteints), les objectifs ont été atteints plus fréquemment et dans des proportions les plus importantes en 2018 et 2019 que pendant le PSP. L'année 2021 est l'année où le pourcentage de bénéficiaires atteints par rapport au pourcentage de bénéficiaires planifiés a été le plus faible.

Figure 9: Bénéficiaires (% atteints/planifiés) par activité, croisée avec les transferts monétaires (dollars - % atteints/planifiés) et les transferts en nature (tonnes - % planifiés/atteints)



Source: CM-R002b (2018-2022), CM-R004 (2018-2022), CPB Plan vs Actual (2018-2022) et ACR 2020-2022.

Tableau 1: Bénéficiaires ciblés et atteints (2018-2022), ventilés par genre

Année		Femmes	Pourcentage	Hommes	Pourcentage	Total	Pourcentage
2018	Ciblés	891 947	86 %	726 951	79 %	1 618 898	82 %
	Atteints	762 934		571 453		1 334 387	
2019	Ciblés	747 241	75 %	594 029	79 %	1 341 270	77 %
	Atteints	561 247		469 417		1 030 664	
2020	Ciblés	1 303 019	81 %	1 231 069	90 %	2 534 088	85 %
	Atteints	1 052 615		1 103 046		2 155 661	
2021	Ciblés	1 621 287	45 %	1 149 175	80 %	2 770 462	60 %
	Atteints	736 939		915 391		1 652 330	
2022	Ciblés	1 814 154	80 %	1 523 496	88 %	3 337 650	84 %
	Atteints	1 452 176		1 340 470		2 792 646	

Sources: ACR 2018-2022.

26. Selon les rapports annuels de pays (ACR), le nombre de bénéficiaires ciblés a varié de 1,6 en 2018 à 3,3 millions de personnes en 2022 avec une augmentation progressive, mais particulièrement significative entre 2019 et 2020 (tableau 1). Le doublement du nombre de bénéficiaires ciblés est corrélé à un doublement des bénéficiaires atteints. L'atteinte des bénéficiaires a été particulièrement faible en 2021 avec seulement 60 pour cent. En 2021, 80 pour cent des hommes ciblés ont été atteints, contre seulement 45 pour cent des femmes. Selon l'ACR, la moins bonne performance en 2021 est due à l'affectation de ressources limitées, à la confirmation tardive des fonds et à l'aggravation des contraintes d'accès.

1.4. MÉTHODOLOGIE, LIMITATIONS ET CONSIDÉRATIONS ÉTHIQUES

Méthodologie

27. Le mandat principal de l'EE est de répondre aux quatre questions de l'évaluation (QE). Elles reflètent les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à savoir, la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. Les thèmes transversaux du genre, de la protection, de la redevabilité envers les populations affectées (AAP) et de l'adhésion aux principes humanitaires ont été incorporés dans l'évaluation, et l'impact de la covid-19 a été pris en compte.
28. L'équipe a utilisé une approche mixte de collecte de données quantitatives et qualitatives, en utilisant plusieurs méthodes: revue documentaire, entretiens semi-dirigés, discussions de groupe, observation directe, visite de sites dans les différentes régions (Mopti, Ségou, Koulikoro, Kayes, Gao et Tombouctou). Les outils spécifiques développés reprennent les principaux thèmes de recherche et de la matrice d'évaluation (voir annexe 6). Durant la phase de collecte de données, l'équipe a mené 190 entretiens et 51 discussions de groupe (FGD).
29. L'équipe a fait face à plusieurs enjeux, compte tenu de la détérioration du contexte sécuritaire, et a recruté deux consultants basés à Tombouctou et Gao pour la collecte sur place. Certains déplacements ont par ailleurs été raccourcis (Mopti, Kayes) pour des raisons logistiques.

Limitations

30. L'évaluation a été conduite l'avant-dernière année du PSP: les données ne couvrent pas la période d'octobre 2023 à décembre 2024. Le rapport souligne toutefois certaines tendances lorsque cela est pertinent.
31. Compte tenu de la dégradation du contexte sécuritaire et des restrictions de visa pour les ressortissants français, deux des trois consultants internationaux seniors ont réalisé des entretiens à distance. Au vu de l'insécurité à Gao et Tombouctou et des attaques récurrentes, deux experts maliens additionnels basés sur place ont été recrutés pour couvrir ces zones. Les zones rurales n'ont été que peu accessibles dans le centre et le nord du pays, zones clés d'intervention.
32. L'EE a réalisé des entretiens avec les anciennes équipes disponibles pour remédier aux problèmes de rotation du personnel.
33. Les problèmes ont pu être dans l'ensemble atténués, et l'EE a pu procéder aux analyses quantitatives et qualitatives du programme.

Considérations éthiques

34. L'évaluation s'est déroulée conformément aux lignes directrices de 2020 et aux principes éthiques du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE).

Assurance Qualité (AQ)

35. L'approche d'assurance qualité des évaluations centralisées du PAM (CEQAS), ainsi que les bonnes pratiques internationales (ALNAP et CAD de l'OCDE) ont été systématiquement respectées.

2. Constatations issues de l'évaluation

QE 1: DANS QUELLE MESURE LA POSITION STRATÉGIQUE, LE RÔLE ET LA CONTRIBUTION SPÉCIFIQUE DU PAM SONT-ILS FONDÉS SUR LES PRIORITÉS DU PAYS ET LES BESOINS DES PERSONNES AINSI QUE SUR LES POINTS FORTS DU PAM?

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

36. Le PSP provisoire, puis le PSP final ont été définis en **tenant compte des éléments de preuve tangibles sur les défis de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Mali**. Au niveau macro-économique, la revue stratégique Faim zéro de 2017²⁸ a fourni une base pour la formulation du PSP en recommandant certains points figurant dans le PSP:
- Le besoin de stratégies multiacteurs de lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, en soutenant des approches de terrain, et avec un accent particulier sur le traitement des différents enjeux de la malnutrition, intégré via l'EDS 1 et l'EDS 3.
 - Une protection sociale universelle via des subventions à des programmes sociaux ciblés et un soutien aux opportunités pour l'emploi, directement intégré dans l'activité 12.
 - Une stratégie pour rationaliser la production agricole locale et répondre aux causes profondes de la chute de la production agricole.
 - Le renforcement de la coordination, de la planification et du suivi-évaluation, directement lié à la formulation de l'EDS 5.
37. La revue soulignait également les défis liés à la concentration urbaine des populations, aux enjeux climatiques et à l'instabilité des prix, auxquels le PAM répond en partie, notamment avec des interventions ajustées tout au long du PSP.
38. Au niveau des différents EDS, **plusieurs approches entre les activités ont été utilisées pour la conception des interventions et le ciblage des vulnérabilités**, avec des critères différents, même si les besoins dans les divers secteurs sont étroitement liés. Cela inclut l'utilisation de données nationales, de rapports sectoriels spécifiques, d'évaluations sur le terrain et de contributions des parties prenantes locales et internationales. En premier lieu, les données du Cadre harmonisé ont permis de cibler les zones avec le niveau de vulnérabilité le plus élevé. Un ciblage par vulnérabilité a ensuite eu lieu pour les appuis pendant la période de soudure, ainsi que pour la protection sociale et les activités nutrition et résilience. Le ciblage par statut a eu lieu pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans le cadre du mécanisme de réaction rapide (MRR). Pour certains secteurs, notamment la protection sociale, les différents acteurs impliqués (Banque mondiale, UNICEF, PAM, OIM) ont des protocoles différents pour l'enregistrement au registre social unifié (RSU), avec des efforts de convergence appuyés par le PAM.
39. **Pour évaluer la résilience au Mali, le PAM a adopté une approche combinant diverses sources de données**. Cela couvre les priorités résilience pays dans le cadre de l'Alliance globale pour l'initiative résilience (PRP/AGIR 2015-2035), les enquêtes nationales sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (ENSAN) à l'échelle nationale, les statistiques officielles de l'Institut National de la Statistique (INSTAT) pour le Mali, les informations de l'Observatoire du marché agricole (OMA) et du Système d'alerte précoce (SAP), qui contribuent à l'évaluation de la situation alimentaire au Mali, ainsi que les données de suivi-évaluation des interventions passées et actuelles. Depuis 2018, le PAM a consolidé ces progrès dans un nouveau cadre de suivi et de mesure de la résilience, utilisant des enquêtes régulières, des

²⁸ 2017. Examen Stratégique de la sécurité alimentaire et de la nutrition.

évaluations de vulnérabilité, des recherches opérationnelles, des analyses par satellites, et d'autres approches²⁹.

40. **L'approche de programmation à trois niveaux (3PA)**³⁰ a permis une intégration des perspectives nationales, régionales et locales tout au long du processus de conception, de planification et de mise en œuvre des programmes de résilience. Au niveau national, les analyses intégrées du contexte (AIC) de 2017, 2019 et 2023 (la dernière en cours de finalisation) ont servi de base pour orienter le choix des cercles et représentent un outil d'aide à la programmation dans différentes régions. Cela est complété aux niveaux inférieurs par la planification saisonnière basée sur les moyens d'existence (PSME) et la planification communautaire participative (PCP).
41. **Pour les activités résilience, les zones d'intervention sont hiérarchisées** pour assurer la durabilité des thèmes programmatiques proposés. Cela nécessite une vérification des éléments suivants dans le cadre de la création d'actifs: i) un ciblage simultané des zones rouges (communes d'intervention) et jaunes (communes environnantes); ii) la pertinence de concentrer les efforts sur des groupes de villages environnants plutôt que sur des villages dispersés; iii) la priorité accordée aux interventions stratégiques au sein d'une zone à potentiel de développement. Ces vérifications visent à maximiser l'impact des actifs en renforçant leur durabilité, et à harmoniser les initiatives humanitaires et de développement en fonction de chaque contexte.
42. Au niveau local, **les PCP réalisées dans le cadre du paquet intégré de résilience fournissent une base pour définir les appuis locaux** des structures impliquées. La définition de critères de vulnérabilité propres à chaque localité via une approche communautaire participative a permis une adéquation avec les enjeux spécifiques. Certaines revues soulignent néanmoins les faiblesses des données, en matière de résilience notamment³¹. En outre, la collecte fait parfois face aux problématiques de financement ou de couverture liées à l'insécurité. La réalisation de ces PCP nécessite un ou deux jours, véritable contrainte compte tenu des difficultés d'accès et de la nécessité de réduire les déplacements.
43. Concernant les **cantines scolaires, la sélection est en partie liée à la demande et aux dynamiques communautaires**, avec une priorité accordée aux régions les plus vulnérables, particulièrement celles dont les indicateurs sont les plus critiques dans les domaines de la scolarité (jeunes filles surtout), de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Les listes des écoles sont validées par le Gouvernement afin d'éviter les doublons avec les autres programmes (Gouvernement et Catholic Relief Services).
44. **L'articulation des différents outils pour planifier une réponse intégrée a été renforcée, dans le cadre de la résilience notamment**, mais reste néanmoins limitée pour une planification dans une optique de nexus. Les AIC donnent des tendances de long terme tandis que les Cadres harmonisés (CH) montrent les vulnérabilités à court terme. Cependant, tous deux utilisant les ENSAN comme base. Les AIC permettent de définir des zones prioritaires en utilisant différents niveaux d'analyse des enjeux de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et la récurrence dans le temps pour identifier de grandes zones prioritaires. Les CH donnent une vision des vulnérabilités pour la sécurité alimentaire en matière d'urgence, mais l'articulation des analyses résilience/urgence semble trop réduite à ce stade pour soutenir une planification intégrée dans une optique de nexus. La principale perspective à cet effet est la ratification d'un décret par le Gouvernement pour l'utilisation du RSU comme outil consolidé de ciblage pour les différents types de vulnérabilités, avec un appui du PAM pour étendre l'enregistrement aux zones non couvertes. Les enjeux politiques à moyen et long terme d'une base de données de bénéficiaires transférée à l'État sont connus, mais peu analysés dans le détail, notamment par rapport aux différentes modalités d'intervention et à leur niveau d'affiliation aux systèmes

²⁹ PAM. Octobre 2023. *Le Programme Intégré de résilience du Sahel et sa mise à l'échelle de 2023 à 2028*.

³⁰ Cette approche inclut l'analyse intégrée du contexte (AIC), la planification saisonnière basée sur les moyens d'existence (PSME) et la planification communautaire participative (PCP).

³¹ Approche conjointe des Nations Unies sur la Résilience au Mali, 13 avril 2022. «5. Limites des données fiables: l'absence de données probantes, fiables contribuant à négliger les moteurs sous-jacents de la résilience, y compris l'identification des besoins et des défis distincts de groupes spécifiques vulnérables. Mais aussi le manque de données de qualité sur la résilience ne contribue pas efficacement à la prise des décisions éclairées par les décideurs par rapport aux investissements plus sensibles aux risques. 6. Limites dans la mesure de la résilience: la mesure de la résilience est assez complexe, à défaut d'avoir des outils fiables de mesure directe de la résilience, les acteurs utilisent des outils proxy. Ils conjuguent leurs efforts à trouver des outils consensuels et harmonisés de mesure directe de la résilience.»

gouvernementaux. Ces enjeux sont fortement liés à la capacité d'assurer la fiabilité, la transparence et la neutralité des outils de recensement et de gestion de la base de données du RSU.

45. La **dimension régionale de la crise n'est pas suffisamment analysée** pour concevoir des interventions correspondantes à plusieurs niveaux. Il n'existe actuellement pas de données pour définir des synergies claires entre les PSP des différents pays sahéliens. Un seul projet régional³², soutenu par le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ), a été mis en œuvre dans le cadre du G5 Sahel³³, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds international de développement agricole (FIDA). Toutefois, sa couverture est limitée (25 000 ménages sur 12 cercles au Mali). Plusieurs enjeux dépassent pourtant le cadre du territoire malien :

- a. La question des **réfugiés maliens dans les pays frontaliers** est particulièrement visible dans le camp de M'Béra en Mauritanie, qui a vu le jour lors de la crise de 2013 et abritait 86 049 réfugiés maliens au 30 septembre 2023 (en augmentation depuis 2015). Les bénéficiaires effectuent parfois des allées et venues entre Tombouctou et M'Béra pour obtenir l'assistance mensuelle. Il n'y a pas de coordination entre le PAM Mali et le PAM Mauritanie pour analyser les doublons potentiels. Par ailleurs, plusieurs dizaines de milliers de personnes ont la double nationalité malienne et mauritanienne.

Figure 10: Évolution du nombre de réfugiés maliens dans le camp de M'Bera



Source: UNHCR Operational Data Portal.

- b. Les ENSAN couvrent les vulnérabilités par moyen d'existence, mais il n'existe pas de réelle analyse ni d'approche officielle du PAM en fonction des différents moyens de subsistance pour **les besoins spécifiques des groupes nomades** (Peuls, Touaregs, Maures, Bozos), qui peuplent essentiellement le centre et le nord du pays et font face à des enjeux d'intégration encore plus importants avec la rupture de l'Accord pour la paix et la réconciliation (APPR) en septembre 2023³⁴. L'examen Faim zéro de 2017 et la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PoLSAN) ne font pas non plus réellement référence à ces groupes. Les interventions ont tendance à être conçues pour cibler les populations

³² Sept. 2020, *Programme conjoint Sahel en réponse aux défis COVID-19, conflits et changements climatiques (SD3C)*. FAO/FIDA/PAM/ G5 Sahel + Sénégal.

³³ Le G5 Sahel, dont le siège était à Nouakchott, regroupait le Mali, le Burkina Faso, le Niger, le Tchad et la Mauritanie. Il avait été créé en 2017 pour lutter contre l'insécurité et soutenir le développement via des approches conjointes des donateurs et États membres. Le Mali s'en est retiré en mai 2022 et le Niger et le Burkina Faso en décembre 2023, à la suite des coups d'État.

³⁴ L'APPR a été ratifié à Alger en mai 2015 entre le Gouvernement malien et la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA), qui regroupe plusieurs mouvements armés indépendantistes du nord du Mali, pour mettre fin au conflit et accorder une plus grande autonomie à cette région. La CMA a créé en mai 2021 une coalition baptisée Cadre stratégique permanent (CSP) avec la Plateforme des mouvements du 14 juin 2014 d'Alger, alliance de groupes armés progouvernementaux. Le 10 septembre 2023, le CSP a accusé les FAMA et le Groupe Wagner de ruptures du cessez-le-feu et a repris les attaques à des fins de légitime défense. Plusieurs groupes armés ont quitté le CSP à la suite de cela.

agropastorales, notamment avec les appuis en période de soudure, dont une partie est la soudure pastorale entre mars et mai. Certaines activités dans le cadre de la réhabilitation d'actifs ont ciblé les éleveurs ou les pêcheurs. Les problématiques spécifiques auxquels ils font face et leur niveau de vulnérabilité restent peu détaillés dans les différentes analyses produites, de même que leur contribution à l'économie et aux pratiques nutritionnelles pour réduire l'insécurité alimentaire.

- c. Enfin certaines zones reculées et stratégiques connaissent des **mouvements de populations pendulaires** difficiles à atteindre, pour lesquels les analyses peuvent être plus réduites. Par exemple, le CH ou les ENSAN ont une couverture limitée, notamment dans la zone dite «des trois frontières» entre le Mali, le Burkina Faso et le Niger, avec des enjeux d'accès logistiques et des contraintes sécuritaires importantes. Cela souligne l'intérêt d'approches transfrontalières conjointes et concertées en lien avec l'avantage comparatif du PAM.

Constatation 1: Le PAM s'est aligné sur les enjeux identifiés par différentes sources de données, parfois dans un secteur spécifique, mais sans réelle intégration ni positionnement concernant le caractère régional de certaines vulnérabilités.

SQ 1.2: Dans quelle mesure le PSP est-il aligné sur les politiques et plans nationaux et sur les ODD?

46. Le **PAM a soutenu la formulation et l'opérationnalisation des différentes politiques gouvernementales** directement liées aux ODD. Les interventions du PAM en matière de résilience sont en conformité avec les objectifs, les principes et les orientations du CREDD (2019-2023), qui représente le cadre de référence pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des différentes politiques et stratégies de développement, tant au niveau national que sectoriel au Mali. Les termes du CREDD en 2023 signifient un changement potentiel des priorités et des orientations du Gouvernement, avec des implications directes sur les activités du PAM.
47. Plus spécifiquement, **les interventions du PAM se sont intégrées à la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PoISAN)** et à son plan d'action 2019-2028. Ces axes stratégiques couvrent différents volets d'intervention du PAM, déclinés de façon sectorielle en accords et en plans d'actions avec différents Ministères:
 1. Améliorer l'incidence de la production agricole et rurale sur la disponibilité, la stabilité, l'accessibilité et l'utilisation des aliments, pour ajuster l'offre alimentaire à la demande des populations.
 2. Prévenir les chocs et les crises, réduire et atténuer leurs effets sur les populations vulnérables et faciliter l'accessibilité alimentaire des ménages en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle.
 3. Contribuer à réduire la malnutrition aiguë et chronique.
 4. Améliorer la gouvernance institutionnelle et financière de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
48. Plus particulièrement, le volet 2.1 met l'accent sur le ciblage des distributions alimentaires gratuites, la coordination sur le terrain et le rôle des cantines scolaires. Un autre volet clé concernait les transferts monétaires avec un accent sur le ciblage et une référence à la redevabilité envers les populations affectées. La PoISAN mentionne également la création d'actifs et les approches à haute intensité de main-d'œuvre, ainsi que la protection sociale et l'assurance agricole incluant les catastrophes.
49. La bonne articulation avec les politiques nationales dans les différents secteurs (urgence, nutrition, cantines scolaires, protection sociale, résilience) est détaillée en annexe 12. Certains acteurs gouvernementaux souhaiteraient néanmoins une plus grande implication du PAM dans la mise en

place des stocks alimentaires au Mali, ainsi que la contribution du PAM au fonds commun des partenaires que le Gouvernement veut instaurer pour la sécurité alimentaire. Le PAM peut parfois être perçu comme ayant certaines zones d'intervention de prédilection, parfois guidé par l'orientation de son financement dans le cadre de projets spécifiques, sans alignement total sur le Gouvernement, même si les projets sont approuvés par le Ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale et coordonnés via les clusters.

50. Outre la volatilité de la situation politique (deux coups d'État sur la période évaluée, soit depuis 2018), **le tissu institutionnel est particulièrement complexe** dans certains secteurs avec des velléités de réforme qui peinent à se matérialiser, notamment pour la sécurité alimentaire, la protection sociale ou la résilience. Cela empêche un ancrage institutionnel clair avec un seul répondant. Des analyses récentes soulignent ces enjeux de gouvernance, notamment la stratégie résilience des Nations Unies au Mali³⁵.
51. Les interventions du PAM font aussi **référence à certains points des stratégies de stabilisation et de sortie de crise**. Ainsi, l'APPR mentionne plusieurs secteurs auxquels le PAM contribue, notamment les distributions alimentaires aux populations vulnérables, l'appui au système d'alerte précoce pour faire face aux crises, le renforcement de l'économie locale via la relance des activités agricoles familiales et communautaires dont les activités génératrices de revenus pour les femmes et les jeunes, la promotion d'étangs piscicoles, le renforcement des cantines scolaires dans 314 établissements, et la mise en place de systèmes de dépistage, de référence, de contre-référence et de prise en charge des cas de malnutrition aiguë.
52. L'action du PAM est directement liée aux ODD 2 et 17, et les résultats sont rapportés dans les ACR notamment. Les revues volontaires des ODD entreprises par le Gouvernement malien font d'ailleurs référence au rôle du PAM. À un niveau plus spécifique, l'alignement des politiques nationales sur les ODD n'était pas complet, ce qui peut rejaillir sur le positionnement du PAM. La revue Faim zéro de 2017 soulignait le besoin d'une définition plus précise des cibles de l'ODD 2 par rapport aux objectifs de la PoLSAN, dont certains axes stratégiques ne correspondent à aucune cible de l'ODD 2. La revue soulignait également certains écarts du Système national de la sécurité alimentaire, ne captant pas toutes les dimensions de l'ODD 2.
53. Les activités du PAM s'inscrivent, dans la plupart des secteurs concernés, en complémentarité avec et dans le prolongement d'initiatives gouvernementales, bien que certaines différences de format existent parfois. Les services étatiques effectuent notamment des distributions de denrées aux populations vulnérables, financent en partie les filets sociaux et soutiennent des cantines scolaires, mais les montants des appuis gouvernementaux et ceux du PAM ne sont pas les mêmes. Le Gouvernement contribue directement au financement du PSP et utilise parfois ses stocks, si besoin, pour compléter les actions du PAM (voir figure 8).
54. Dans le PSP, **l'affiliation aux politiques nationales spécifiques est formalisée** de façon différente, alors que les variations de niveau d'affiliation ne semblent pas très importantes. Ainsi, seul l'EDS 3 est formalisé directement, comme appui à la mise en place au programme nutrition du Gouvernement. En particulier, l'activité 3 d'appui aux cantines scolaires s'inscrit directement dans l'opérationnalisation de la loi sur l'alimentation scolaire, de même que l'activité 12 sur les filets sociaux.
55. **Des efforts ont néanmoins été entrepris concernant le lien entre les activités et la planification locale**³⁶. La PCP est communautaire alors que le Plan de développement économique, social et culturel (PDSEC), élaboré par les collectivités locales, couvre toute la commune pour une durée de cinq

³⁵ 13 avril 2022. Approche stratégique résilience des Nations Unies au Mali: Les défis suivants sont à relever: 1. Faiblesse en matière de gouvernance et de coordination de l'approche résilience: le dysfonctionnement de l'ancrage au niveau institutionnel de la résilience, un cadre politique et juridique sur la résilience peu clair, une compréhension et une gestion de la résilience limitées et complexes sur le terrain. (...) 3. Institutionnalisation: malgré les dispositions législatives, réels défis d'arbitrage entre les institutions en raison de la complexité du contexte, des acteurs, des enjeux de financement et des échelles de réponses en matière de gouvernance des risques.

³⁶ SIPRI et WFP. Juin 2019. *The World Food Programme's contribution to improving the prospects for peace in Mali*.

ans et le lien n'est pas toujours direct. Cette année, afin de démarrer certaines activités compte tenu de l'urgence des fonds alloués, certains PDSEC ont été exploités avant l'élaboration des PCP. Les PCP s'alignent aussi de préférence sur les priorités du PDSEC pour identifier, par exemple, les actifs à réhabiliter. La mission d'évaluation conjointe FAO/PAM soulignait que les PCP permettent d'aligner les activités du PAM sur les priorités communautaires («*les activités développées répondent aux besoins prioritaires des communautés cibles et s'inscrivent en droite ligne avec les PDSEC des collectivités*»). Un plaidoyer a également intégré la nutrition dans le plan de développement des communes afin de pérenniser l'activité communautaire des Groupes de soutien aux activités de nutrition (GSAN). Les cantines scolaires sont, elles aussi, directement sous la responsabilité des communes.

56. Même si des consultations ou des échanges réguliers ont lieu, **il n'existe pas de réelle démarche de coconstruction, et certains documents-cadres du PAM sont essentiellement élaborés en interne**. L'implication des acteurs nationaux est donc limitée. Cela vaut pour le PSP, en dépit des objectifs affichés de renforcement des capacités et de transfert progressif vers les institutions, ou, plus récemment, pour le paquet intégré de résilience. Des divergences existent également sur la hiérarchisation des zones. Certains acteurs étatiques considèrent par exemple que le PAM a des zones prioritaires d'intervention au centre et au nord du Mali, qui sont les plus vulnérables selon les données du CH, mais qui ne sont pas nécessairement les zones clés pour le Gouvernement. Au cours des dernières années, les populations en phase 4 et 5 ont en effet été concentrées dans les zones affectées par l'insécurité, à savoir Mopti, Gao et, dans une moindre mesure, Tombouctou (voir annexe 13).

Constatation 2: Le PAM joue un rôle clé dans l'opérationnalisation des stratégies nationales, en prolongeant des initiatives du Gouvernement avec une implication des acteurs étatiques, mais les approches de coconstruction et l'appui à un niveau plus local restent limités.

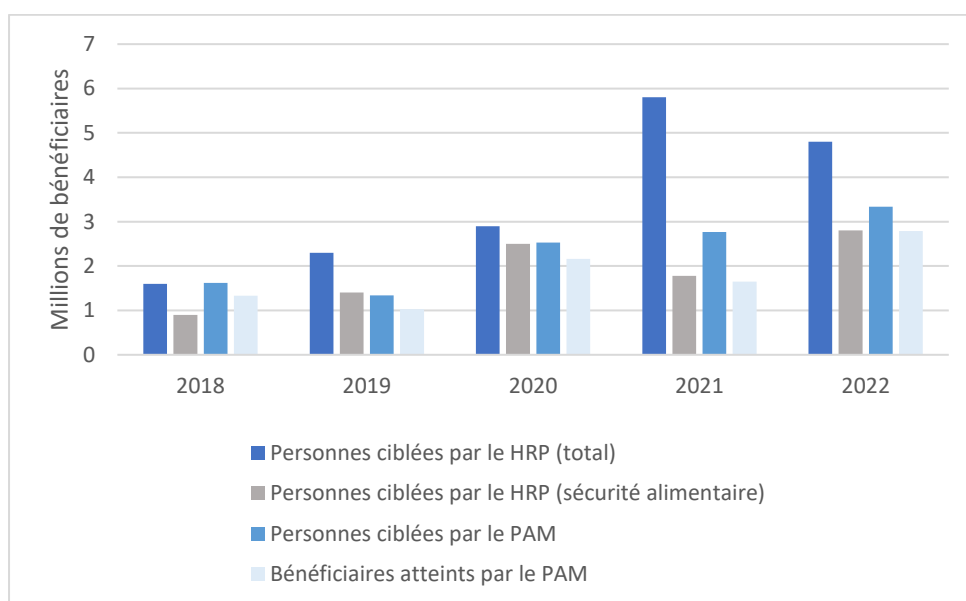
SQ 1.3: Dans quelle mesure le PSP est-il cohérent et aligné sur le système des Nations Unies au Mali et inclut-il des partenariats stratégiques appropriés basés sur l'avantage comparatif du PAM?

57. Le PAM a **joué un rôle clé dans la formulation des cadres stratégiques des Nations-Unies**: Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), puis Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF), en particulier sur l'axe deux, Croissance inclusive, résilience et durabilité environnementale, qui fait référence à plusieurs cibles de l'ODD 2. Outre la réduction de l'insécurité alimentaire, l'appui aux chaînes de valeur et le renforcement de la productivité, le document intégrait la préparation aux chocs via le système de suivi des marchés, les capacités de stockage et la planification participative, ainsi que la résilience face au changement climatique. L'axe trois couvrait l'accès aux soins de santé et la nutrition ainsi que la protection sociale³⁷.
58. Le PAM apporte aussi une **contribution significative au développement des plans de réponse humanitaire (HRP)** et à leur mise en place, en représentant une part importante des bénéficiaires et des montants engagés (figure 11). Le PAM cible notamment un nombre de bénéficiaires supérieurs aux personnes ciblées par le HRP dans le domaine de la sécurité alimentaire. Cependant, le HRP se focalise sur l'urgence et les actions du PAM ont aussi une composante résilience.
59. Les différents acteurs consultés et la cartographie de la présence et du champ d'intervention du PAM montrent **l'avantage comparatif du PAM par couverture large**, y compris dans les zones les plus complexes. Les capacités opérationnelles du PAM sont uniques dans le pays, même si les enjeux logistiques étaient moins significatifs avec le développement des transferts monétaires. Le PAM a également un rôle important d'appui à l'accès pour la communauté humanitaire afin d'assurer l'équité de l'aide.

³⁷ Nations Unies au Mali, UNSCDF, <https://mali.un.org/fr/106181-cadre-de-coop%C3%A9ration-des-nations-unies-pour-le-d%C3%A9veloppement-durable-unsdcf-2020-2024-mali>, consulté le 11 janvier 2024.

60. Certains acteurs consultés, notamment les donateurs, notent néanmoins **un manque de complémentarité**, des agences des Nations Unies apportant progressivement le même type d'appui: protection sociale, transferts monétaires, activités de résilience avec des travaux à haute intensité de main-d'œuvre et des activités génératrices de revenus. Voir section 4.3 sur le détail des partenariats des Nations Unies.
61. Malgré un cadre commun, **les synergies entre les agences des Nations Unies ne sont pas encore pleinement exploitées**, selon les différents acteurs consultés. Les plans stratégiques entre agences ne sont pas synchronisés ni élaborés conjointement, même s'ils suivent la même temporalité (UNICEF, par exemple). Cela affecte l'opérationnalisation du nexus ou l'articulation entre les modalités d'appui, et ce, dès la conception des interventions. Il n'y a pas ainsi de séquençage des appuis aux mêmes bénéficiaires entre agences. En outre, malgré des synergies dans plusieurs secteurs, certaines analyses ou certains outils propres à chaque agence ne sont pas toujours exploités par les autres agences, notamment les enjeux d'analyse générale du contexte, les approches pour soutenir l'accès et l'acceptation par les communautés. Ainsi, l'UNICEF conduit des analyses potentiellement intéressantes pour le PAM, en particulier une analyse de conflit pour 2023, en préparation au nouveau PSP ou une étude des impacts du secteur minier sur les droits de l'enfant dans les zones d'exploitation minière en 2021. La communication pour le développement (C4D), la communication pour le changement social et comportemental et les approches spécifiques pour soutenir la planification conjointe avec les structures ont également un intérêt pour le PAM.

Figure 11: Comparaison des bénéficiaires ciblés par le HRP et le PAM pour la période 2018-2022



Source: UNOCHA – Action Humanitaire (2018-2022) et ACR (2018-2022).

Constatation 3: Le PAM joue un rôle majeur dans la réponse humanitaire des Nations Unies. Néanmoins, les opportunités de synergies stratégiques et programmatiques, notamment la mutualisation de certains outils, ne sont pas pleinement exploitées.

SQ 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?

62. La théorie du changement (TdC) reconstituée par l'équipe conjointement avec le PAM (voir introduction) a évolué sur la période, conjuguant **un champ d'action de plus en plus large avec un nombre réduit d'activités**. Les EDS, les produits et les activités étaient formulés de façon relativement large, avec différentes modalités d'appui au sein de chaque activité et des niveaux de résultats attendus variables d'un secteur à l'autre. Cela a permis de faciliter l'adaptation au contexte et aux opportunités et de limiter les enjeux de fléchage des ressources. **Le PSP intégrait aussi des approches holistiques, notamment avec un paquet résilience**, un paquet urgence et des appuis complets en matière de nutrition, incluant sensibilisation, prise en charge, activités génératrices de revenus (AGR) et unités de transformation de produits locaux. La formulation large ne permet cependant pas de rendre compte des actions et des objectifs spécifiques dans chaque EDS, de la diversité des interventions entreprises et des logiques d'intervention spécifiques, ni de leur évolution tout au long de la période.
63. **Le PSP a cherché à renforcer l'intégration des actions, mais les logiques d'intervention restent essentiellement sectorielles**, sans détailler les interrelations et les effets conjoints attendus dans la stratégie. Au-delà des éléments du guide pour le paquet intégré de résilience, l'équipe n'a pas identifié de cartographie détaillée des synergies et passerelles entre secteurs (depuis l'identification, la conception/formulation, le ciblage, jusqu'à l'exécution et au suivi-évaluation). Les interrelations sont visibles grâce à la reconstruction de la TdC, en suivant le guide du BP pour la mise en œuvre du paquet intégré, surtout dans les activités catégorisées résilience (notamment entre cantines scolaires et nutrition, nutrition et soutien à l'accès aux marchés des petits exploitants agricoles [SAMS], cantines scolaires et SAMS, SAMS et assistance alimentaire pour la création d'actifs [FFA]). Les synergies entre l'activité 1, et l'activité 5 restent peu visibles. Ce manque de visibilité affecte le potentiel d'effets transformateurs des appuis et ne permet pas une réponse équilibrée articulant appuis de court terme et de moyen terme. Cependant, les causes de l'insécurité alimentaire sont en partie structurelles, et les appuis du PAM ciblent en majorité la période de soudure en raison de la fragilité du tissu productif et de l'insuffisance des récoltes, plus que du fait des déplacements de population.
64. **La structure du PSP contenait plusieurs niveaux d'intégration**. D'une part, l'objectif du PSP est normalement la planification intégrée de différents domaines d'intervention, avec des synergies et des effets combinés. D'autre part, le paquet intégré vise une approche encore plus combinée avec un nombre de communes plus restreint pour maximiser les résultats.
65. Au sein de cette couverture vaste s'intégrait **un nombre important de projets spécifiques**, contribuant au fléchage des fonds. Leur articulation avec le PSP et leur contribution spécifique aux résultats attendus ne sont pas clairement documentées. Ces approches projets sont largement portées par les donateurs et les enjeux de mobilisation de financement. La liste exacte de tous les projets n'apparaît pas clairement dans les documents clés de suivi du PSP, et leurs contributions respectives aux indicateurs de résultats (produits ou effets), n'ont pas pu être identifiées. Ainsi, les indicateurs du cadre de résultat du projet SD3C³⁸ couvrent entre autres l'amélioration de l'autonomisation des populations, l'indice des actifs agropastoraux et les superficies aménagées pour la production, tandis que les indicateurs de l'EDS 4 visent à obtenir des résultats en termes de consommation alimentaire et de création d'actifs.
66. Un certain nombre d'hypothèses sous-jacentes, identifiées par l'équipe lors de la phase préparatoire, conditionnaient la réalisation de cette théorie du changement et ne se sont pas matérialisées, s'ajoutant aux facteurs externes. Cela concernait notamment la mobilisation des ressources, l'intégration encore limitée des capacités et des spécificités locales, l'accès aux plus vulnérables, la

³⁸ Programme conjoint Sahel en réponse aux défis COVID-19, conflits et changements climatiques (SD3C). FAO/FIDA/PAM/ G5 Sahel + Sénégal. Rapport de conception détaillée, 18 sept. 2020.

durabilité des résultats et l'articulation entre urgence et approches plus durables, l'aggravation de l'insécurité et de l'instabilité politique, ainsi que la situation économique.

67. Dans la TdC, la valeur ajoutée du PAM et son rôle par rapport aux autres agences n'apparaissent pas clairement, notamment pour ce qui est des capacités opérationnelles rapides et du rôle transversal en soutien aux autres acteurs, pour spécifier les limites et les relais attendus par les autres acteurs.

Constatation 4: Les interrelations entre les activités n'étaient pas réellement intégrées dans le PSP, alors que le champ d'intervention s'étendait sur toute la période visée. Les synergies entre les différentes actions n'ont pas été clairement définies au départ pour soutenir une approche stratégique intégrée et une vision claire de la valeur ajoutée du PAM par rapport aux autres agences.

SQ 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 à la pandémie de covid-19?

68. **Le portefeuille d'interventions a répondu à des besoins essentiels des populations** maliennes en traitant l'insécurité alimentaire et nutritionnelle sous différents angles, en fonction des enjeux de court terme et des vulnérabilités plus profondes. En 2018, le PAM a introduit au Mali une approche novatrice baptisée «paquet intégré pour la résilience», pour renforcer la résilience des populations vulnérables à court, moyen et long terme en adoptant une réponse holistique et intégrée. Un parallèle peut être dressé avec l'approche «Une seule santé», déjà largement adoptée en Afrique de l'Est et, plus récemment, dans plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, y compris au Mali depuis 2018, avec des principes tels que la collaboration intersectorielle, la surveillance intégrée, la gestion intégrée des écosystèmes, la planification intégrée, le suivi et l'évaluation intersectorielle, comme perspective utile pour renforcer l'efficacité du paquet intégré³⁹.
69. Le positionnement du PAM a été ajusté au contexte grâce à de **nombreuses révisions budgétaires** (cinq pour le PSP-T et six pour le PSP), avec une intensification importante des activités du PAM. Elles sont essentiellement quantitatives et visent à augmenter le budget et le nombre de bénéficiaires ciblés, mais n'ont pas réellement officialisé un ajustement stratégique.
70. Le budget du Plan basé sur les besoins a été multiplié par 2,5 sur la période, alors que le nombre de bénéficiaires a été multiplié par 4,1, sachant que l'activité 1 a été la principale activité développée avec les RB, outre l'ajout des vols du service de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO Flight).
71. La composante de réponse aux crises du PAM est restée constante (autour de 50 pour cent) en dépit d'une intensification pour répondre à une détérioration du contexte alors que les RB ont multiplié le budget par 6. Cela est notamment dû à l'accroissement de l'activité 12, non comptabilisé comme réponse d'urgence.
72. **L'appui à l'alimentation scolaire est resté centré uniquement sur la résilience.** Il n'y a pas de composante de réponse d'urgence, ni d'intégration dans le cas des distributions générales au titre de l'EDS 1 comme c'est le cas dans certains PSP, en dépit de l'extension des besoins liés à la crise et au volume d'intervention. L'éducation en situation d'urgence représentait pourtant un axe important du plan de réponse humanitaire, avec des enjeux stratégiques importants d'encadrement des enfants dans les contextes influencés par les groupes islamistes.
73. La crise comporte une **dimension structurelle importante qui crée des urgences chroniques** touchant les mêmes bénéficiaires, mais les réponses ne permettent pas de traiter ces enjeux sous-

³⁹ L'approche «Une seule santé» (One Health) se caractérise par une vision intégrée qui reconnaît l'étroite interconnexion entre la santé humaine, animale et environnementale. Au lieu de traiter ces aspects de manière distincte, cette approche vise à appréhender les intrications complexes entre les êtres humains, les animaux et leur environnement. Cette approche est mise en œuvre par des organisations telles que la FAO, l'International Livestock Research Institute (ILRI), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'International Centre of Insect Physiology and Ecology (ICIPE) (<https://www.ilri.org/one-health>).

jacents. Ainsi, la majeure partie de la réponse apportée concerne l'appui d'urgence lié à la période de soudure, soulignant les enjeux de productivité et de stockage pour les activités agricoles dans un contexte marqué par différents chocs externes limitant la disponibilité des denrées (blocus, crise ukrainienne, covid-19), ce qui accroît l'inflation depuis plusieurs années. Une part importante des bénéficiaires (entre 40 et 50 pour cent selon les estimations) bénéficie d'appuis tous les ans, sans réelle perspective d'évolution.

74. Dans un contexte d'aggravation de l'insécurité, les zones d'intervention du PAM ont dû évoluer.

L'appui était surtout axé sur le nord et le sud, avec une extension vers le sud-ouest du pays, notamment pour le paquet intégré de résilience. En outre, compte tenu de l'afflux de population à Bamako, des appuis ont été lancés dans la capitale, incluant des appuis aux déplacés, aux personnes vivant avec le VIH et aux victimes d'inondations. Des unités de production de farines enrichies ont également été soutenues à Bamako (Céréales de Tatam et UCODAL).

75. Sous l'impulsion des donateurs, des approches de réponse à la covid-19 (notamment un projet régional dédié⁴⁰) ont été mises en place pour compenser les vulnérabilités supplémentaires des populations, ainsi qu'un appui logistique du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS) à l'évacuation des personnes. D'autres appuis ont également été intégrés dans les cantines scolaires avec, par exemple, des rations à emporter quand les écoles étaient fermées.

76. D'autres ajustements opérationnels ont eu lieu. Le montant des versements a été revu pour prendre en compte l'inflation. Des mécanismes de suivi des prix sur les marchés, en lien avec les mises à jour du panier de dépenses minimum (MEB)⁴¹, ont rapporté une hausse de 17 pour cent du panier alimentaire pour une personne entre 2021 et 2022 (de 9 122 francs CFA à 10 630 francs CFA), et ont montré que 30 pour cent des ménages maliens ne couvrent pas leurs besoins alimentaires essentiels.

Constatation 5: Le PAM s'est adapté au contexte volatile, avec des niveaux de planification différents en fonction des périodes et une évolution des approches. Certains sujets restent insuffisamment traités, avec l'absence de l'alimentation scolaire dans la réponse aux urgences ou un appui transformateur insuffisant pour les petits agriculteurs en insécurité alimentaire saisonnière chronique.

⁴⁰ Le Programme SD3C vise à renforcer la résilience des populations pour atténuer les effets de la COVID-19, des conflits et du changement climatique via le développement et la consolidation des moyens d'existence, en particulier pour les femmes et les jeunes vivant en zone frontalière.

⁴¹ PAM, Cash Working Group, Cluster Sécurité alimentaire. *Panier des Dépenses Minimum (MEB) au Mali*. Note de synthèse - Mars 2022.

QE 2: QUELLES SONT LA MESURE ET LA QUALITÉ DE LA CONTRIBUTION SPÉCIFIQUE DU PAM AUX EFFETS DIRECTS STRATÉGIQUES DU PSP DANS LE PAYS?

SQ 2.1: Dans quelle mesure les activités et les produits du PAM ont-ils contribué aux résultats escomptés du PSP et de l'UNSCDF? Y a-t-il eu des résultats inattendus, positifs ou négatifs?

Résultats globaux

77. La tendance générale (voir section 1.3) fait **apparaître un nombre de bénéficiaires en excès par rapport aux cibles visées**, avec des financements incomplets, ainsi que des taux de réalisation des transferts monétaires et des quantités de vivres insuffisants. Cela illustre la priorité accordée à une couverture large de bénéficiaires avec des rations réduites, en fonction du niveau de vulnérabilité, pour avoir une réponse large aux enjeux d'insécurité alimentaire des populations.
78. **Il n'existe pas réellement de suivi et d'analyse combinés des résultats entre activités**, ni d'indicateurs couvrant différents types de contribution. Les résultats sont surtout visibles au niveau des activités et des EDS. Ainsi, l'équipe n'a pas identifié de données sur le nombre de bénéficiaires/ménages recevant plusieurs types d'appuis, y compris dans le cadre du paquet intégré de résilience. Le transfert des bénéficiaires d'actions d'urgence vers des actions résilience n'est pas non plus clairement identifié et suivi, y compris s'agissant du taux de déplacés bénéficiant d'actions post-MRR ou résilience. Il existe néanmoins des interrelations entre les activités, avec des bénéficiaires qui témoignent avoir bénéficié de plusieurs appuis. Le numérique pourrait potentiellement répondre à ce besoin si les listes par activité sont agrégées.

Constatation 6: Malgré un financement incomplet, le niveau d'atteinte des cibles illustre un choix de couverture large des bénéficiaires avec des rations incomplètes selon le niveau de vulnérabilité. Les effets consolidés, de même que les résultats intersectoriels et intégrés restent peu suivis.

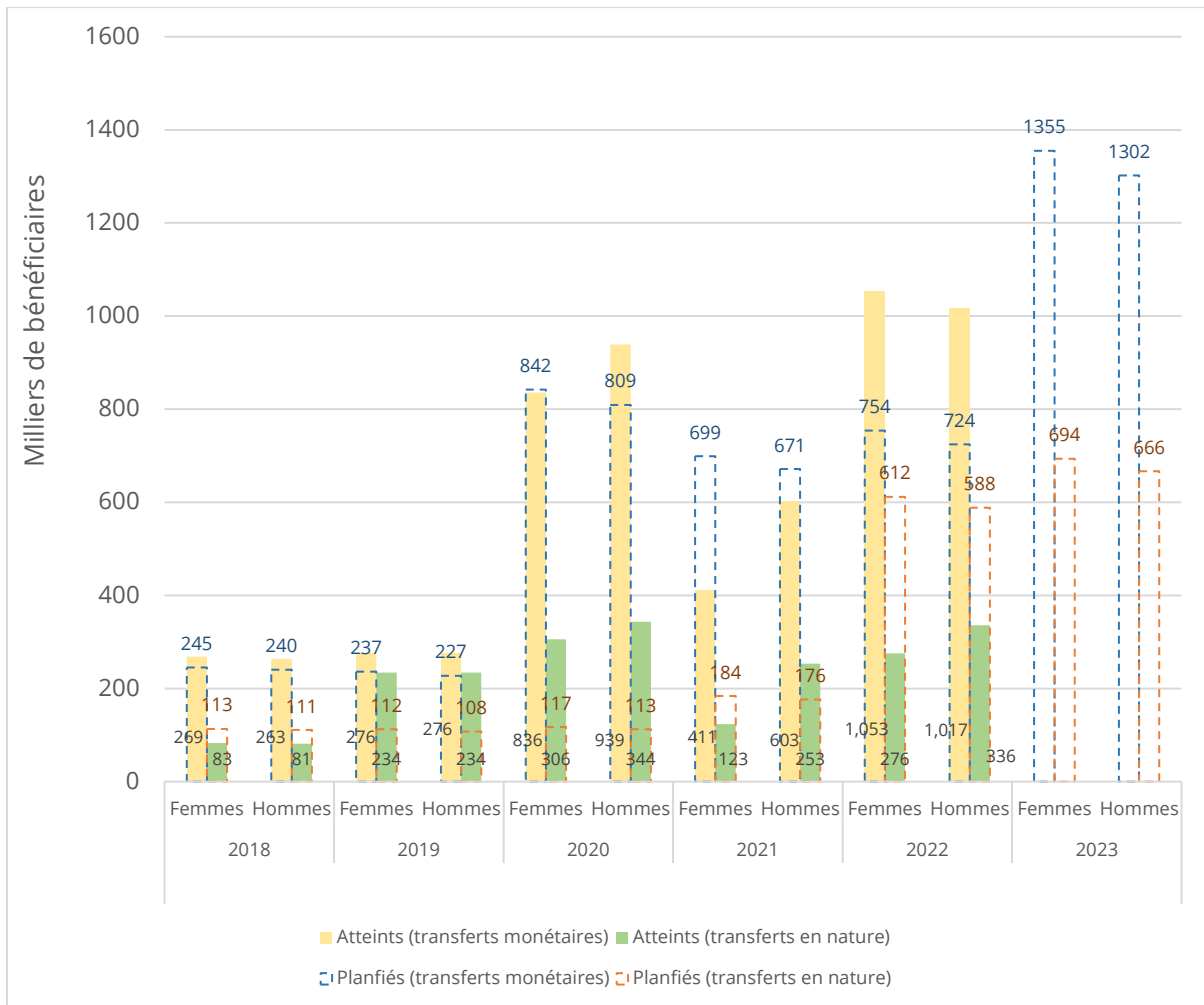
79. Les paragraphes suivants présentent une analyse succincte de l'efficacité des activités et des EDS. Pour faciliter l'analyse, les activités sont examinées séparément. L'activité de nutrition d'urgence figure juste avant l'activité 4 de prévention de la malnutrition. L'analyse inclut une revue du niveau de financement, une analyse des produits et des effets directs, en s'appuyant sur les indicateurs de performance du PAM, croisés avec les éléments qualitatifs et les données collectées lors des entretiens et des discussions de groupe. L'annexe 14 présente une version complète de cette section.

Réponse d'urgence – Activité 1

80. L'activité 1 concernant les **transferts inconditionnels d'urgence a couvert la plus grande partie des interventions** du PAM, avec 39 pour cent du Plan basé sur les besoins (PBB) après la RB 6 et 35 pour cent des ressources allouées, soit 219,7 millions dollars⁴². Quarante-trois pour cent du PBB a été financé, avec un taux de dépenses de 89 %. Les dépenses annuelles ont varié de 42 millions de dollars en 2018 à 62 millions de dollars en 2022, avec des fluctuations du simple au double entre les années (33 millions de dollars en 2019, 62 millions de dollars en 2020 et 32 millions de dollars en 2021). En parallèle, le nombre de bénéficiaires atteints par an entre le PSPPT et le PSP est passé de 696 307 en 2018, à 2 424 126 en 2020 et 2 492 000 en 2022 (figure 12). Les différences entre le nombre d'hommes et de femmes demeurent limitées, excepté en 2021, où le nombre de femmes est loin d'avoir été atteint.
81. Cette activité couvre plusieurs types d'interventions qui répondent à **différents types de vulnérabilités** des populations: appui MRR aux déplacés, appui pendant la période de soudure (qui représente la grande majorité des bénéficiaires) et transferts liés aux risques climatiques.
82. **Le taux d'atteinte des bénéficiaires a dépassé la planification tous les ans sauf en 2021/2022** (Figure 12: Bénéficiaires atteints/planifiés, ventilés par genre (2018-2023) – Activité 1: Aide alimentaire) malgré leur multiplication par six, notamment entre 2019 et 2020. La différence entre les modalités d'atteinte des bénéficiaires n'est pas très claire et varie d'une année à l'autre.

⁴² PAM Mali, ACR Standards, Country Reports 2018-2022.

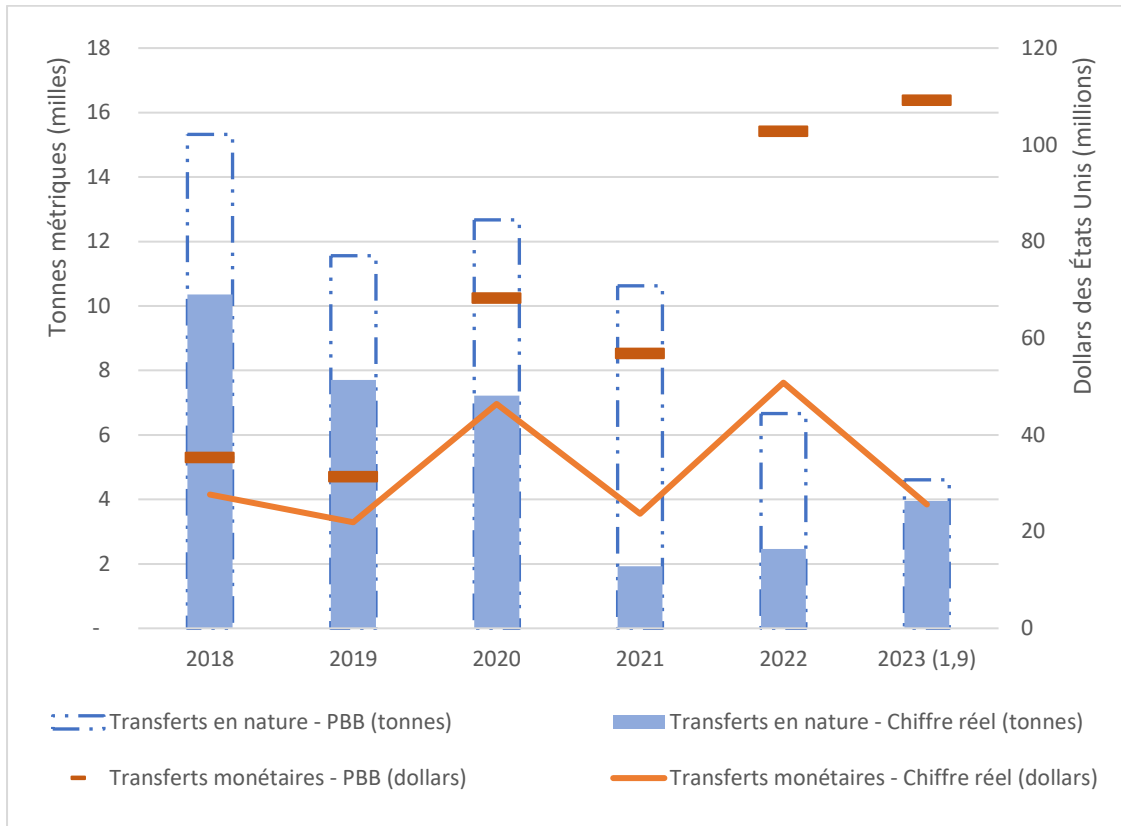
Figure 12: Bénéficiaires atteints/planifiés, ventilés par genre (2018-2023) – Activité 1: Aide alimentaire



Source: COMET CM R020 [19/09/2023].

83. Le **niveau d'atteinte des cibles est essentiellement lié au financement**, plutôt qu'aux contraintes opérationnelles, avec un taux de dépenses relativement constant chaque année (74 et 71 pour cent en 2021 et 2022 respectivement). L'atteinte du nombre de bénéficiaires, corrélée à des ressources moindres, illustre un choix stratégique de réduction de la taille des rations pour assurer une couverture large de bénéficiaires. Ni les cibles pour les montants en vivres, ni les transferts monétaires quantifiés n'ont en effet été atteints (figure 13). La réduction des rations n'a pas été uniforme et a varié en fonction du niveau de vulnérabilité des bénéficiaires, réduisant les rations en priorité pour les zones identifiées comme étant en phase 3.

Figure 13: Transferts monétaires et transferts en nature planifiés et distribués – Activité 1: Aide alimentaire

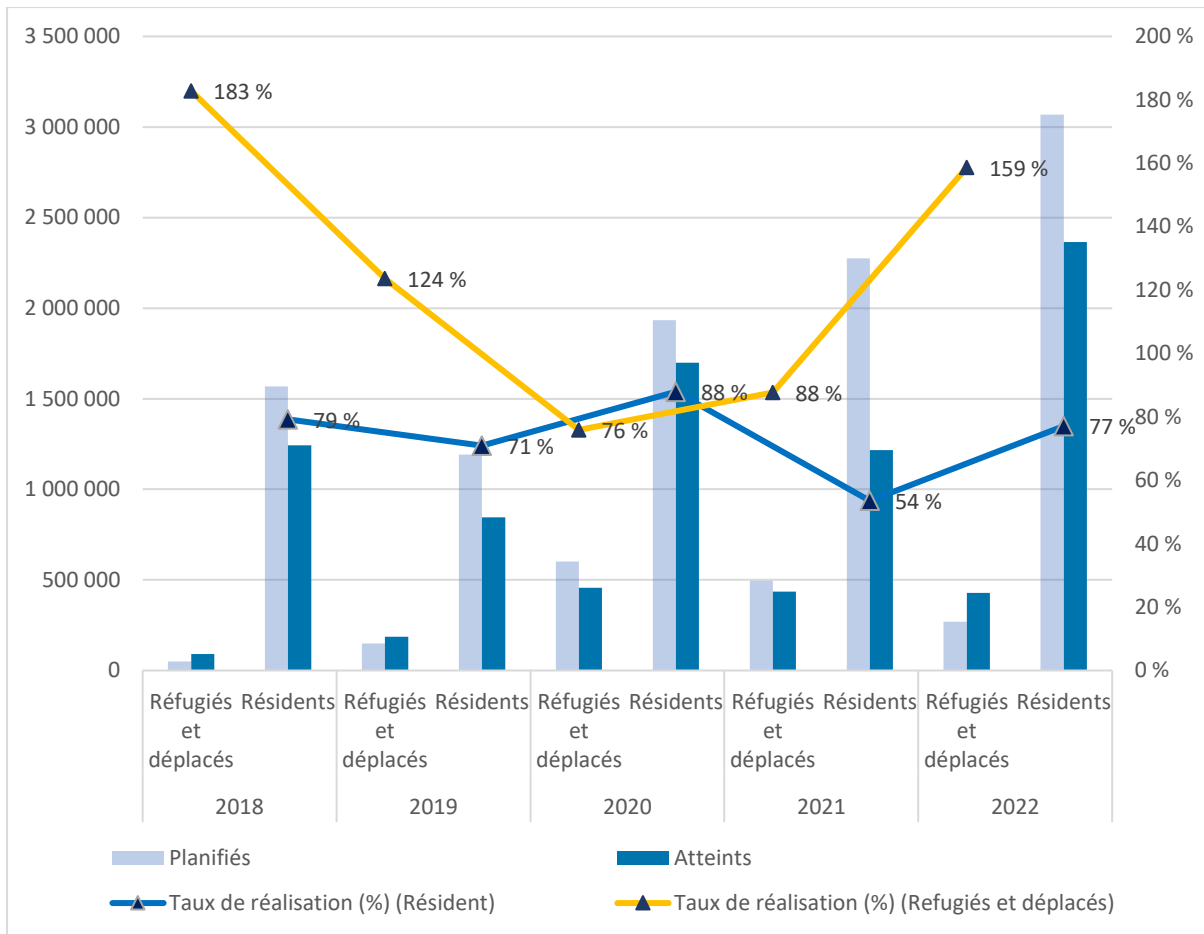


Source: CM R014 [01/09/2023].

84. **La majorité des populations soutenues étaient résidentes**, avec un minimum de 845 144 personnes en 2019 et 2,236 millions en 2022, contre 91 000 déplacés et réfugiés en 2018 et 456 000 en 2020. (figure 14). Le nombre de déplacés appuyés par le PAM représente une part importante des déplacés recensés par le HCR et l'OIM⁴³, voir excède de 100 000 personnes les statistiques de ces agences en 2020, soit 456 000 déplacés et réfugiés appuyés par le PAM pour 356 000 déplacés et réfugiés recensés par le HCR.

⁴³ Le détail annuel du nombre de déplacés recensés par les alertes du MRR, qui sert de base à la réponse, n'a pas été obtenu.

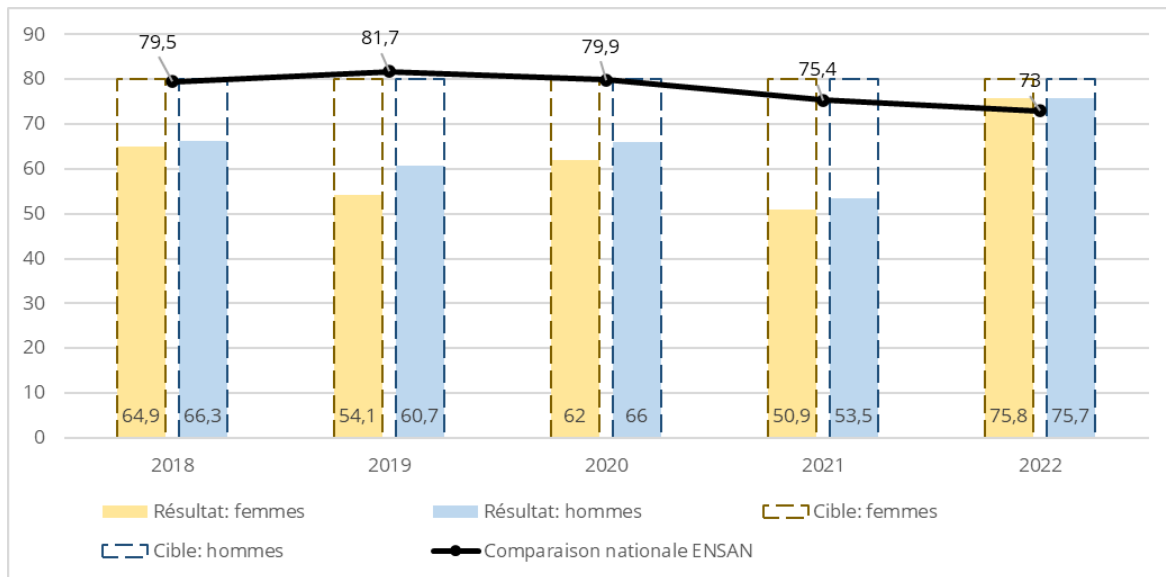
Figure 14: Répartition des bénéficiaires par statut



Source: ACR (2018-2020).

85. **Les populations résidentes sont essentiellement soutenues lors de la période de soudure** et post-soudure, en fonction du Cadre harmonisé (CH). Les bénéficiaires soulignent le rôle de ces distributions qui permettent de soulager les ménages en période critique, avec des exemples d'intégration pour différents types d'activités: «*Nous avons des problèmes à cause de l'irrégularité de l'hivernage. Nous sommes des agriculteurs pour la plupart, et nous n'avons plus les récoltes comme souhaité. La quantité de céréales qu'on consommait avant a augmenté parce que les graines de mil et le riz ne donnent plus la même quantité de farine. Après les récoltes, vers le mois de janvier, les hommes partent en aventure, pour travailler dans les villes afin d'apporter quelques revenus en famille au moment de la préparation des champs, vers le mois de mai-juin. Maintenant ce n'est plus tellement le cas grâce aux appuis du PAM. Même si c'est petit, les vivres nous aident énormément à faire face à la soudure pendant quelque temps.*»
86. Concernant la performance en termes d'effets directs, **le taux de ménages ayant un score de consommation acceptable a connu des fluctuations**, sans réelle différence entre les hommes et les femmes (figure 15). La période de calcul de l'indicateur a un effet, notamment lorsque les distributions sont récentes ou non, le score de consommation étant calculé sur la consommation de la semaine précédente. La part des dépenses alimentaires du budget des ménages atteint aussi largement les objectifs avec moins de 70 par an, excepté en 2020.

Figure 15: Ménages avec un score de consommation acceptable – Activité 1



Source: ACR 2018-2022, Rapports et présentations ENSAN (2018-2022).

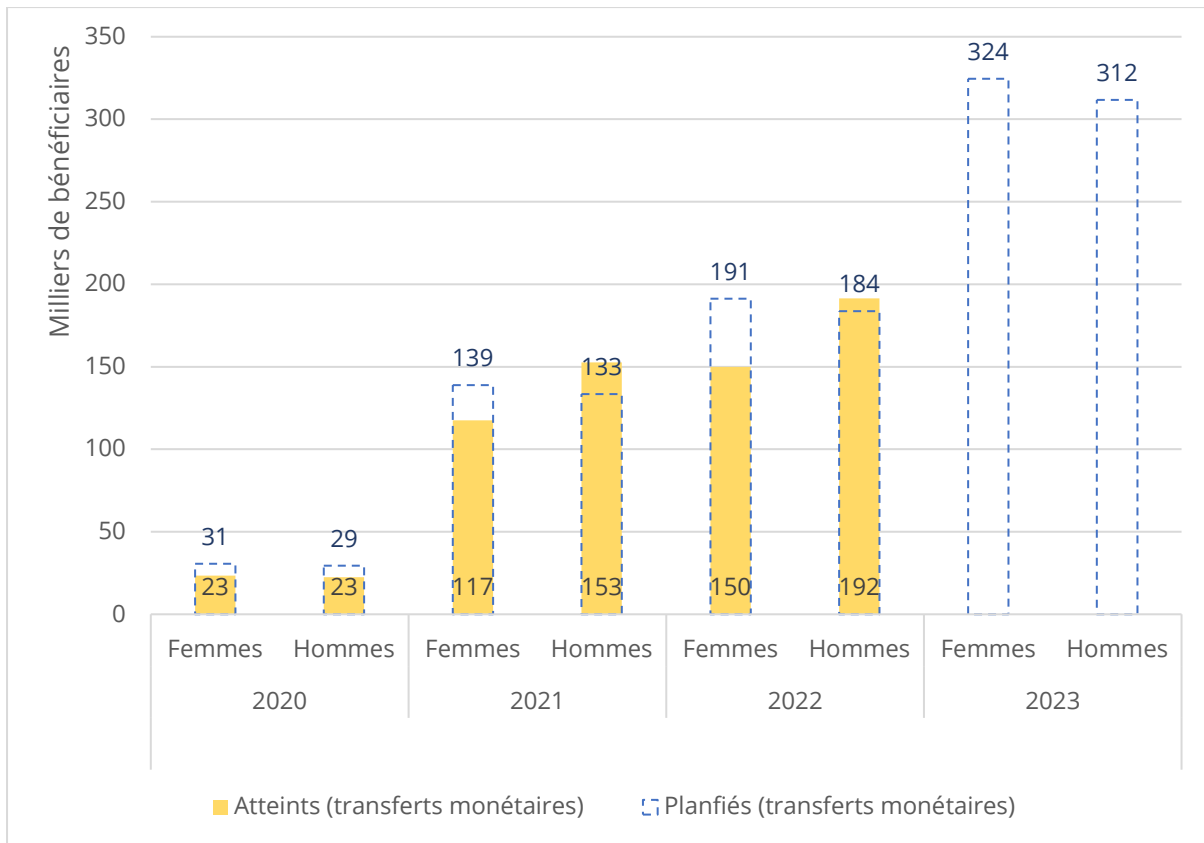
Constatation 7: Les distributions d'urgence couvraient plusieurs types d'appuis répondant à des vulnérabilités différentes, en utilisant des approches d'urgence pour répondre à des chocs répétés et prévisibles. Elles ont surtout bénéficié aux populations résidentes lors de la période de soudure. L'atteinte d'un nombre élevé de bénéficiaires avec des rations très réduites a néanmoins permis de limiter l'insécurité alimentaire, selon les témoignages des bénéficiaires rencontrés.

Protection sociale – Activité 12

87. **Le PAM a débuté la protection sociale en 2021** dans 19 communes (les mêmes que pour le paquet intégré de résilience), avec 25 000 ménages bénéficiaires. En 2023, elle concerne 120 000 ménages dans 87 communes.
88. L'accroissement des filets sociaux **soutient le système de transferts du Gouvernement mis en place en réponse à la covid-19**. La valeur des transferts définis par le Gouvernement est de 15 000 francs CFA par mois pendant six mois, que le PAM complète par des transferts d'urgence et des vivres nutritifs sur la base de la différence avec le MEB.
89. Cette activité correspond à 5 pour cent des dépenses⁴⁴. En dépit d'un taux de financement de 47 pour cent après la RB 6, 71 pour cent après la RB 5, le nombre de bénéficiaires atteints a progressé de façon importante. Il est passé de 46 000 pour une cible de 60 000 en 2020 au-delà des prévisions pour les hommes, en deçà pour les femmes.
90. Le **faible décaissement** (54 pour cent) s'explique notamment par le besoin, dans certains cas, de redéfinir un ciblage datant de 2019/2020, alors que la situation est volatile et en constante évolution, et par des approches moins bien établies que pour l'activité 1 (partenariats, modalités de distribution).

⁴⁴ PAM Mali, ACR Standard, Country Report, 1^{er} sept. 2023.

Figure 16: Bénéficiaires atteints/planifiés, ventilés par genre (2018-2023) – Activité 12: Filets de sécurité

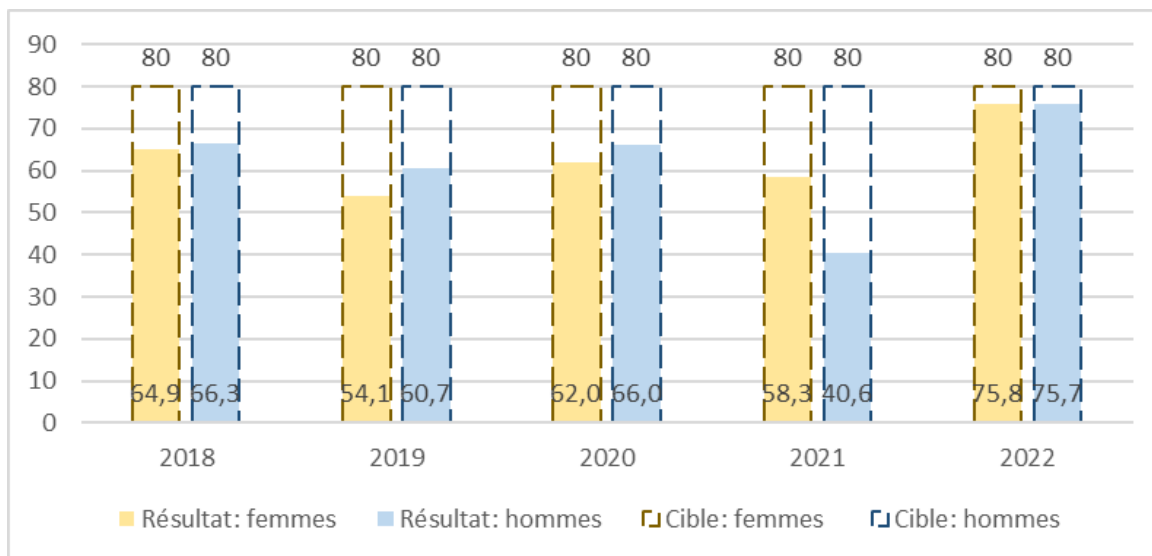


Source: COMET CM R020 [19/09/2023].

91. **L'écart entre l'atteinte des bénéficiaires et le niveau de décaissement par le PAM** a entraîné des appuis individuels moins importants que prévus et inégaux en fonction des années, avec par exemple en 2021, des transferts de 16 dollars au total par bénéficiaire comptabilisé sur l'année au lieu de 40 dollars⁴⁵.
92. Cette activité utilise les mêmes indicateurs d'effet direct que l'activité 1 et les mêmes points de données, sauf en 2021, année où les résultats ont été meilleurs pour les femmes et plus faibles pour les hommes.

⁴⁵ACR 2021, moyenne obtenue en divisant le montant des transferts ciblés par le nombre de bénéficiaires ciblés et le montant transféré par les bénéficiaires atteints.

Figure 17: Score de consommation alimentaire (SCA) acceptable – Activité 12: Filets de sécurité



Source: ACR (2018-2022).

93. La contribution du PAM a également couvert le renforcement du RSU avec l’enregistrement de 80 000 ménages en 2021 et de 25 000 ménages en 2022. Au niveau du PAM, le système et les critères de ciblage diffèrent de l’activité 1, mais des efforts de coordination sont effectués pour éviter les doublons.

Constatation 8: Les appuis dans le cadre des filets sociaux ont pris de l’ampleur. Leur niveau de performance reste relativement limité, en raison des difficultés de décaissement et des approches en cours de structuration.

Cantines scolaires – Activité 3

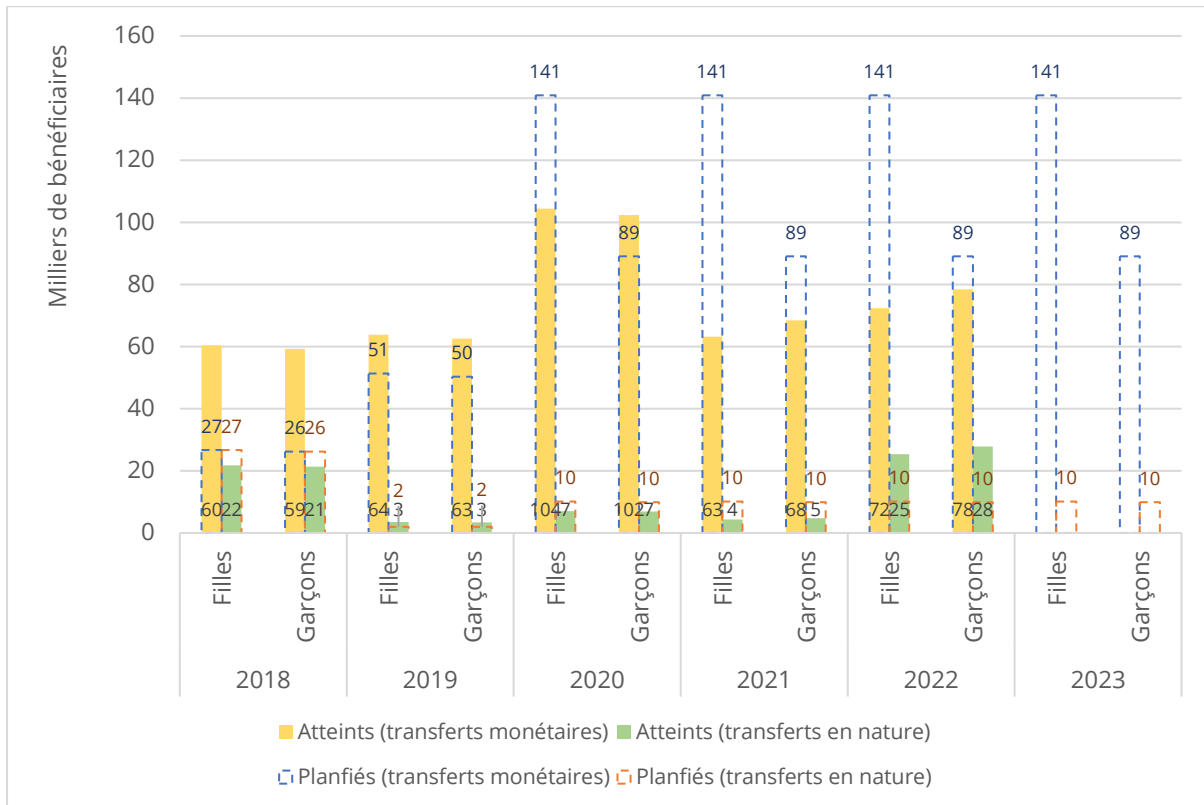
94. L’activité des cantines scolaires représentait 16 pour cent du PBB original, 6 pour cent après la RB 6, pour 4 pour cent de dépenses⁴⁶.
95. La **couverture des cantines scolaires a augmenté progressivement au fil des ans**. Le nombre d’écoles concernées est passé de 596 (pour 124 500 élèves) en 2018 à 664 écoles (pour 155 140 élèves) en 2022, soit environ 5 pour cent des 13 000 écoles du Mali. En considérant la présence des autres intervenants tels que l’État, la Banque mondiale (BM) et certaines ONG locales et internationales, il ressort qu’environ 19,8 pour cent des écoles sont assistées dans le pays⁴⁷. La couverture de l’alimentation en milieu scolaire au Mali demeure donc toujours faible.
96. Les **indicateurs de résultats de produits ont progressé**, mais le nombre d’élèves atteints est resté en deçà des objectifs. Dans le cadre du PSP spécifiquement, les taux d’atteinte des résultats ont évolué de 30 pour cent en 2020, à 40 pour cent en 2021 et à 91 pour cent en 2022, ce qui reflète le nombre croissant d’écoles couvertes par le PAM et l’augmentation des ressources disponibles au fil des ans.
97. **Les problématiques annuelles récurrentes sont surtout le retard des transferts**, qui ralentit le démarrage des cantines, et l’insécurité. En effet, d’après les ACR 2021 et 2022 ainsi que des entretiens individuels avec les responsables de programmes, les taux d’atteinte plus faibles du PSP en 2021

⁴⁶ Au 1^{er} sept. 2023

⁴⁷ Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA), 2021. <https://www.food-security.net/bestpractice/des-cantines-scolaires-gerees-et-approvisionnees-par-les-organisations-locales/>, consulté le 20/10/2023.

et 2022 s'expliquent par: les menaces des groupes armés aux enseignants, aux communautés et aux autorités locales; la destruction des infrastructures scolaires, entraînant la fermeture de plusieurs d'entre elles; le retard des transferts monétaires aux écoles; et l'augmentation importante des cibles consécutive à l'augmentation des ressources disponibles.

Figure 18: Nombre d'élèves (bénéficiaires) atteints de 2018 à 2022 – Activité 3: Repas scolaires (PSPP-T, activité 4)



Source: CM-R020 (1/9/2023).

98. Les indicateurs de performance montrent des taux d'inscription croissants entre 2018 et 2019. Les taux d'abandon ont aussi augmenté entre 2018 et 2019, passant de 10,8 pour cent à 23 pour cent. Ce taux était de 50 pour cent en 2020, et bien qu'il ait drastiquement chuté (4,36 pour cent en 2021), il a connu une légère hausse (8,5 pour cent) en 2022. Ce taux élevé résultait de l'insécurité, de la grève générale des enseignants du premier trimestre 2020, ainsi que la fermeture des écoles lors de la pandémie de covid-19. Quant aux taux d'assiduité scolaire, il a augmenté, passant de 44 pour cent en 2020 à environ 80 en 2021 et 2022.

99. Le paquet intégré de résilience mis en œuvre dans des zones plus stables comme Ségou et Kayes devait faire des écoles une porte d'entrée vers d'autres activités (jardins scolaires, éducation nutritionnelle ou renforcement des petits producteurs). D'après les entretiens avec les différentes parties prenantes (responsables du BP, autorités gouvernementales, Centres d'Animation Pédagogique), ces liens ne sont pas encore totalement établis. À l'exception d'un guide nutritionnel élaboré en collaboration avec la Direction nationale du développement social (DNDS) pour enseigner les principes d'une bonne alimentation aux élèves dans les écoles⁴⁸. Actuellement, l'intégration

⁴⁸ Ce guide est disponible au sein du BP du PAM et a la DNDS, mais n'est pas encore disponible sur le site Internet du Ministère de l'éducation.

d'activités nutritionnelles et de résilience demeure embryonnaire. Les achats sont effectués sur les marchés par les écoles et, à part les condiments produits localement, la majeure partie des produits achetés est importée.

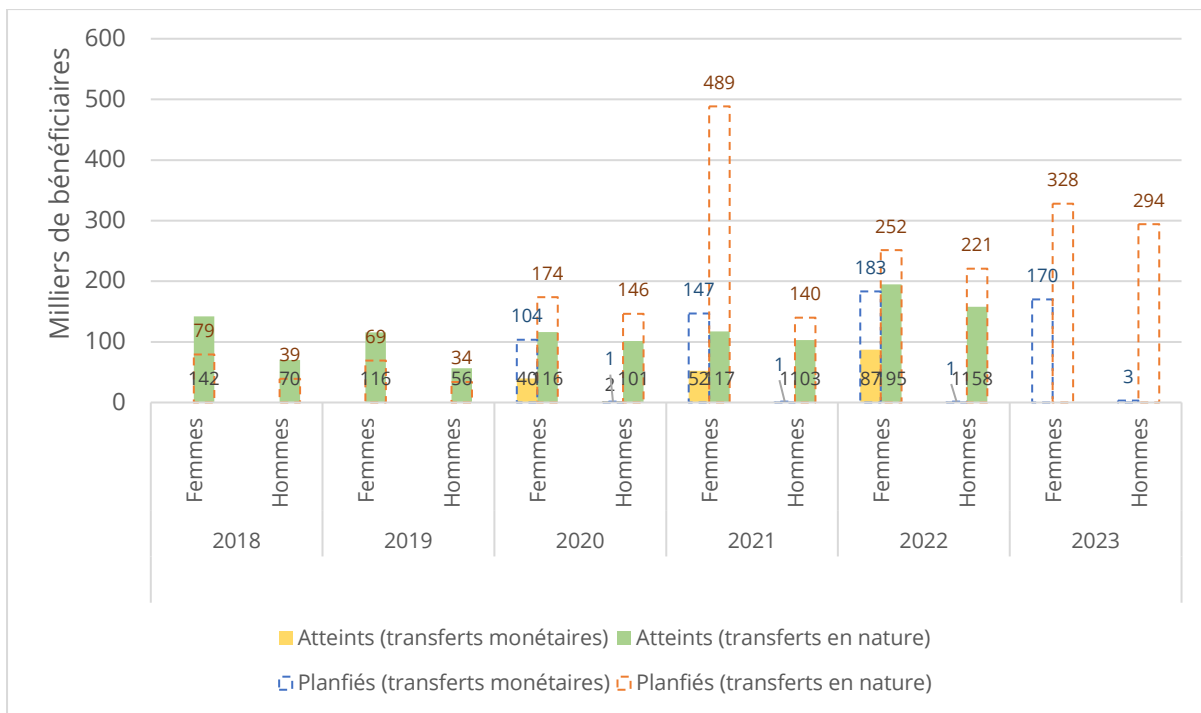
Constatation 9: La couverture des cantines a progressé au fil des ans et joue un rôle essentiel. Cependant, cette couverture demeure faible en comparaison du nombre total d'écoles dans le besoin. La majorité des indicateurs de performance n'ont pas atteint les cibles du PSPP-T et du PSP. Peu d'éléments indiquent que la mise en œuvre du paquet intégré a établi un lien entre les cantines scolaires et les autres activités de résilience.

Nutrition – Activité 2

100. **L'activité 2 consiste en une assistance nutritionnelle pour la prévention et le traitement de la malnutrition aiguë** des personnes vivant en zones de conflit ou impactées par un choc climatique. C'est une activité complémentaire menée auprès des ménages bénéficiaires de l'activité 1. Elle consiste à distribuer des aliments complémentaires prêts à l'emploi (ACPE) pour les enfants âgés de 6 à 59 mois et des supercéréales et de l'huile enrichie pour les filles et femmes enceintes ou allaitantes (FFEA), ainsi qu'à fournir un soutien alimentaire sous forme de bons d'achat destinés aux personnes s'occupant d'enfants hospitalisés et traités pour une malnutrition aiguë sévère (MAS).
101. **Cependant, les taux d'atteinte ont chuté** (61 pour cent en 2020, 35 pour cent en 2021 et 68 pour cent en 2022) et restent inférieurs à l'objectif malgré une augmentation du nombre absolu d'admissions au fil du temps. Ces diminutions s'expliqueraient par la difficulté du programme à satisfaire les besoins attendus consécutifs à l'augmentation des ressources allouées (faisant suite aux ruptures de stock des intrants alimentaires survenues cette année). En effet, la chaîne d'approvisionnement a été significativement perturbée par la fermeture des frontières (lors de la covid-19) et les sanctions de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). En outre, l'insécurité dans certaines régions et les contraintes d'accès dans les zones d'intervention ont bloqué l'acheminement d'aliments nutritifs spécialisés (ANS) et de vivres⁴⁹, entraînant une diminution du nombre d'admissions au programme.

⁴⁹ ACR 2021.

Figure 19: Proportions de bénéficiaires atteints pour l'activité 2, 2018-2022



Source: CM-R020 (1/9/2023).

102. Les indicateurs de performance du traitement de la malnutrition aiguë ont montré d'excellents résultats sur les taux de guérison. Ces indicateurs restent dans la limite des normes nationales et internationales. Les entretiens individuels avec les responsables de programmes et les discussions avec les bénéficiaires ont confirmé l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants souffrant de MAM après environ deux mois d'admission au programme. Toutefois, de rares résultats positifs ont été observés pour la consommation quotidienne de nutriments essentiels tels que les protéines, le fer ou la vitamine A (voir annexe 14 pour plus de détails).

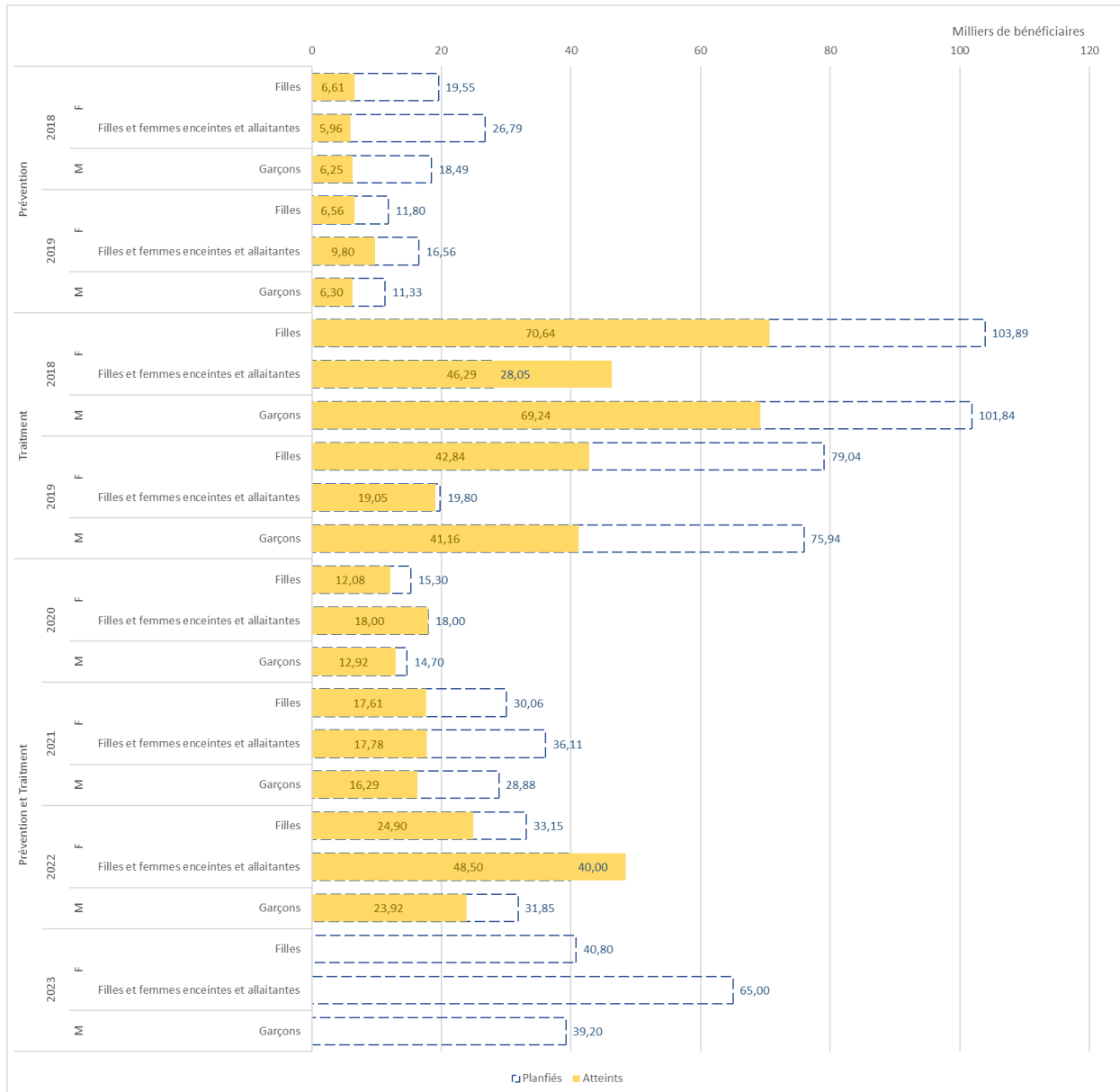
103. Ces constats confirment le fait que le traitement de la malnutrition aiguë modérée chez les enfants de moins de 5 ans a permis de sauver des vies, avec des taux de guérison satisfaisants. Cependant, les activités de prévention (éducation nutritionnelle, sensibilisation, promotion de la santé) et les bons alimentaires n'ont pas produit les changements attendus dans la consommation de nutriments essentiels. D'après les entretiens avec les responsables de programmes gouvernementaux et des ONG, la faiblesse ou l'absence de changement s'expliquerait par la discontinuité des activités, la coordination insuffisante entre les partenaires de mise en œuvre, l'insuffisance des activités de sensibilisation communautaire, ainsi que le manque de relais entre les activités de distribution d'aliments ponctuelles et les activités de renforcement de la résilience des individus et des familles (moyen ou long terme).

Constatation 10: Contrairement au PSP, le PAM a largement dépassé les cibles pour le PSP-T en raison de limites budgétaires et de ruptures de stock dues aux retards des transferts alimentaires. En dépit de ces difficultés, le programme a enregistré d'excellents indicateurs de performance chez les enfants de 6 à 59 mois. Il n'y a pas eu de changements importants dans le score de consommation quotidienne de nutriments essentiels tels que les protéines, le fer ou la vitamine A.

EDS 3– Activité 4

104. Cette section décrit les **interventions de soutien au Programme national de nutrition**, notamment la prévention et le traitement de la malnutrition aiguë modérée (MAM), mandat dédié au Bureau de pays du PAM dans toutes ses zones d'interventions (crises et zones stables).
105. Entre 2020 et 2022 (PSP), les deux activités de prévention et de traitement ont été associées, en plus de l'ajout d'activités de communication pour le changement de comportement (CCC), la fortification des aliments produits localement et la fourniture de compléments alimentaires. Les cibles étant essentiellement des enfants âgés de 6 à 23 mois et les FFEA.
106. Le seuil de couverture recommandée tel que défini dans les indicateurs de suivi doit être supérieur à 70 pour cent. Durant le PSP, les taux d'atteinte étaient assez élevés en 2020 et 2022 (89 pour cent), alors qu'ils n'étaient que de 53 pour cent en 2021. Le recours aux cliniques mobiles, en collaboration avec des partenaires tels que l'UNICEF, a contribué à l'augmentation du nombre de bénéficiaires pris en charge dans les activités de nutrition et vivant au sein des populations nomades ou déplacées, dont l'accès est difficile durant certaines périodes de l'année. L'accès à ces populations a également été possible grâce aux réseaux mis en place par les ONG locales, partenaires coopérants (PC) du PAM.
107. D'après les ACR, la chute importante observée en 2021 s'expliquerait par de faibles admissions consécutives aux ruptures d'intrants nutritionnels. D'après les entretiens individuels avec les responsables de programmes et les discussions de groupes avec les agents de santé communautaire, les raisons additionnelles de ces faibles taux incluent l'accessibilité difficile à certaines zones, l'irrégularité du dépistage actif communautaire et la non-disponibilité de farines infantiles enrichies destinées aux enfants de 6 à 23 mois.
108. En effet, suite aux entretiens individuels avec les organisations en charge de produire les farines, l'équipe d'évaluation a constaté un retard de plus d'un an dans l'installation des unités de production de farines enrichies infantiles et une non-disponibilité permanente sur les marchés.

Figure 20: EDS 3, activité 4 – Bénéficiaires ciblés et atteints et taux d'atteinte par année, 2018-2022



Source: COMET CM R020 [19/09/2023].

109. Il était attendu que les populations ciblées, dont les enfants, les femmes enceintes et allaitantes et d'autres personnes vulnérables, améliorent leur état nutritionnel. Les résultats ont montré que la proportion d'enfants de 6 à 23 mois bénéficiant d'un régime alimentaire minimum acceptable est demeurée en deçà des cibles durant le PSP-T et le PSP. De même, malgré une légère amélioration progressive de la diversité alimentaire minimale chez les femmes, les cibles n'ont pas été atteintes. Cela s'expliquerait par la faible couverture, les retards (transferts, unités de production des farines infantiles) et la discontinuité des activités (covid-19, embargo, insécurité). Par ailleurs, la pandémie de covid-19 a provoqué une réduction des cycles de distribution, ce qui aurait augmenté le risque de partage des rations alimentaires distribuées dans les ménages.

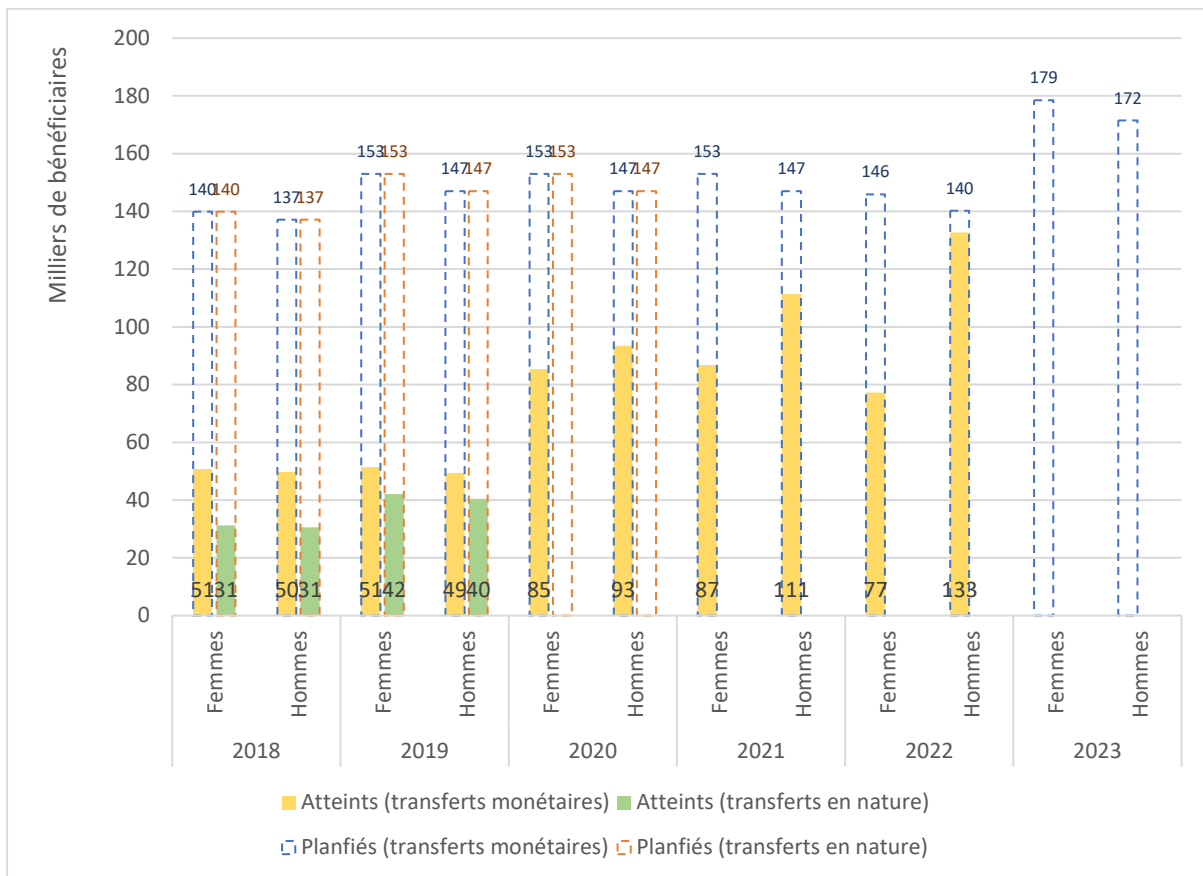
Constatation 11: Bien qu'ayant enregistré des taux d'admission élevés la plupart des années, la mise en œuvre de l'activité 4 n'a pas produit les changements attendus sur les bonnes pratiques d'alimentation des enfants et des femmes. Toutefois, elle a contribué à maintenir les taux de malnutrition aiguë au-dessous des seuils d'urgence.

Résilience – EDS 4 – Activité 5

110. Dans le contexte de l'activité 5, **deux sous-activités sont différenciées: i) la mise en place d'actifs et de moyens de subsistance (assistance alimentaire pour la création d'actifs [FFA]) et ii) le soutien à l'accès au marché des petits exploitants agricoles (SAMS)** (voir annexe 13, figure 15 et figure 16, qui comprennent des analyses des bénéficiaires planifiés et atteints, ventilées par sous-activités). Les actions entreprises contribuent de manière significative à la réalisation de l'EDS 4, mettant particulièrement l'accent sur l'amélioration de la qualité de la vie et de l'environnement. De plus, en ce qui concerne les indicateurs d'effet direct sur les ménages, il est important de souligner leur impact notable sur l'accès à l'éducation et à la santé, en particulier.
111. Cet EDS représentait 18 pour cent du PBB initial, 13 pour cent après la RB 6, soit une hausse de 96 798 millions à 168 882 millions de dollars, avec un taux de financement de 49 pour cent par rapport au PBB de la RB 6 et des dépenses représentant 11 pour cent du total dépensé par le PAM⁵⁰. Le niveau d'atteinte des bénéficiaires est resté limité en raison de ces contraintes financières et relativement constant depuis 2018, avec une légère augmentation en 2021-2022 pour couvrir 200 000 et 210 000 bénéficiaires sur les 300 000 ciblés (figure 21). Les modalités ont évolué vers un arrêt des distributions de vivres à partir de 2020 au profit des transferts monétaires uniquement. Le taux de femmes bénéficiaires a diminué progressivement, alors que la part était équivalente en 2018-2019.

⁵⁰ Au 1^{er} sept. 2023.

Figure 21: Bénéficiaires atteints/planifiés, ventilés par genre (2018-2023) – Activité 5 du PSP (activité 8 du PSP-T) : FFA



Source: COMET CM R020 [19/09/2023].

112. Le PAM a réalisé des progrès notables dans son engagement à renforcer la création d'actifs au sein des communautés, notamment:

- Restauration des terres dégradées: stabilisation de 132 hectares de dunes.
- Préservation de l'environnement : plantation de 226 hectares d'arbres dans le cadre de reboisements.
- Gestion efficace de l'eau et des sols: construction de 85 cuves mares.
- Amélioration de la productivité : ensemencement de 60 hectares de terre avec des graines fourragères. La création de 65 hectares de jardins a renforcé la production de fruits et légumes et d'autres cultures alimentaires.
- Reconstruction d'infrastructures communautaires: 270 hectares de périmètres villageois irrigués, 22 étangs piscicoles et 19 forages solaires.

113. Selon les entretiens, les visites de sites et les discussions de groupe de l'EE en septembre 2023, **malgré la satisfaction générale, des défis opérationnels** tels que les retards et l'inachèvement d'infrastructures ont été constatés, mettant en lumière des problèmes de coordination et d'exécution. Ces défis sont liés à des problèmes logistiques, à des retards dans l'approvisionnement en matériaux, à une coordination insuffisante entre les différents acteurs impliqués dans le programme et à des obstacles liés aux infrastructures de transport inadéquates.

114. Pour les SAMS, **l'initiative visant à renforcer les capacités des agriculteurs locaux** et à dynamiser la chaîne de valeur agricole a rencontré un succès sur plusieurs aspects. Le principal objectif était d'accroître la productivité agricole en mettant l'accent sur la formation et la fourniture de ressources,

favorisant ainsi des pratiques agricoles durables. Les résultats positifs permettent une réduction significative des pertes après récolte, contribuant à un usage plus efficace des ressources, améliorant ainsi la sécurité alimentaire des bénéficiaires.

115. Une attention particulière a été portée aux chaînes de valeur sensibles à la nutrition en collaboration avec l'International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT). Au total, en 2021, «les interventions sur la chaîne de valeur ont touché plus de 45 300 petits exploitants agricoles, dont 40 % étaient des femmes et 60 % des hommes, provenant de 145 organisations paysannes des régions ciblées. Les ventes des petits exploitants, par le biais de systèmes d'agrégation soutenus par le PAM, ont atteint une valeur de 2 500 dollars et un volume de 4 tonnes.⁵¹ Les approches chaînes de valeur sont clés pour couvrir les interactions complexes entre acteurs. Les chaînes de valeur bétail semblent peu ciblées alors qu'elles ont des effets d'entraînement sur les chaînes de valeur agricole. Le détail des niveaux d'effets aux différentes étapes des chaînes de valeur (création, production et distribution), la création de valeur ajoutée et sa répartition entre acteurs ainsi que les ressources impliquées restent peu détaillées.
116. Les entretiens et les discussions de groupe de septembre 2023 ont révélé une satisfaction des bénéficiaires, avec l'amélioration significative de la qualité des produits, et un renforcement de la compétitivité des petits exploitants sur le marché. Les formations axées sur la transformation ont permis une diversification des produits, ouvrant des opportunités d'accès à des marchés plus lucratifs. Le renforcement des liens avec des marchés rentables a contribué à la création de canaux de vente plus stables, favorisant ainsi la viabilité économique des petites exploitations.
117. Cependant, des aspects critiques affectent la performance, notamment l'absence de structuration de la filière, considérée comme une source potentielle d'inefficacités dans la distribution, la commercialisation et la coordination entre les différents acteurs de la chaîne. De plus, certains bénéficiaires ont souligné le contexte évolutif du Mali, estimant que la mise en pratique des connaissances acquises lors des formations pouvait être complexe.

Paquet intégré de résilience

118. L'activité 5 a aussi vu **la promotion du paquet intégré de résilience**, qui aborde de manière exhaustive les défis complexes des communautés vulnérables, capitalisant sur des interventions résilience (en cours depuis de nombreuses années) et sur un renforcement de la coordination. Les activités du paquet intégré englobent des domaines tels que la nutrition et l'éducation, l'alimentation scolaire, le soutien aux petits exploitants agricoles, la création d'actifs, les initiatives sensibles à la nutrition, les filets sociaux et le renforcement des capacités, déployés de manière simultanée dans 20 communes prioritaires. Dans certaines communes (Sio notamment), le déploiement par différentes ONG a entraîné une mise en œuvre désynchronisée et dans des villages différents.
119. Dans le cadre du volet alimentation scolaire, la récolte des périmètres maraîchers des communautés est utilisée pour approvisionner la cantine scolaire. D'après les entretiens avec l'ICRISAT et sur la base des discussions de groupe et des entretiens menés en septembre 2023, la collaboration étroite avec l'équipe nutrition a conduit au développement et à la promotion de cultures à haute valeur nutritive. Dans le cadre de la collaboration entre le PAM et l'ICRISAT, des variétés de sorgho, de mil, d'arachide et de niébé bio fortifiées et/ou résilientes au changement climatique ont été sélectionnées. Cette initiative vise à fournir des solutions nutritionnelles aux populations rurales défavorisées qui ont souvent un accès limité aux aliments enrichis disponibles sur le marché pour combattre les problèmes de malnutrition, notamment les carences en micronutriments comme le fer et le zinc. Pour promouvoir ces nouvelles variétés culturales, une approche exhaustive alliant des techniques de communication traditionnelles et modernes a été adoptée. Des présentations des nouvelles variétés, accompagnées de démonstrations des bonnes pratiques agronomiques, ont été organisées à grande échelle dans les communautés agricoles. Elles incluent l'utilisation de variétés à haut rendement décrites dans le catalogue, ainsi que des pratiques telles que le travail du sol, le traitement des

⁵¹ PAM, ACR 2021 (page 26).

semences, les densités de semis et l'application d'engrais. Pour accroître leur impact, il est essentiel de poursuivre les efforts de production et de diffusion des semences et de vulgarisation agricole.

120. En termes de résultats concrets, les bénéficiaires interrogés en septembre 2023 ont signalé **une amélioration de la gestion des ressources et une utilisation plus efficace des infrastructures agricoles communautaires**. Ces mêmes bénéficiaires signalent que la mise en œuvre coordonnée des activités a permis de renforcer la résilience des communautés, réduisant ainsi leur vulnérabilité aux chocs climatiques et économiques. Les synergies ont également favorisé la diversification des sources de revenus des petits exploitants agricoles, contribuant ainsi à la sécurité alimentaire et à la stabilité économique à long terme.

121. **L'efficacité du paquet intégré de résilience du PAM ressort dans les témoignages** des bénéficiaires interrogés. Les entretiens effectués en septembre 2023 soulignent une utilisation optimale des appuis du PAM, avec un impact perçu sur la réduction de la malnutrition, l'augmentation des revenus et la diversification alimentaire. Ces mêmes bénéficiaires ont souligné que les initiatives génératrices de revenus ont conduit à une augmentation significative des économies des femmes (autour de 20 pour cent).

Constatation 12: Malgré les succès notables dans la création d'actifs et les SAMS, en particulier pour renforcer la résilience des communautés et améliorer l'efficacité agricole, des défis persistent liés à la coordination des acteurs et à la complexité du contexte local au Mali. Ces défis opérationnels nécessitent une évaluation approfondie des causes sous-jacentes. Ces causes sont surtout à rechercher au niveau de défis structurels et opérationnels, à savoir i) le manque de structuration des chaînes de valeur, ii) une coordination insuffisante entre les différents acteurs, iii) le contexte évolutif du Mali et les changements rapides de la commercialisation des produits.

EDS 5 – Activité 6

122. **L'EDS 5 couvrait une activité de renforcement de capacités nationales**. Le budget de l'activité ne représentait que 1 pour cent, soit 6 899 dollars, du PBB initial de 12 377 millions de dollars (sans évolution après la RB 6), avec un taux de financement de 76 pour cent. Le contexte politique et la stratégie de partenariat du Gouvernement malien freinent désormais l'intérêt des donateurs pour le financement d'actions de renforcement des capacités.

123. Cet EDS a renforcé la réalisation d'analyses clés sur les enjeux de sécurité alimentaire et nutritionnelle, en appui au Gouvernement dans différents secteurs d'interventions (Cadre harmonisé, ENSAN, SMART), et l'appui aux structures en charge de la collecte de données (Agence Nationale de la Météorologie, OMA, SAP). Néanmoins, il n'a pas permis l'autonomisation progressive sur la conduite de ces exercices par le Gouvernement.

124. Les indicateurs de performance du PAM pour cette activité/EDS couvrent deux niveaux, sans cible pour l'ensemble du PSP⁵². Cela concerne les activités de renforcement des capacités institutionnelles sans réelle cible prédéfinie, avec plus de 1 222 personnes des institutions nationales formées en 2022 dans les différents secteurs d'intervention du PAM et 120 en 2021 et 2020, et le nombre de sessions de renforcement des capacités organisées, à savoir 49 en 2022 et 30 en 2020 et 2021⁵³. Des plans d'action de renforcement des capacités ont également été signés avec 12 ministères, services techniques et instituts de recherche.

125. Cet EDS a essentiellement consisté en un appui à l'assurance contre les risques climatiques (ARC) en complément des actions du Gouvernement en la matière, ce qui représente le deuxième niveau d'indicateurs de performance. Cette ARC, perçue comme une innovation en raison des éléments mis en lumière à la sous-question 3.4, est une initiative cruciale visant à protéger les agriculteurs et les éleveurs contre les risques climatiques en proposant des solutions collectives. Grâce à ce mécanisme,

⁵² PAM Mali, ACR 2018-2022.

⁵³ Dont la formation de 1060 directeurs techniques de centre de santé au Protocole national de traitement de la malnutrition aiguë, et des formations à l'approche 3PA, à l'utilisation de SCOPE et à la protection des bénéficiaires (ACR 2022).

224 096 personnes ont bénéficié de 5 127 328 dollars en 2022 sur les 7 121 000 dollars reçus, soit un montant moyen de 22 dollars par personne⁵⁴.

Constatation 13: L'appui en matière de renforcement des capacités était relativement peu structuré et surtout effectif au plan transversal, avec des effets limités sur l'autonomisation des structures. La mise en place de l'assurance contre les risques climatiques ajoute un volet de financement des enjeux climatiques.

EDS 6 – Activités 7, 8, 9 et 10

126. **Le portefeuille d'interventions du PAM en matière d'appui aux services logistiques** s'est enrichi au fil du temps en fournissant le service aérien d'ECHO notamment, pour couvrir 4 des 12 activités du PSP, dont: la fourniture de services logistiques, d'information et de communication, d'autres interventions de préparation en soutien à la réponse humanitaire, et des services d'ingénierie. Il représentait 7 pour cent du PBB initial, soit 36,42 millions de dollars, et 6 pour cent après la RB 6, soit 73,816 millions de dollars, avec un taux de financement de 70 pour cent. Le cluster Logistique n'était pas actif au moment de l'étude.

127. Le rôle de plateforme logistique du PAM a aussi pris de l'ampleur, avec l'augmentation du nombre de passagers des vols de l'UNHAS, de 10 203 passagers en 2018 à 16 659 en 2022, avec un très léger ralentissement en 2020 pendant la covid-19 (voir détails à l'annexe 13)⁵⁵. L'UNHAS a été utilisé par plus de 130 organisations, en grande majorité des ONG. Le fret transporté a quadruplé sur la période, passant de 23 à 83 tonnes entre 2018 et 2022⁵⁶. À cet appui de l'UNHAS, s'ajoutent les vols de l'ECHO qui permettent le transport de 2000 personnes environ par an pour plus de 30 organisations. Selon le BP, l'augmentation du fret est dû à une plus grande efficacité de la réponse et à un meilleur contrôle des coûts, ce qui accroît la performance de l'activité. Selon le BP et d'après les plans de contingence et le concept des opérations (CONOPS) consultés, la bonne collaboration et des contacts continus avec les autorités ont aussi permis la continuité des interventions, y compris avec des scénarios d'anticipation du départ de la MINUSMA.

128. La fourniture de services logistiques s'est aussi adaptée au contexte et à la demande. En plus de vols réguliers, plusieurs destinations clés ont été mises en place (Ansongo, Bourem, Goundam, Kayes, Niafounke), et un hélicoptère a été ajouté brièvement à la flotte pour accéder aux zones les plus enclavées et sans aéroport comme Kidal, Niono (Segou), Koro et Bankass (Mopti), et Gourma-Rharous (Tombouctou). L'UNHAS a aussi joué un rôle dans les évacuations lors de la crise de la covid-19, notamment lorsque les frontières ont été fermées et les vols commerciaux interrompus. Le PAM avait également commencé la réhabilitation de la piste de Ménaka.

129. Ces appuis sont complétés par des actions de renforcement des capacités pour les institutions nationales en matière de météorologie, de réglementation et de gestion aéroportuaire.

130. Le PAM joue aussi un rôle dans la fourniture d'appuis logistiques via le transport et le stockage pour différentes agences des Nations Unies et pour le Gouvernement. Le cluster Télécommunications d'urgence (ETC) n'est pas actif⁵⁷, mais le PAM participe au groupe de travail et appuie le Département de la sûreté et de la sécurité (DSS) dans la gestion des salles radio. Les appuis complètent d'autres initiatives, notamment la plateforme logistique commune Atlas, gérée par Humanité et Inclusion.

Constatation 14: Le PAM a fortement augmenté son rôle dans la fourniture de services aériens, en ajustant ses approches au contexte, avec un rôle essentiel pour garantir l'accès.

Effets indirects positifs

⁵⁴ PAM Mali, ACR.

⁵⁵ Données quantitatives transmises par le BP.

⁵⁶ ACR 2018-2022.

⁵⁷ <https://www.etcluster.org/countries/mali>.

131. Compte tenu du volume d'intervention, **les effets indirects du PAM sont particulièrement significatifs** et liés aux modalités d'intervention (approches choisies et positionnement stratégique), en plus du contenu propre des interventions. Ces résultats ne sont cependant pas clairement consolidés par des analyses ou un suivi spécifique.

Sur le plan économique

132. En plus des bénéficiaires directs des appuis mentionnés ci-dessus, **la collaboration avec les acteurs privés pour la fourniture de l'assistance contribue indirectement à soutenir leurs capacités**. Il existe de nombreux témoignages à cet égard, comme un transporteur ayant recruté sept personnes, ou des commerçants (grossistes ou détaillants) pour qui le PAM représente un tiers de leur activité. Selon un transporteur à Tombouctou, dix jeunes ont pu s'épanouir socialement en parvenant à construire un toit, à se marier et à subvenir aux besoins essentiels de leur famille. Cela peut poser des limites à Gao.

« Oui, l'activité économique a augmenté. Souvent, des commerçants refusent même des coupons pour cause de fatigue tellement ils reçoivent. »

Sur le plan social

133. Plusieurs bénéficiaires indiquent que **l'appui contribue à limiter les déplacements**. *« Nos familles sont plus stables et il y a moins d'exode rural. Avant les appuis de PAM, on donnait le feu vert aux jeunes et aux enfants d'aller à l'aventure pour alléger les charges, mais avec les appuis des organisations partenaires du PAM, nous ne donnons plus l'autorisation aux enfants de quitter pour l'aventure. Aussi, avec le manque de petit déjeuner, les enfants quittaient l'école pour aller à l'exode juste pour avoir à manger dans les grandes villes, mais avec le PAM il y a moins d'exode. »*

Sur l'accès aux services de base

134. Les interventions **contribuent aussi à renforcer la fourniture et l'utilisation de services de base** (comme indiqué précédemment en matière d'éducation), ainsi que l'accès à et l'utilisation des soins de santé pour les publics les plus vulnérables. Ainsi, les bénéficiaires vivant avec le VIH/SIDA expliquent que le fait d'avoir des distributions alimentaires les a incités à aller se faire soigner, de même pour les appuis aux femmes qui s'occupent d'autres personnes (*caretakers*) et qui n'auraient pas pu se nourrir sans appui du PAM ni amener leurs enfants pour être soignés.

Effets indirects négatifs

135. Au-delà des résultats positifs, **un certain nombre d'effets négatifs** existent, là encore sans réelle vision consolidée de leur étendue. Ils n'apparaissent pas dans les rapports de suivi post-distribution (PDM), qui prennent essentiellement en compte le point de vue des bénéficiaires.

136. Compte tenu du contexte général de forte vulnérabilité et selon certains acteurs, les appuis peuvent créer **des déséquilibres et des effets d'attraction**, notamment quand ils sont concentrés dans certaines zones. Le paquet intégré de résilience, par exemple, vise à concentrer les appuis sur certaines zones, quand d'autres communautés voisines ne vont pas en bénéficier, ce qui crée des écarts selon les PC. Avec les cantines scolaires, le nombre d'élèves tend en outre à augmenter de façon significative, avec des élèves venant d'autres villages, même s'il existe un contrôle pour cibler les appuis sur les enfants de la communauté. Cela gonfle artificiellement le nombre de bénéficiaires dans un site au détriment des écoles environnantes, et par rapport au nombre de bénéficiaires planifiés initialement, avec des écoles qui ne sont pas non plus nécessairement équipées pour accueillir autant d'élèves. Par ailleurs, dans le cas des appuis nutrition, certaines mères expliquent que des femmes peuvent tomber enceintes pour bénéficier des appuis qui profiteront ensuite à l'ensemble des enfants du ménage.

137. Certaines pratiques négatives sont également évoquées. Dans le cas du MRR, compte tenu de la faiblesse des appuis **post-MRR, des déplacements de population peuvent avoir lieu une fois la phase d'appui terminée**, uniquement pour réenclencher l'assistance de façon artificielle. En outre, certains responsables communautaires peuvent chercher à se faire dédommager par les populations bénéficiaires pour lancer et valider les alertes MRR et encaisser des montants de près de 400 000 francs

CFA par alerte, selon les personnes interrogées. L'étendue de ce phénomène n'est pas clairement définie, mais les processus de validation des alertes MRR ont été renforcés pour limiter cela.

Constatation 15: Les effets indirects, positifs comme négatifs, restent peu suivis par manque d'indicateurs, même intermédiaires. Ils ont néanmoins une importance stratégique dans le tissu local en termes de création d'emploi, de déplacements de population, d'accès aux services de base et déstructuration de la gouvernance locale. Les effets indirects négatifs ne sont pas suivis non plus, concernant notamment la répétition et la prédictibilité de l'aide.

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

Niveau général

138. Le PSP fait référence aux enjeux transversaux, et une stratégie conjointe a été finalisée récemment⁵⁸. Les objectifs opérationnels et le suivi de ces objectifs transversaux sont définis par des indicateurs, sauf dans le cas des principes humanitaires. Seul le genre fait l'objet d'un marqueur dédié. Le positionnement et les approches du PAM sur les enjeux transversaux liés aux contraintes externes sécuritaires et politiques témoignent d'efforts d'adaptation au contexte.

139. Au sein du BP, **une unité dédiée**, avec un personnel essentiellement masculin, gère ces différents sujets (hormis l'environnement) avec plusieurs experts spécialisés (mécanisme de plaintes et de retour d'information [CFM], accès, sensibilité aux conflits). Ils collaborent avec la chargée de communication, qui travaille à l'acceptation par les communautés via différents moyens, dont la radio, et avec des communicateurs traditionnels en différentes langues locales. Le PAM Mali a aussi renforcé les capacités de ses partenaires sur les questions transversales en intégrant ses points dans les contrats et les formations générales afférentes, ou en dispensant des formations dédiées⁵⁹.

Principes humanitaires, accès, protection, environnement

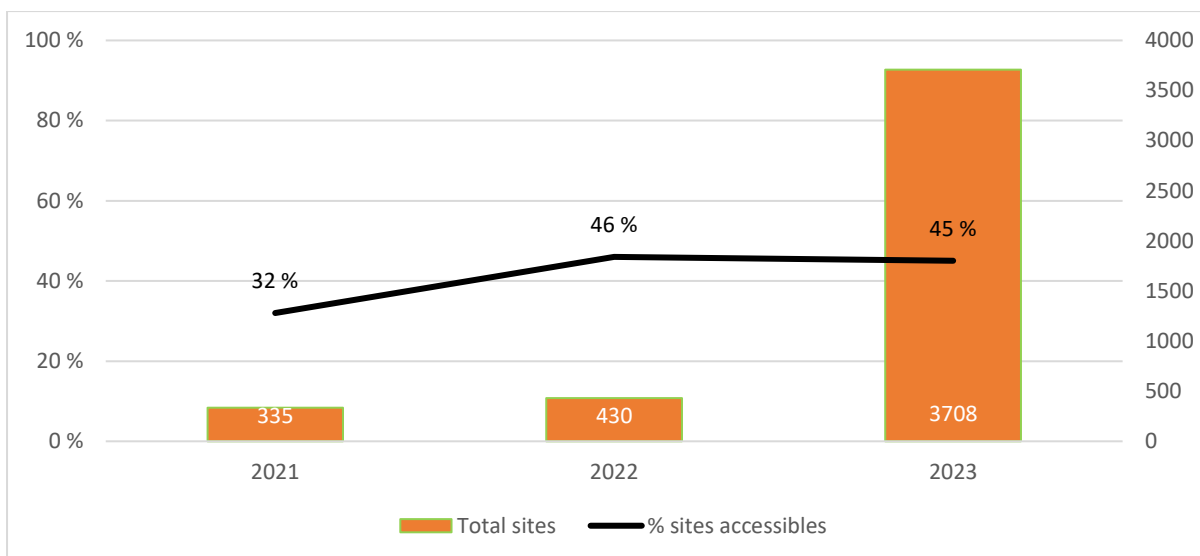
140. L'accès reste le principal enjeu dans le contexte malien (voir 1.2 Contexte), en lien avec la sécurité et la logistique. Le PAM a renforcé ses approches, avec **une révision de la stratégie d'accès** suite aux recommandations de l'audit, en se basant sur l'ancrage local et les relations communautaires. Les enjeux liés au départ de la MINUSMA ont été anticipés, notamment via des CONOPS. En outre, un atelier réunissant les unités programmes et les Sous-bureaux a été organisé avec le soutien de l'équipe en charge de la préparation et la réponse aux urgences (EPR) du Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest (RBD) afin de développer un Plan d'action d'engagement communautaire comme outil d'acceptation par les communautés après le retrait de la MINUSMA. Des activités opérationnelles très concrètes découlant de ce Plan d'action seront mises en œuvre cette année afin de maintenir le niveau d'acceptation par les communautés et favoriser l'accès humanitaire.

141. Des **outils spécifiques dédiés** ont été mis en place, et les approches ont soutenu un renforcement de l'accès. Un tableau spécial est mis à jour de façon régulière, par région et par localité et en fonction des activités mises en œuvre, définissant le niveau d'accès pour le PAM et pour les PC, en plus d'analyses spécifiques. Le potentiel d'accès du PAM a ainsi augmenté sur la période (figure 22). Un mode opératoire normalisé (SOP) spécifique et détaillé structure la gestion de l'accès. Le PAM collabore avec le groupe de travail national géré par l'OCHA et le groupe de travail Accès Sahel du PAM (RBD EPR).

⁵⁸ PAM Mali, *Stratégie conjointe de protection, sensibilité aux Conflits et accès humanitaire pour le Bureau du PAM Mali*, non datée.

⁵⁹ PAM Mali, Rapport de synthèse de l'atelier de renforcement des capacités sur la gestion du FLA du 17 au 19 mai 2023 à Tombouctou.

Figure 22: Analyse de la situation d'accès direct du PAM – 30 juin 2021, 30 juin 2022, 30 juin 2023



Source: PAM Mali, Accès humanitaire, 15/07/2023.

142. Même si des échanges ont lieu entre les différents acteurs, y compris avec les autorités administratives et locales, la **gestion de l'accès reste en premier lieu sous la responsabilité directe des PC**, sélectionnés pour leurs capacités d'accès et leur ancrage local, avec un rôle important des ONG locales pour les zones les plus compliquées. Hormis les échanges des groupes humanitaires sur l'accès, il n'existe pas de partage d'informations structuré et systématique à la fois sur l'accès de la part du PAM, ni sur la définition de lignes rouges visant à stopper certaines interventions si la situation devient trop risquée. Le PAM ne regarde pas non plus de façon spécifique les modes de gestion de l'accès par les PC et sous-traitants du secteur privé. Les acteurs constituent et utilisent leur propre réseau d'informateurs et relais, parfois via l'International NGO Safety Organization (INSO).
143. En général, les PC indiquent que le PAM reste relativement compréhensif si leurs analyses indiquent l'impossibilité de mettre en place des activités. Au moins un cas de transfert d'accords de partenariat sur le terrain (FLA) d'une ONG internationale à une ONG locale a néanmoins eu lieu précisément pour des raisons d'accès.
144. Dans le contexte malien caractérisé par des divisions internes importantes, une partie de la population revendiquant l'indépendance du nord du pays, **le PAM fait face à un arbitrage délicat entre le soutien aux politiques gouvernementales et le renforcement des capacités de l'État**, tout en assurant un appui à toutes les catégories de population vulnérables. Quelques cas de revendications d'autorités locales (gouverneurs) pour un renforcement du contrôle des ressources ont été observés. L'influence des responsables communautaires et des groupes armés sur l'aide humanitaire apparaît aussi dans les analyses sécuritaires. Sur un plan plus systémique, la constitution d'une base de données RSU étatique ne couvre pour l'instant pas les régions de Gao, Tombouctou et Kidal. Les principes sont pris en compte en préservant la confidentialité des bases de données existantes de bénéficiaires, et en soutenant l'extension du mode de ciblage RSU, liée en partie à la couverture de l'État. À terme, cela peut représenter un enjeu compte tenu des dynamiques de conflit et des tensions entre les populations du centre et du nord et le Gouvernement.
145. La gestion de la **protection est mutualisée avec les autres acteurs de l'aide** dans le cadre du cluster dédié, pour les analyses comme pour le suivi des incidents. Les analyses propres aux interventions du PAM ont surtout lieu dans le cadre du PDM, mais aussi lors du suivi des activités par les moniteurs, et via le système d'assistance téléphonique (ligne verte).
146. Illustrant aussi une adaptation aux enjeux, **certaines pratiques ont été revues pour prendre en compte les risques de protection identifiés**. Les données des rapports PDM et les échanges avec les bénéficiaires indiquaient certains enjeux en matière de protection, comme les distances à parcourir pour accéder aux activités. En réponse, le nombre de points d'activités a été augmenté pour limiter le trajet

des bénéficiaires. La durée des distributions, le temps d'attente parfois important et le retard des activités par rapport à l'heure fixée ont été traités en augmentant le nombre de fournisseurs. Certaines stratégies ad hoc sont également établies en fonction des dynamiques locales. Par exemple, la distribution a lieu les jours de marché, afin que les bénéficiaires ne soient pas identifiables ni visibles lorsqu'ils transportent des vivres.

147. **Les incidents existent avec les non-bénéficiaires**, lorsqu'ils pensent que leur nom était sur la liste et que les ressources ne permettent pas de retenir le plan d'assistance initial, ou s'ils n'ont pu être identifiés lors du ciblage. Globalement, le taux de bénéficiaires se sentant en insécurité lors des interventions reste cependant relativement limité, comme illustré par les rapports PDM des différentes années, avec des taux de personnes se sentant en sécurité pendant les interventions du PAM supérieurs à 95 ou 98 pour cent⁶⁰ (cas de personnes se sentant en insécurité du fait de l'influence des groupes armés) selon les rapports PDM et les données collectées par l'équipe.
148. À un autre niveau, si aucun personnel du PAM n'a été victime d'incident sécuritaire sur la période, cette question demeure d'actualité pour les acteurs impliqués dans les interventions du PAM, soulignant les enjeux en matière de transfert et de gestion des risques. Des incidents visent les PC et les partenaires TPM (suivi par des tiers), victimes de menaces, de vols et d'enlèvements⁶¹. Ainsi, pour la zone de Gao, sur les derniers mois, des enlèvements de PC et de partenaires TPM ont eu lieu le 7 septembre (sur la route de retour du site de distribution), et un partenaire TPM a été enlevé à son domicile le 3 août. Cela peut concerner également les agents originaires des zones. Plusieurs cas de braquage ont également été recensés.
149. En ce qui concerne l'environnement et le changement climatique, l'équipe n'a pas identifié d'analyses, de systèmes spécifiques ou d'efforts de renforcement des capacités. Des éléments sur les risques environnementaux sont intégrés dans le registre des risques de façon assez générale et plutôt en termes de processus de gestion des risques que d'analyse des risques eux-mêmes.

Constatation 16: Les approches pour soutenir l'accès et la protection ont été renforcées dans un contexte complexe et volatile, avec des résultats au niveau des bénéficiaires, mais un certain transfert de risques vers les partenaires du PAM sans cadre systématique d'appui et de réponse prévu.

Le PAM a maintenu l'attention sur les principes humanitaires, qui reposent sur un équilibre fragile et mouvant entre une programmation basée sur des analyses fiables des vulnérabilités et l'alignement politique des acteurs nationaux.

Redevabilité envers les populations affectées

150. Plusieurs approches visent à **soutenir la redevabilité envers les populations affectées**, via la participation des communautés aux décisions sur les appuis dans leur zone, l'identification participative des critères et le ciblage des bénéficiaires, ainsi que la mise en place de canaux de communication pour faire remonter les informations.
151. Les résultats en la matière restent mitigés. Ainsi, l'ACR fait référence à **deux indicateurs de redevabilité envers les populations affectées (AAP)** uniquement pour l'activité 1, en indiquant une légère progression d'activités pour lesquelles le feedback des bénéficiaires est documenté et intégré dans les améliorations du programme (de 93 à 95/96 sur les différentes années entre 2020 à 2022). En revanche, la part de personnes assistées informées sur le programme n'a pas progressé, avec une grande variabilité des résultats indiquant aussi des difficultés au niveau des méthodes de calcul et des différences hommes/femmes importantes. Les rapports PDM corroborent cette tendance, avec des progrès sur la connaissance des appuis, mais des taux encore importants de méconnaissance de leur contenu, de leur durée et de leur fréquence⁶². En outre, lors des échanges avec les bénéficiaires,

⁶⁰ PDM 2021, 2022, 2023 (plus faible taux de personnes se sentant en sécurité : 97,3 pour cent à Mopti).

⁶¹ Par exemple, à Gao, à l'été 2023.

⁶² Dans le PDM 2022, 20,5 pour cent des personnes interrogées sont informées sur le contenu de l'assistance d'urgence et 55,7 pour cent de l'appui résilience (contre 29,4 pour cent en 2021), mais en 2023, le niveau est de 26,8 pour cent pour l'urgence et de 41,3 pour cent pour la résilience.

l'équipe d'évaluation a notamment entendu dire: « *Le contenu de la ration a changé, mais ne nous savons pas pourquoi.* »

Tableau 2: Bénéficiaires informés sur le programme (activité 1)

	2019	2020	2021	2022
Femmes	39,8	81	28,2	20,7
Hommes	40,5	81	34,8	46,4
Total	40,5	81	33,7	40,5

Source: ACR 2022.

152. Les différents canaux du PAM pour assurer la redevabilité envers les populations affectées ne sont pas tous utilisés pour ajuster la programmation au niveau national. Seuls les résultats de la ligne verte lancée en février 2019 sont collectés par le PAM à ce stade, et non les comités de plainte et les boîtes à suggestions. Par ailleurs, les PC, essentiellement des ONG internationales, ont parfois leurs propres mécanismes et lignes vertes. Un recensement de ces comités de plaintes par zone et par PC a été établi récemment, et la composition des comités de plaintes et de ciblage a été revue pour renforcer la représentation des femmes. Au total, dans le pays, 1 129 comités de plainte sont en place, dont 332 à Tombouctou, 315 dans la région de Ségou et 161 dans la région de Mopti. Sur cette cartographie, aucun comité n'est mentionné à Kidal et à Gao. En outre, 268 boîtes à suggestions sont installées. Les outils de suivi contribuent également à la collecte des points de vue des bénéficiaires et de leurs préoccupations. Des mécanismes de remontée d'informations à distance sont aussi en place. Le mode de suivi des plaintes et des remontées d'informations entre les différents mécanismes n'est pas consolidé dans une base de données de suivi d'une année sur l'autre. Cela ne permet pas de voir quels sont les mécanismes les plus efficaces en fonction des zones et des sujets.

153. Sur la période, **les approches ont été davantage structurées**, avec notamment un SOP pour le mécanisme CFM. Dans le cadre d'une approche régionale, le logiciel de gestion du CFM a été remplacé par Sugar CRM, pour faciliter la gestion des données, la confidentialité, le traitement des appels hors ligne et des analyses détaillées⁶³. Il existe une catégorisation automatisée des plaintes qui distingue les plaintes clés qui nécessitent un engagement de haut niveau au sein du Bureau de pays. Les plaintes sont ainsi traitées à différents niveaux en fonction de leur gravité, avec une implication du directeur pays adjoint (DCD) qui suit leur traitement. Après réception par le point focal et le DCD, elles sont renvoyées au Bureau de zone concerné pour réaction. Les plaintes sensibles, comme les abus de pouvoir et l'exploitation et les abus sexuels (SEA), sont remontées directement au DCD (responsable programme).

154. Toutefois, **certains biais existent, car l'accès aux moyens de communication limite l'utilisation du système**, en particulier pour les femmes. En outre, les échanges au niveau des cantines scolaires ont démontré des points de vue différents entre les parents et les élèves, souvent les plus à même d'identifier les problèmes, et les effets des cantines ne sont pas pris en compte dans le système de redevabilité envers les populations affectées.

155. Des **efforts importants ont été faits pour s'assurer que les bénéficiaires connaissent** les modalités de plainte, en intégrant cet aspect dans le suivi par des tiers (TPM). Malgré tout, ce niveau d'information demeure encore variable en fonction des communautés, notamment dans les zones les

⁶³ https://www.sugarcrm.com/fr/?utm_source=google.com&utm_medium=organic, consulté le 11 janvier 2024. Il s'agit également d'un système de gestion de la relation client utilisé par le cluster Télécommunications d'urgence.

plus complexes comme Gao. Même si le mécanisme est de plus en plus connu, les bénéficiaires susceptibles de remonter des informations restent limités⁶⁴.

156. Néanmoins, **le taux de plaintes traitées a augmenté significativement** depuis 2019, passant de 3 606 appels traités pour 11 800 appels au total en 2019 à 6 128 appels traités en 2022. Les demandes d'assistance saisonnière en vivres et les activités de nutrition et de supplémentation systématique des groupes vulnérables (*blanket feeding*) sont les points les plus importants. Le taux de suggestions pour améliorer les interventions du PAM est relativement limité par rapport au volume d'appels traités, avec moins de 100 appels concernés.

157. **Le taux de femmes qui appellent**, même s'il est minoritaire (21 pour cent des appels en 2022), n'est pas négligeable. Dès 2019, elles étaient même majoritaires dans certaines régions comme Gao ou Kolokani.

Tableau 3: Statistiques détaillées disponibles – CFM Mali

	2019	2020	2021	2022	2023 (janvier-juin)
Appels traités (total)	3606	6308	4948	6128	4026
Demandes d'assistance	77 (2 %)	2209 (35 %)	Pas de données fournies	1648 (27 %)	962 (24 %)
Remerciements	1329 (34 %)	2190 (35 %)		2500 (41 %)	1749 (43 %)
Demandes d'information⁶⁵	1836 (51 %)	1771 (28 %)		1893 (31 %)	1255 (31 %)
Suggestions	79 (2 %)	90 (1 %)		84 (1 %)	60 (1 %)
Autres	285 (8 %)	48 (<1 %)		3 (<1 %)	S.o.
Doléances/plaintes (non reflétées dans les totaux)	19 (<1 %)	21 (<1 %)	19 (<1 %)	21 (<1 %)	Pas de données fournies

Source: Données du BP – Rapports CFM 2019-2023.

Constatation 17: Malgré un renforcement, les enjeux de redevabilité envers les populations affectées demeurent importants en termes de connaissance et d'utilisation par les bénéficiaires, et de structuration des différents mécanismes pour ajuster utilement les approches.

Équité, inclusion et genre

158. **Le PAM a peu d'engagements précis sur l'équité et l'inclusion.** L'évaluation n'a pas réellement identifié d'éléments disponibles sur des approches et des résultats pour cibler des groupes particulièrement vulnérables (comme les handicapés, les personnes âgées ou les femmes enceintes), même s'il y est fait référence dans les descriptions générales des interventions ainsi que dans les documents méthodologiques comme le guide de ciblage. Les ACR mentionnent la participation du PAM au cluster Inclusion et handicap, respectant la feuille de route du PAM de 2020 à ce sujet. Les données désagrégées des ACR indiquent des appuis variables à 370 000 personnes souffrant de handicap en 2022 contre 92 530 en 2021 et 205 076 en 2020.

⁶⁴ Effet direct selon le PDM de décembre 2022: 63,5 pour cent des 3130 bénéficiaires qui connaissent le numéro du PAM ne se sentent pas à l'aise pour l'utiliser afin de communiquer leurs doléances, 73,2 pour cent pour déposer une plainte et 96,7 pour cent pour faire remonter une information.

⁶⁵ En 2019, deux catégories d'appels supplémentaires ont été incluses dans les rapports, à savoir les rappels à propos d'une plainte déjà enregistrée et les appels à propos d'un feedback. Ils ont fait l'objet de 3 et 54 appels respectivement, qui ont été regroupés dans la catégorie «demande d'information».

Il n'y a pas non plus d'analyse sur la **répartition des bénéficiaires en fonction des catégories socioprofessionnelles et des communautés au sein des régions** ni sur les enjeux éventuels dans la fourniture de l'assistance, même si les appuis visent à répondre aux problématiques spécifiques des différentes zones. Les enjeux locaux de pouvoir restent des paramètres importants qui peuvent affecter l'accès aux interventions (par exemple, relations entre les Songhaïs et les Touaregs à Tombouctou et particularités des zones urbaines par rapport aux zones rurales) et restent peu documentés. Les interventions sont essentiellement axées sur des appuis liés à l'agriculture, que ce soit pour l'urgence (soudure) ou pour la résilience, avec néanmoins des projets d'actifs sur d'autres thématiques.

159. **Le genre a été intégré à différents niveaux** sur le plan stratégique et programmatique dans le PSP, avec des actions principalement à destination des femmes dans le cas des appuis nutrition, intégrant aussi les enjeux liés à la masculinité en soutenant la participation des pères dans les activités de sensibilisation portant sur la nutrition. Le ciblage pour le RSU vise aussi à donner la priorité aux femmes cheffes de famille. Le PAM joue aussi un rôle dans les actions interagences de sensibilisation comme la Journée de la femme.
160. La prise en compte du genre apparaît à différents niveaux dans l'organisation, avec un décalage entre les objectifs et le cadre affiché et les réalisations. Le PAM utilise le marqueur genre pour en illustrer sa prise en compte dans les interventions, avec la note de 3 pour l'ensemble du PSP au stade de la conception et des notes relativement optimistes dans le reporting par EDS, poussées par les activités nutrition (quatre pour l'EDS 1, trois pour l'EDS 2, quatre pour l'EDS 3, quatre pour l'EDS 4 et quatre pour l'EDS 5).
161. **Les analyses spécifiques restent réduites.** Le PSP planifiait une analyse détaillée des enjeux de genre et de protection au Mali dans les zones affectées par le conflit, ainsi que la formation du personnel du PAM et des partenaires sur la protection, le genre et les principes humanitaires. Cela n'a pas été réalisé. Certains projets devaient intégrer également des analyses de genre spécifiques, et une étude conjointe sur les connaissances, aptitudes et pratiques couvrant les enjeux de genre et de nutrition⁶⁶ a été menée.
162. **Les enjeux de protection contre l'exploitation et les abus sexuels (PSEA) ont fait l'objet d'une attention spéciale.** Les capacités du personnel et des partenaires coopérants ont été renforcées, et des sessions de formation sur la PSEA ont été organisées à Kayes, Koulikoro, Ségou et Mopti. Le personnel a également dû suivre des formations en ligne. Le Bureau de pays a conduit une évaluation des capacités des partenaires de mise en œuvre à éviter et lutter contre l'exploitation et les abus sexuels dans le cadre de l'évaluation des capacités de PSEA des partenaires d'exécution des Nations Unies. Huit partenaires ont été évalués sur 31.
163. Au niveau opérationnel, **l'ensemble des données et des indicateurs utilisés par le PAM sont désagrégés par genre** et illustrent les efforts pour soutenir la parité dans les interventions. Les indicateurs spécifiques au genre traitent en partie d'enjeux sociaux et culturels qui ne sont pas directement liés aux interventions du PAM, comme le rôle des femmes dans la prise de décision en fonction des modalités.
164. **Les enjeux de genre ont été pris en compte dans la mobilisation des acteurs.** Dans la mise en œuvre, les femmes sont impliquées dans les Comités de ciblage, les Comités de plaintes et les Comités de gestion des établissements scolaires (COGES), ce qui contribue à ancrer leur rôle dans la vie de la communauté. L'aspect genre apparaît aussi dans la mobilisation des acteurs, notamment la prise en compte du rôle des chefs de famille dans la participation des femmes, *«les chefs de famille sont contents et encouragent leurs femmes à s'inscrire. Ils ont constaté moins de dépenses santé, les hommes sont soulagés, car en cas de maladie, ce sont les hommes qui payent les ordonnances»*.
165. **Plusieurs types d'intervention concernent les femmes en particulier**, notamment via leur implication dans les activités nutrition, à la fois comme bénéficiaires et comme productrices d'intrants, avec le développement d'unités de production de farines locales enrichies. À Tombouctou, le PAM a ainsi soutenu la construction et l'équipement d'une unité de transformation avec l'association Alwaikili.

⁶⁶ PAM. LEFAS. 2021, *Rapport d'étude sur les connaissances, les attitudes et les pratiques en matière de santé/nutrition dans les zones couvertes par le programme de renforcement de la résilience*.

Des appuis spécifiques ont lieu pour les femmes enceintes et sont particulièrement appréciés. S'agissant des cantines scolaires, l'approvisionnement sur les marchés locaux contribue à soutenir les femmes, compte tenu de leur rôle dans la production. Elles sont aussi les cuisinières des cantines (avec un appui en rations à emporter pour leur famille), à raison de deux ou trois cuisinières par cantines, ce qui représente autour de 2000 «emplois». Dans le cadre de la résilience par exemple, des femmes ont bénéficié de l'appui du PAM pour renforcer leur autonomie socio-économique et la cohésion sociale. Selon les bénéficiaires, c'est un exemple très concret de la transformation sociale en matière de genre: l'homme n'est plus le seul à générer un revenu et à prendre en charge les besoins de la famille, et les femmes et les jeunes jouent désormais le rôle d'agents de développement social au sein de la communauté. Les taux d'atteinte des femmes ont néanmoins été plus faibles que ceux des hommes entre 2020 et 2022 pour l'activité 5 de l'EDS 4 (figure 22). Selon le BP, cette situation est due à un problème de ciblage au niveau communautaire: les femmes ont en effet des difficultés à se rendre sur les sites à cause de l'insécurité.

166. **Des actions transversales notables ont été réalisées pour l'intégration du genre dans les activités plus générales**, comme les distributions inconditionnelles, notamment en expliquant le système de référencement des violences basées sur le genre (VBG) aux bénéficiaires des activités du PAM pour faciliter l'identification et la prise en charge des cas. En outre, le PAM a entrepris des actions pour faciliter l'accès à la terre des femmes, dans le cas des appuis de type résilience, et leur permettre d'entamer les premières démarches administratives visant à l'accession à la propriété des champs qu'elles cultivent.

Constatation 18: Les approches pour soutenir l'inclusion restent peu documentées et structurées avec des appuis essentiellement aux populations d'agriculteurs. Malgré différentes initiatives pour limiter les vulnérabilités spécifiques des femmes, principalement dans le cadre de la nutrition, les analyses restent limitées.

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

167. Le plan stratégique 2020-2024 indiquait **un changement stratégique pour une contribution plus efficace** et durable ciblant mieux les causes profondes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle: via des partenariats au niveau local et national et des liens intersectoriels, et à l'aide d'un portefeuille intégré ciblant le même groupe de population sur un temps plus long. Le PSP visait aussi à soutenir des approches rentables et durables pour la prévention et le traitement de la malnutrition, notamment via des liens entre les secteurs, en soutenant les approches à la base. Le PSP mentionnait également le renforcement des approches adaptatives et transformatrices des communautés vulnérables et des systèmes nationaux. Le potentiel de durabilité apparaît essentiellement dans les activités résilience, qui visent à soutenir l'autonomisation des ménages, mais restent relativement limitées.

168. **L'intégration d'interventions dans des systèmes étatiques, et les appuis ciblés initialement dans l'EDS 5 visaient à soutenir la durabilité**, notamment en matière de protection sociale, à vocation plus durable. Cette contribution au renforcement du tissu institutionnel stratégique et des capacités de certains acteurs est un facteur clé de durabilité. L'EDS dédié a finalement pris la forme d'un appui à l'assurance contre les risques climatiques. Les appuis impliquant directement les structures nationales, en matière de cantines scolaires et nutrition notamment, soutiennent aussi le fonctionnement des services étatiques. Les budgets gouvernementaux pour poursuivre les actions restent trop limités. Il reste toujours une grande dépendance aux partenaires internationaux, y compris pour organiser de simples réunions de coordination et de mobilisation des fonds.

169. **Les modalités de sortie progressive ne sont pas clairement détaillées.** La formalisation du paquet intégré de résilience, qui a vocation à durer trois ans dans une commune, combine les appuis conditionnels à la résilience et les actions en matière d'autonomisation des communautés en cours depuis de nombreuses années dans certaines localités. Toutefois, il n'existe pas de stratégie de sortie, potentiellement graduelle et applicable aux zones qui pourraient sortir des interventions d'urgence dans un premier temps. Selon les bénéficiaires de cantines scolaires à Mopti:

«Le comité de gestion scolaire est là pour la coordination et la gestion de toutes les activités de l'école y inclus celles du PAM. Le PAM nous a dit de nous préparer pour le retrait du PAM. Nous envisageons de faire un champ communautaire pour l'école, mais dans la ville ce qui est très difficile, mais nous avons l'œil sur cela. Nous voudrions que PAM cherche un champ pour nous avant de se retirer.»

170. Si le PAM a appuyé le renforcement des capacités des acteurs nationaux, **l'autonomisation des autorités nationales en termes de prise en charge des activités du PAM reste un horizon lointain**, que ce soit au niveau décentralisé ou au niveau national, et leur capacité à assurer le suivi des résultats reste incertaine. La complémentarité des interventions du PAM avec les actions du Gouvernement dans certains secteurs (cantines scolaires et distributions notamment) offre malgré tout certains signes positifs.
171. **Le soutien au transfert de savoirs** est aussi un facteur de durabilité, mais cette démarche n'est pas systématiquement suivie ou promue. Le projet Nutrischool⁶⁷ pour l'éducation à la nutrition intégrait par exemple la formation de formateurs qui ont eux-mêmes formé les enseignants en charge de former des élèves.
172. **Les approches participatives visaient à soutenir la durabilité**, ainsi que le renforcement des capacités au niveau local, dans une perspective de transfert progressif. Dans les faits, le fonctionnement des COGES et leur capacité à assurer la maintenance (par exemple des actifs réhabilités) restent peu suivis et incertains, de même que les approches et les stratégies spécifiques des comités de gestion scolaire (CGS) pour les cantines scolaires.
173. Pour les activités de maintenance, **le niveau de durabilité des actifs réalisés est variable**. Ils ne sont pas toujours dimensionnés pour cela en termes de qualité des matériaux ou des infrastructures. L'insécurité, avec les déplacements de population ou les enjeux accrus de subsistance, compromet également cette durabilité. À Gao, par exemple, la population a récupéré le bois utilisé pour construire des digues pour en faire du bois de chauffe. De même, les points d'eau et les clôtures installés lors d'appuis au maraîchage en 2022 ne sont plus fonctionnels et une réhabilitation a dû être réalisée par un autre PC.
174. **L'implication des bénéficiaires** et le rôle des comités sont essentiels. Les discussions de groupe (FGD) avec les bénéficiaires des activités résilience dans plusieurs localités confirment l'intention des communautés de continuer à prendre soin des actifs et à appliquer les techniques de production apprises dans le cadre des formations.
175. Même si les actions qui soutiennent des changements de pratiques en matière de nutrition ont été promues, les bénéficiaires ne peuvent pas nécessairement les faire perdurer. L'insuffisance des moyens pour préparer des repas nutritifs et le manque de connaissances pour enrichir la farine ont été mentionnés par les mères interrogées.
176. Du point de vue des bénéficiaires, **l'articulation entre les différents types d'appui d'urgence et de résilience reste essentiel pour assurer la durabilité**, soulignant le rôle des moyens de subsistance.
177. **La promotion par le secteur privé malien des chaînes de valeur est essentielle à la durabilité**, encore soutenue de façon sporadique. Certaines unités de production de farines enrichies ne sont toujours pas fonctionnelles, et d'autres auraient le potentiel d'augmenter leur circuit de distribution. Ainsi, à Tombouctou, l'unité de transformation Alwakili a essentiellement des clients professionnels. Elle ne couvre pas les réseaux de distribution locaux, ce qui requerrait aussi des démarches commerciales et de sensibilisation. En outre, les liens entre ces unités et les activités SAMS ne sont pas encore établis. Malgré cela, les bénéfices des commerçants sur l'activité économique sont visibles (voir 2.2). Dans certains cas, le recours à des prestataires extérieurs plutôt qu'à une main-d'œuvre locale a entraîné des manifestations.

Constatation 19: Avec une mobilisation communautaire efficace et le renforcement des capacités du PAM néanmoins, «les techniques de production agricole restent à vie dans les champs et dans les têtes». L'autonomisation étatique reste réduite dans un contexte instable. La durabilité des résultats réside aussi

⁶⁷ Cette initiative, dont une phase pilote a été lancée fin 2020, vise à fournir des menus nutritionnels adaptés aux habitudes locales et à intégrer l'éducation à la nutrition dans les programmes scolaires.

dans l'articulation urgence/résilience et dans le soutien au secteur privé local et aux chaînes de valeur, deux aspects dont le potentiel n'est pas encore suffisamment exploité.

SQ 2.4: Dans quelle mesure le PSP a-t-il facilité une meilleure intégration des activités de développement et l'établissement de liens plus stratégiques entre l'action humanitaire et la coopération au développement et, le cas échéant, contribué à la paix?

178. **Le PAM a renforcé la prise en compte du nexus sur le plan stratégique et programmatique.** Le Plan stratégique 2020 fait directement référence au nexus, alliant la gestion des urgences, l'appui à la réponse du Gouvernement et aux capacités de préparation, et la résilience⁶⁸. Le paquet intégré de résilience témoigne de la volonté de lier les différents types d'intervention. Une étude de cas sur le Mali a été incluse dans des initiatives du PAM au niveau mondial, menées en collaboration avec l'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm (SIPRI) en 2019⁶⁹, dont certaines recommandations ont été appliquées (formation, approches participatives, etc.).
179. Le positionnement stratégique du PAM en matière de **contribution à la paix reste relativement général** et l'articulation du Plan stratégique du PAM avec les cadres de stabilisation n'apparaît pas clairement, notamment s'agissant de l'avantage comparatif du PAM en termes d'accès aux populations affectées dans les zones les plus instables. Les interventions sont néanmoins concentrées dans les régions vulnérables sujettes à l'insécurité, avec un déficit de présence de l'État. Les efforts en matière d'accès aux populations les plus enclavées soutiennent la restauration du «contrat social». Les partenariats avec les acteurs pertinents pour assurer les liens de nexus restent encore réduits.
180. À l'inverse, le **plaidoyer pour intégrer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les politiques de stabilisation reste aussi un enjeu majeur**. La revue Faim zéro de 2017 soulignait la nécessité d'inclure un volet portant sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les politiques de paix et de réconciliation, ainsi que dans les politiques de développement. L'Alliance Sahel⁷⁰ et le G5 Sahel ciblent aussi les enjeux liés aux services de base et de résilience des populations. Les réticences des agences humanitaires à s'engager plus clairement sur les enjeux de paix et de stabilité sont compréhensibles, compte tenu de la sensibilité du sujet, des dynamiques gouvernementales et de la nécessité de respecter les principes humanitaires. Néanmoins, cette absence de documentation limite l'utilisation et la prise en compte des résultats des actions civiles dans la consolidation de la paix.
181. L'Accord pour la Paix et la Réconciliation (APPR) fait d'ailleurs directement référence aux enjeux du nexus, en termes de «liens dynamiques efficaces entre les activités relatives à la satisfaction des besoins humanitaires d'urgence et des mesures à plus long terme de reprise économique, de croissance durable, de réduction de la pauvreté et de réalisation des ODD» et mentionne directement certaines activités du PAM (voir 1.2).
182. Les fonds permettant une approche nexus restent réduits au vu de l'allocation des ressources, mais les projets conjoints avec différentes agences ont soutenu le nexus. Ainsi, le PAM a bénéficié de financements du Peace Building Fund (PBF) à hauteur de 1,19 million de dollars pour des actions conjointes avec la FAO et le HCR, en associant l'appui à la sécurité alimentaire, la gestion des ressources naturelles et l'appui économique pour 500 foyers dans 20 communautés des régions de Mopti et Ségou. Les résultats du projet du PBF couvrent aussi l'atténuation des conflits et la prévention de l'enrôlement dans les groupes armés⁷¹.
183. Au niveau du personnel du BP, **la compréhension des objectifs et du mode opérationnel du nexus n'est pas toujours claire**, notamment dans les Sous-bureaux. Certains soulignent le besoin de

⁶⁸ Plan stratégique 2020-2024, p1.

⁶⁹ SIPRI et WFP. June 2019. THE WORLD FOOD PROGRAMME'S CONTRIBUTION TO IMPROVING THE PROSPECTS FOR PEACE IN MALI.

⁷⁰ Créée en juillet 2017 en parallèle à la mise en place du G5 Sahel afin de répondre au double défi sécuritaire et développement, l'Alliance Sahel vise à soutenir et à fédérer les actions de développement dans le Sahel comme plateforme de coopération internationale, autour d'une stratégie conjointe pour soutenir la complémentarité et les synergies. L'un de ses cinq piliers est «agriculture, développement rural, sécurité alimentaire». <https://www.alliance-sahel.org/lalliance-sahel/>, consulté le 3 janvier 2024.

⁷¹ PAM. Évaluation du projet «IRF 217 Peers for Peace Building social cohesion in Mopti and Segou regions».

clarification des lignes directrices, des objectifs, des cibles et des approches. L'intérêt de formations à ce sujet a également été soulevé, comme cela a été le cas sur d'autres thématiques.

184. Les processus et le mode de planification ne permettent pas pour l'instant de réelle intégration.

Les personnes rencontrées soulignent les enjeux d'articulation de la réponse d'urgence avec les activités résilience, sans approche claire à ce sujet.

185. Dans le cas du mécanisme de réaction rapide (MRR), cette articulation est prévue, mais **l'opérationnalisation post-MRR fait défaut**. Les ONG en charge du MRR sont uniquement dans l'urgence et ne mettent pas en œuvre d'activités de résilience. Le MRR approuvé par le Gouvernement en septembre 2022 prévoit trois mois d'assistance dans le cadre du MRR et six mois de ration complète (100 pour cent), puis à partir du septième mois, une réduction à 60 % de la ration au cours des six mois suivants, pour une durée totale de 12 mois d'assistance. L'appui post-urgence et résilience reste limité.

186. Concernant la dimension paix, le recrutement d'une personne dédiée a permis de réaliser des manuels de formation, qui ont été diffusés au sein du personnel, auprès des partenaires coopérants à Bamako et sur le terrain. Différentes analyses ont aussi été produites pour soutenir une programmation sensible aux conflits, ainsi qu'un système de remontée d'informations sur le même modèle que les enquêtes téléphoniques.

187. Les interventions du PAM agissent sur la cohésion sociale à plusieurs niveaux via l'accès aux ressources et la création d'interactions entre les bénéficiaires. Cela contribue à diminuer les tensions au sein des ménages et des communautés grâce aux différentes activités. De multiples témoignages attestent que les tensions entre individus se réduisent par partager des repas.

188. Dans plusieurs FGD, des bénéficiaires ont rapporté les effets transformateurs des distributions sur la solidarité locale et la dignité de tous. **Les soutiens apportés nourrissent les mécanismes de solidarité locale** et réduisent les vulnérabilités, parfois à travers des partages de rations. De plus, certains actifs contribuent aussi à régulariser les interactions entre les communautés, par exemple entre agriculteurs et éleveurs.

189. Les effets potentiels des activités sur les dynamiques de conflit restent néanmoins peu suivis.

Le tissu local malien est marqué par l'instabilité politique, les conflits communautaires et divers groupes armés, et en constante évolution dans les différentes régions. Les groupes armés ont aussi des positionnements variés par rapport aux accords de paix, dont l'équilibre a été modifié avec la reconquête du Nord par l'armée malienne et le départ de la MINUSMA. Le niveau d'affiliation des prestataires du PAM, des partenaires coopérants, des commerçants ou des transporteurs aux différents types d'acteurs locaux, notamment les responsables communautaires ou les acteurs politiques, n'est pas clairement renseigné par des analyses de l'économie politique et les vérifications d'usage (*due diligence*). Le contrôle d'accès à des zones par certains groupes armés se matérialise par des taxes auprès des acteurs économiques (commerçants et transporteurs), voire des communautés. Un transporteur a même indiqué qu'aucune zone n'était véritablement inaccessible si on avait les bonnes approches. Les estimations sont relativement complexes à effectuer, les commerçants et transporteurs n'ayant pas intérêt à rapporter cela.

190. Enfin, **les dynamiques communautaires de certaines zones sont fortement liées aux conflits, ce qui ne fait pas non plus l'objet d'analyses spécifiques** qui pourraient pourtant capitaliser sur le travail d'autres acteurs internationaux.

Constatation 20: Des efforts ont été entrepris pour renforcer l'intégration des activités et prendre en compte le nexus. Bien qu'essentielle, cette articulation est encore réduite, notamment la stratégie de partenariat, pour transformer des situations d'urgence en situation de résilience et soutenir la durabilité des acquis. Le positionnement stratégique du PAM est limité sur les enjeux de stabilisation et de cohésion sociale via le point d'entrée de la sécurité alimentaire, malgré des résultats opérationnels significatifs au niveau des dynamiques de base. L'appui du PAM joue en effet un rôle clé dans le « manger ensemble » par la promotion d'interactions entre différentes communautés avec un accès plus équitable à la couverture des besoins de base.

QE 3: DANS QUELLE MESURE LE PAM A-T-IL FAIT UN USAGE EFFICACE DE SES RESSOURCES DANS LE CADRE DE SA CONTRIBUTION AUX PRODUITS ET AUX EFFETS DIRECTS STRATÉGIQUES DU PSP?

SQ 3.1: Dans quelle mesure les extrants ont-ils été livrés dans les délais prévus?

191. **Le délai de décaissement des contributions s'est réduit** au fil des ans avec une rapidité d'exécution accrue et une utilisation de plus en plus précoce des fonds.

192. L'analyse de l'EE sur le respect des délais d'attribution des subventions a révélé des **tendances notables concernant le nombre de subventions** allouées par le BP avant qu'elles ne soient officiellement validées et mises à disposition par le donateur⁷². En général, on constate une proportion croissante de subventions allouées avant la date de validation (de <1 pour cent en 2018 à 6,6 pour cent en 2022 et à 15,5 pour cent en septembre 2023). En outre, le nombre moyen de mois où les subventions ont été allouées avant la date de validation a tendance à augmenter (2 mois en 2018 à 3,3 mois en 2022 et 3,8 mois en septembre 2023). Il s'agit d'une tendance attendue compte tenu de l'adoption de mécanismes de préfinancement du PAM⁷³.

193. Néanmoins, **les données collectées sur le terrain mettent en avant certains retards**⁷⁴:

- Les accords de partenariat sur le terrain (FLA) sont élaborés tardivement (en février/mars), ce qui retarde la mise en œuvre et réduit la durée effective des activités dès leur démarrage. Afin de remédier à ces retards, des lettres d'intention sont partagées avec les partenaires pour leur permettre de démarrer leurs interventions en temps voulu.
- Les nombreux ajustements de contrats et d'avenants à court terme ont provoqué l'allongement des délais de paiement, avec un impact négatif sur la mise en œuvre des interventions, la motivation des participants et la crédibilité des ONG.
- Des retards de décaissement des différentes tranches, parfois dus au délai d'approbation des rapports, ont engendré des défis opérationnels pour les ONG, avec des retards de mise en œuvre, une baisse de motivation du personnel et une altération de l'image vis-à-vis des bénéficiaires.
- Des retards ont été constatés dans la réalisation des activités par rapport aux échéances fixées. Ces retards sont attribuables aux défis liés au ciblage, à la durée nécessaire à l'enregistrement et à la distribution, et à d'autres aspects liés aux conditions du terrain, tels que l'accessibilité et la disponibilité des bénéficiaires.
- Des retards ont également été observés dans les transferts aux cantines en raison d'une disponibilité tardive des fonds, avec parfois plusieurs mois de délais par rapport à l'année scolaire. Les livraisons de produits non conformes les ont d'autant plus accentués.
- Dans certains cas, les ruptures d'approvisionnement affectent la performance des appuis, avec des effets directs sur les bénéficiaires (scolarisation ou situation nutritionnelle des enfants).
- Les bénéficiaires interrogés se plaignent des retards dans les paiements en espèces effectués par la Banque nationale de développement agricole (BNDA), qui a débuté ses opérations en 2022. Ces retards sont principalement dus à l'attention particulière accordée par le PAM à la préapprobation des avances antérieures avant tout autre décaissement. Des améliorations ont été observées depuis lors. De plus, ces mêmes bénéficiaires expriment une certaine insatisfaction en raison de rémunérations plus élevées proposées par d'autres projets ou par la MINUSMA.
- Il est essentiel de souligner que ces retards ont été identifiés par les personnes interrogées et présentent une variabilité significative. Par exemple, lors de l'élaboration des FLA, des retards de trois

⁷² À l'aide de l'ensemble de données «CBP Grant Balances Report», nous avons calculé le nombre de subventions annuelles dont la date d'attribution (*allocation date*) précédait la date de validation du donateur, et de combien de mois l'attribution de ces subventions précédait la date de validation.

⁷³ Conseil d'administration du PAM. 2021. *Rapport sur l'utilisation des mécanismes de préfinancement du PAM*.

⁷⁴ Les conclusions sont basées sur l'analyse des entretiens menés surtout avec les partenaires de mise en œuvre, en particulier ceux de Tombouctou, Mopti, Kolokani (Koulikoro), Gao, Bamako et Kayes.

à quatre mois ont été mentionnés. Les délais de paiement résultant des ajustements de contrats varient considérablement, en fonction du nombre d'avenants nécessaires. En ce qui concerne les décaissements, les périodes de retard ont été évoquées dans une fourchette de deux à cinq mois. Les écarts sont plus marqués en ce qui concerne la réalisation des activités, avec des variations observées d'une zone à l'autre en raison des conditions de sécurité changeantes. Il est crucial de noter que ces retards ont été relevés par les personnes interrogées et n'ont pas fait l'objet d'une évaluation formelle de la part de la mission d'évaluation.

194. Des variations survenues dans le contexte opérationnel expliquent certains délais. **Des mesures correctives ont été mises en place:**

- digitalisation, avec un plan dédié, pour faciliter les flux de documents et d'informations et réduire les délais;
- renforcement de la coopération avec les partenaires locaux pour surmonter les contraintes d'accès, assurant ainsi la continuité des opérations dans les zones difficiles;
- réalisation d'études sur des itinéraires alternatifs pour le transport des marchandises des ports régionaux afin d'atténuer les risques liés aux défis logistiques;
- actions d'amélioration de la gestion des informations sur la disponibilité des stocks;
- dispensation de formations financières aux partenaires afin de renforcer la transparence et la conformité ;
- attribution du suivi à des ONG tierces dans les zones à l'accès restreint;
- actualisation des plans d'action pour anticiper les retards et s'adapter aux évolutions des politiques;
- renforcement de l'engagement dans un processus de planification conjointe avec d'autres organismes des Nations Unies, assurant une réactivité aux changements de la situation alimentaire et nutritionnelle;
- amélioration des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques. Des examens approfondis et des évaluations des risques ont été réalisés, avec une révision régulière du registre des risques, renforçant ainsi les mesures d'atténuation mises en œuvre.

Constatation 21: Malgré des progrès dans les délais de décaissement, des retards ont lieu à plusieurs niveaux qui se répercutent sur les bénéficiaires et impactent la continuité de l'assistance. Le PAM a mis en place certaines mesures correctrices.

SQ 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?

195. Le PAM utilise **divers processus de ciblage en fonction des activités et des interventions**, qui ont été renforcés au cours des dernières années, avec différents niveaux d'analyse: macro-économique, communautaire et ménages (voir QE 1). Pour les urgences, le ciblage repose sur l'évaluation de l'insécurité alimentaire dans les cercles sur la base du Cadre harmonisé (CH). À l'intérieur des cercles, le ciblage des communes varie selon les saisons. Pour la résilience, le ciblage pour les activités FFA et les cantines scolaires repose sur l'évaluation des risques dans les cercles et les communes, respectivement. Un guide de ciblage pour les différentes activités du PAM a été préparé en mars 2020 et actualisé en janvier 2022.⁷⁵ Ce guide encourage l'adoption du RSU comme méthode de ciblage des ménages, ainsi que le croisement des informations lors des assemblées villageoises pour confirmer ou infirmer l'éligibilité des ménages. L'activité 12 utilise cette approche depuis le début, tandis que l'activité 4 a commencé à la piloter en 2023, et l'activité 5 prévoit de la mettre en œuvre en 2024. Les activités 1, 2 et 3 ne mentionnent pas explicitement cette approche, car elles nécessitent des interventions à plus long terme.

⁷⁵ PAM. Janvier 2022. *Guide méthodologique de ciblage au Mali*.

196. **Au niveau micro-économique, les ménages/individus sont ciblés** en utilisant une approche communautaire en huit étapes⁷⁶. Pour les cantines scolaires, le ciblage est réalisé par les institutions, en prenant en compte les demandes émanant des villages, le niveau de vulnérabilité ainsi que les capacités locales pour assurer le fonctionnement de la cantine. Pour la nutrition, le ciblage est réalisé sur base des enquêtes SMART et des données du système de santé.
197. **Plusieurs niveaux de contrôle** encadrent le ciblage: enquêtes dédiées, suivi par des tiers (TPM) et missions de suivi, et PDM. Les enquêtes de vérification du ciblage de 2022⁷⁷ et 2023⁷⁸ soulignent pourtant un niveau de vulnérabilité des bénéficiaires, parfois moindre que celui des non-bénéficiaires en termes de revenu et de possession de terres et de bétail, ainsi que des difficultés à atteindre les plus vulnérables.
198. Les données disponibles indiquent des taux d'erreurs d'inclusion d'environ 10/15 pour cent et des taux d'erreurs d'exclusion de 7 à 38 pour cent en fonction des sources. L'enquête post-ciblage de 2022 souligne des taux d'erreurs d'inclusion de 12 pour cent, avec de fortes variations en fonction des régions (nul à Gao, Koulikoro et Ménaka), et un taux d'erreurs d'exclusion de 17 pour cent⁷⁹. L'enquête de 2023 fait état de taux d'erreurs d'inclusion de 10 pour cent et de taux d'erreurs d'exclusion de 7,4 pour cent⁸⁰. Les problèmes de ciblage identifiés par les partenaires TPM restent néanmoins relativement peu nombreux⁸¹.
199. **La diversité des analyses de vulnérabilité et des modalités de ciblage, l'irrégularité des rations et l'absence de données sur les bénéficiaires recevant plusieurs types d'appui limitent la lisibilité de la profondeur et de la couverture des appuis.** En analysant la couverture de l'activité 1 par rapport au CH comme indice de base, et avec à titre indicatif l'activité 12, on voit une couverture importante par le PAM seul dans le pays, avec un taux supérieur au niveau de couverture des vulnérabilités de phase 3 et 4 depuis 2020, malgré leur augmentation (Figure 23: Niveau de couverture des vulnérabilités du CH, phases 3 et 4). Face aux enjeux de financement, en 2023, l'appui en période de soudure a été réduit pour se concentrer sur les phases 4 et 5, alors qu'il y a 800 000 personnes en phase 3, et en assistant autour de 460 000 personnes quand 1,2 million de personnes étaient ciblées.
200. Il subsiste **un défi majeur lié à la temporalité entre le ciblage et l'intervention.** Les délais entre l'identification des bénéficiaires et la mise en œuvre des interventions peuvent affecter la validité du ciblage au sein des communautés. Lors des entretiens avec les ONG partenaires et des discussions avec les bénéficiaires, les pratiques de définition des priorités post-ciblage ont été perçues comme un problème majeur. Avec des ressources moins importantes que prévu, une fois le ciblage effectué et les cartes de bénéficiaires distribuées, le PAM a dû solliciter ses partenaires coopérants pour définir les priorités entre bénéficiaires lors des distributions, ce qui a causé de nombreuses incompréhensions et frustrations, voire une crise de légitimité envers les PC⁸². Cela s'est aussi traduit par une diminution imprévue du nombre de mois couverts par les FLA des partenaires au cours des derniers mois de l'année.
201. Il existe de nombreux **exemples d'intrants insuffisants par rapport aux besoins du contexte.** Le délai d'approbation du CH peut durer six mois selon les interlocuteurs, étant donné sa dimension politique, avec entre-temps des déplacements ou des changements de contexte et une augmentation de personnes dans le besoin. Au niveau micro-économique, les exemples de couverture insuffisante sont aussi nombreux. Certains PC à Gao/Ménaka expliquent par exemple que vu le nombre d'enfants participant aux activités de démonstration culinaires, ils ont dû puiser dans leurs propres ressources pour les prendre en charge, car cela était trop compliqué de les exclure.

⁷⁶ ibid

⁷⁷ LEFAS. 2022. *Enquête post-ciblage pour la distribution de la période de soudure agro-pastorale 2022.*

⁷⁸ PAM. Avril 2023. *Enquête post-ciblage pour la réponse à la pré-soudure et la soudure agro-pastorale de 2023.*

⁸⁰ Octobre 2021. *Enquête de suivi post-Distribution dans les régions de Gao, Ménaka, Mopti, Ségou & Tombouctou*, version préliminaire.

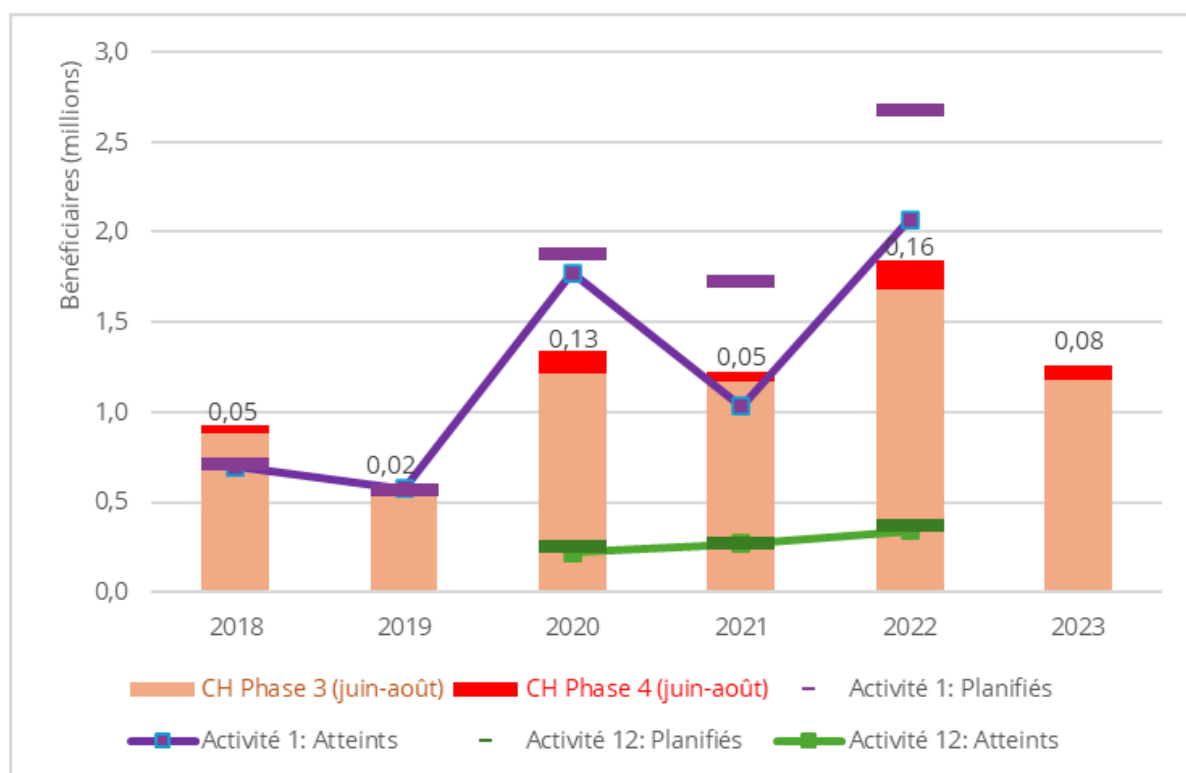
⁸⁰ Octobre 2021. *Enquête de suivi post-Distribution dans les régions de Gao, Ménaka, Mopti, Ségou & Tombouctou*, version préliminaire.

⁸¹ Août 2022. *Matrice de suivi des recommandations.*

⁸² KII PC, KII PAM.FGD Bénéficiaires Mopti/Sio.

202. **Pour la nutrition, les communautés soulignent les limites des appuis dispensés et du nombre de bénéficiaires couverts par rapport aux besoins.** Le niveau de couverture est différent entre l'UNICEF et le PAM. Une convergence UNICEF/PAM est en place dans les régions du nord et du centre néanmoins. Des limites existent aussi en lien avec la remontée d'informations sur les cas: chaque groupe de soutien est normalement rattaché à un agent de santé communautaire pour la remontée des données au niveau des centres de santé communautaires (CSCOM), mais parfois les Groupes de soutien aux activités de nutrition (GSAN) n'ont pas de filiation directe avec les agents de santé communautaire, ce qui entraîne une déperdition en termes de remontée d'informations sur le nombre d'enfants dépistés.

Figure 23: Niveau de couverture des vulnérabilités du CH, phases 3et 4



Source: Cadre harmonisé, Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA) (11/11/2023), CM-R002b (1/9./023).

203. Vu le dimensionnement de l'activité 1, l'arbitrage entre couverture et ciblage des plus vulnérables pour les différentes activités montre aussi **la priorité accordée à la réponse aux vulnérabilités individuelles immédiates plutôt qu'aux enjeux de plus long terme.** Les actions post-MRR et les montants planifiés pour les activités résilience restent en revanche réduits, sans réelle articulation visant à assurer le relais des appuis d'urgence pendant la période de soudure notamment. Cela limite le potentiel transformateur avec un traitement de fonds de l'insécurité alimentaire, dans un contexte de chocs externes accrus et de réduction potentielle de l'assistance.

204. **Le choix d'une couverture relativement large a accentué un niveau d'appui ou des quantités souvent considérés comme insuffisants,** notamment du fait des caractéristiques sociodémographiques des familles maliennes, alors que les cibles des indicateurs d'effet direct sont rarement atteintes. Les cas de ruptures et de réduction des montants sont relativement fréquents. En matière de nutrition, les entretiens et les discussions de groupe soulignent l'insuffisance des rations, en termes de fréquence, durée et contenu, avec des ruptures qui affectent la prise en charge et la guérison. Les bénéficiaires considèrent que les rations ne prennent pas en compte les caractéristiques sociodémographiques des familles maliennes. Ainsi, les intrants fournis lors des appuis nutrition sont en fait utilisés par les mères pour tous leurs enfants et pas uniquement pour l'enfant traité. L'appui

durera alors beaucoup moins que le temps escompté. De plus, la taille standard des ménages est estimée à six personnes. En réalité, les familles peuvent être bien plus nombreuses.

205. **Les synergies en matière de ciblage restent réduites**, mais une certaine coordination permet de maximiser la couverture entre activités relativement similaires. Ainsi, entre l'activité 1 et l'activité 12, une répartition en interne de chaque activité dans des villages différents visait à éviter les doublons et à maximiser la couverture. Le paquet intégré de résilience définissait aussi des zones de convergence autour de communes clés.

206. D'une certaine façon aussi, un type de vulnérabilité reflète des vulnérabilités plus larges au sein du ménage ou de la communauté, en fonction des zones. Ainsi, des populations vulnérables pour l'activité 1 en lien avec le MRR ou le CH auront aussi souvent des vulnérabilités liées à l'accès aux actifs productifs et aux moyens de subsistance (activité 5), voire des difficultés à envoyer leurs enfants à l'école. S'agissant de la nutrition, cela est à nuancer, car les taux de malnutrition sont élevés dans les zones productrices. Néanmoins, si les vulnérabilités peuvent avoir plusieurs facettes, les appuis fournis contribuent aussi à traiter plusieurs types de vulnérabilité, directement ou indirectement.

207. Plusieurs acteurs rencontrés soulignent la **nécessité de renforcer la priorisation tout en répondant aux urgences et en évitant l'effet de saupoudrage**, sans définition claire des zones ou des catégories pour lesquelles l'assistance doit être supprimée. Néanmoins, le positionnement du PAM sur le traitement continu des personnes en phase 3 avec ration complète quand la situation n'est pas liée à des urgences et des crises est parfois remis en question, de même que le champ d'activités trop large du PAM. Selon le BP, cela se justifie toutefois par des considérations de prévention pour éviter une aggravation de la situation.

208. **La couverture de certaines activités reste relativement limitée**. Pour une approche holistique de l'assistance, le paquet intégré de résilience ciblait un nombre réduit de communes, soit une vingtaine sur les 703 que compte le pays⁸³, pour éviter l'écueil du saupoudrage, en fournissant un appui à quelques villages seulement au sein de ces communes. Ces villages variaient en fonction des activités, malgré un objectif de convergence au sein de la commune en général, mais non au niveau des bénéficiaires. Il s'agit d'adopter par la suite une stratégie de sortie basée sur une approche progressive, adaptative et bien coordonnée, et d'effectuer une transition vers d'autres villages pour une plus grande couverture des activités de résilience.

209. De même, bien que les indicateurs de performance du PAM ne mentionnent pas de cibles en termes de nombre d'écoles, **la couverture des cantines scolaires est restée réduite par rapport aux demandes**. De nombreuses écoles ont été détruites ou ne sont pas utilisées dans les zones les plus vulnérables, avec de nombreux risques pesant sur les écoles, y compris des fermetures récentes par le JNIM⁸⁴ à Kidal. Le rôle des appuis alimentaires pour soutenir l'accès des enfants les plus vulnérables à l'éducation dans les zones de crise reste donc limité.

210. Au plan géographique, **les déplacements de population modifient les enjeux de couverture et de profondeur des appuis avec une concentration en zones urbaines**. L'accès aux moyens de subsistance requiert ainsi le développement de nouvelles approches innovantes pour maximiser l'utilisation des ressources réduites, la fourniture de services et les possibilités d'activités économiques, auxquelles le PAM a déjà commencé à réfléchir en partie. Parallèlement, les populations plus dispersées en zone rurale ont des caractéristiques socio-économiques spécifiques, soulevant aussi la nécessité d'autres approches.

Constatation 22: Le PAM a privilégié une couverture large par rapport à des interventions plus poussées en combinant différentes approches de ciblage et diverses modalités, avec des enjeux de planification et l'établissement de priorités parmi les bénéficiaires qui ont des effets opérationnels sur la mise en place des activités et le traitement de l'insécurité alimentaire. Des avancées ont été réalisées dans l'élargissement de la portée du RSU, afin de le rendre utilisable dans le cadre d'un ciblage commun. Malgré cette couverture large du ciblage, des défis persistent, notamment en termes de délais entre

⁸³ Dont 19 communes urbaines et 666 communes rurales. La région de Gao compte 24 communes, la région de Tombouctou 6 communes, la région de Mopti 108 communes et la région de Ségou 117 communes.

⁸⁴ Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM) est un groupe armé affilié à [Al-Qaïda](#).

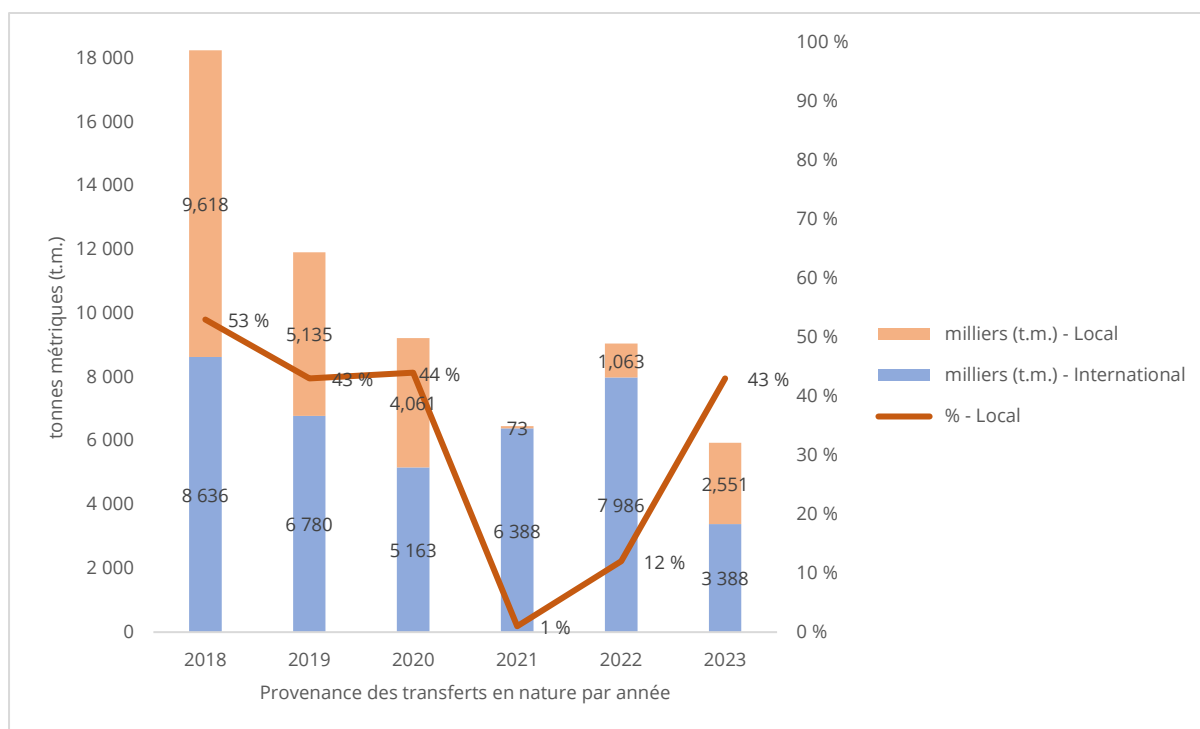
l'identification des bénéficiaires au cours du processus de ciblage et l'exécution effective des interventions.

SQ 3.3: Dans quelle mesure les activités du PAM ont-elles été délivrées de manière efficiente?

Achat d'intrants

211. Le graphique (figure 24) expose l'évolution de la quantité de nourriture achetée et de son origine de 2018 à 2023 (septembre). Depuis 2018, on observe **une diminution significative de l'approvisionnement alimentaire**, passant de 18 000 tonnes à seulement 6 000 tonnes en 2023. Cette réduction de la quantité de nourriture achetée s'explique **par une priorité croissante accordée aux transferts monétaires (CBT) par le BP**. Les achats locaux ont également connu une baisse, passant de 9 600 tonnes en 2018 à 2 500 tonnes en 2023. En 2021, les achats de produits alimentaires locaux étaient pratiquement inexistant. Ces changements peuvent s'expliquer par plusieurs raisons. Tout d'abord, il y a eu une révision stratégique au sein du BP, mettant davantage l'accent sur les transferts monétaires, considérés comme une approche plus efficace, flexible et adaptative pour répondre aux besoins des bénéficiaires, offrant ainsi une plus grande autonomie dans leurs choix alimentaires. La diminution des achats locaux a été attribuée à des problèmes tels que la disponibilité limitée, la qualité insuffisante des denrées alimentaires locales et des problèmes d'accès et de coûts. De plus, la pandémie de covid-19 a eu un impact significatif sur les opérations logistiques, perturbant les chaînes d'approvisionnement et contribuant à cette transition stratégique.

Figure 24: Quantité de nourriture achetée et provenance des achats (2018-juin 2023)



Source: Données du BP – Analyses de la provenance des achats.

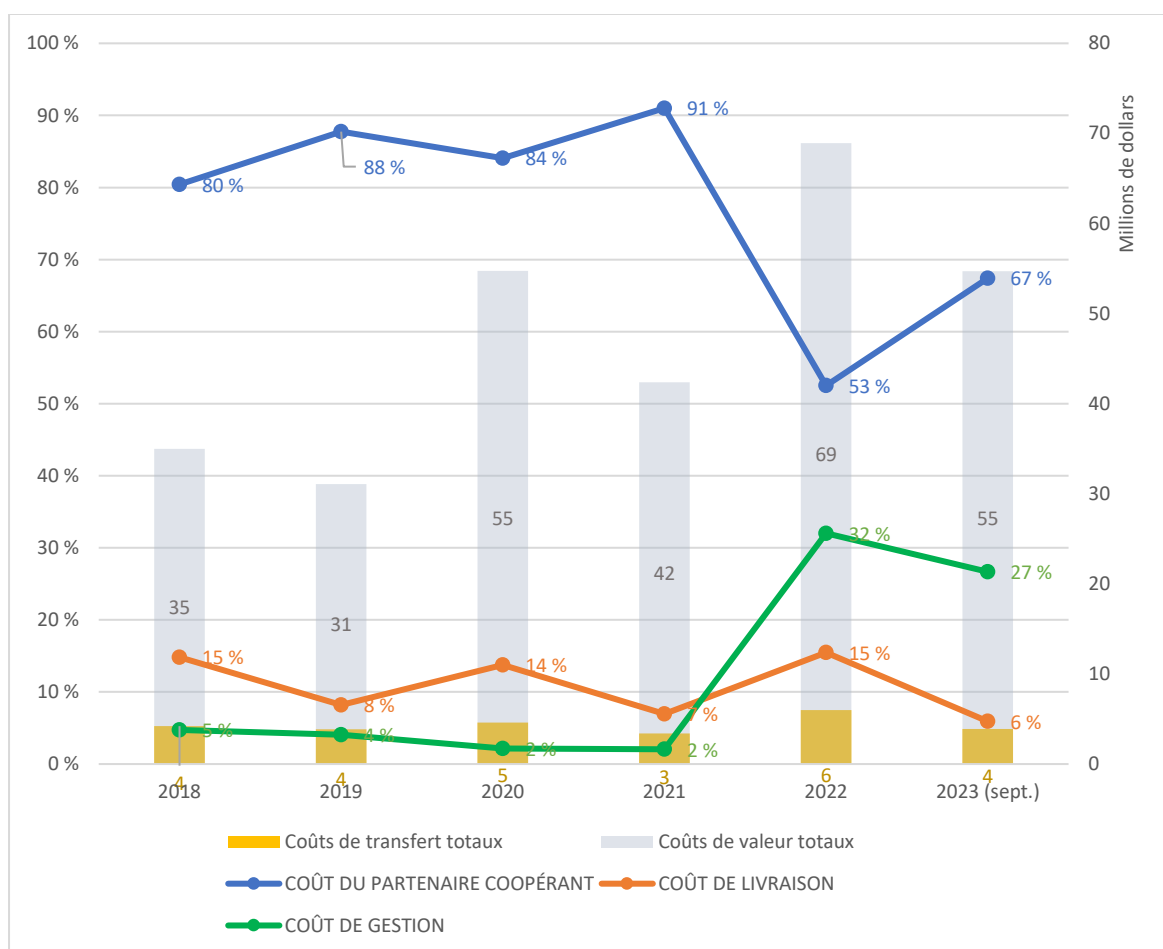
212. **Grâce à l'utilisation du mécanisme de prêt interne, le PAM a pu anticiper les déficits de financement** imminents et optimiser l'utilisation des stocks alimentaires disponibles tout en améliorant l'efficacité de ses opérations et en réduisant les retards. Le PAM a institué trois mécanismes de financement à l'échelle mondiale pour faciliter ses opérations, à savoir: i) un dispositif de prêts internes pour les projets, ii) un préfinancement global géré au sein du dispositif de prêts internes et iii) un compte d'intervention immédiate (CII) permettant une assistance immédiate en cas de menaces vitales. Pour le Mali, les avances en 2021 ont totalisé 0,6 million de dollars au titre des

prêts internes, 2,9 millions de dollars dans le cadre du préfinancement global et 2,4 millions de dollars dans le cadre du CII (source: rapport sur l'utilisation des mécanismes de préfinancement du PAM, mai 2022)⁸⁵.

Ventilation des coûts des transferts

213. En analysant la ventilation des coûts des transferts monétaires, on constate que les coûts des partenaires ont diminué en 2022, ce qui coïncide avec une forte augmentation des coûts de gestion (figure 25). Cette évolution correspond à la réduction avérée du nombre de partenaires coopérants.

Figure 25: Ventilation des coûts des transferts monétaires

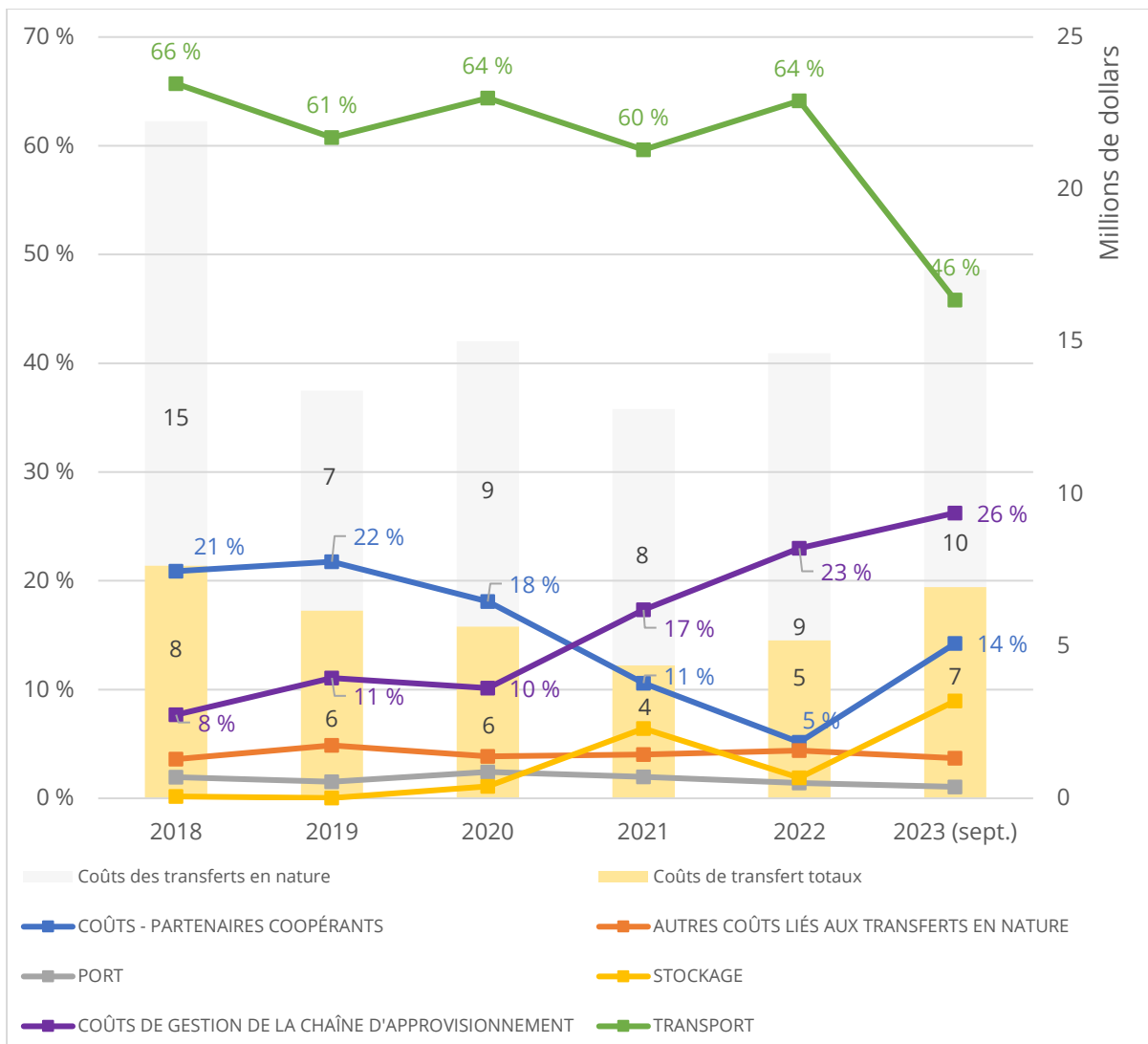


Source: Budget de portefeuille de pays planifié vs réel (PSPP-T et PSP) (extrait le 1/9/2023).

214. La ventilation des coûts des transferts de denrées alimentaires montre une gestion relativement équilibrée des différents postes de dépenses. De même que pour la ventilation des coûts des transferts monétaires, nous constatons une augmentation relative des coûts de gestion accompagnée d'une réduction relative des coûts de transport (voir figure 26).

⁸⁵ PAM. 2022. Rapport sur l'utilisation des mécanismes de préfinancement du PAM.

Figure 26: Ventilation des coûts des transferts en nature



Source: Budget de portefeuille de pays planifié vs réel (PSPP-T et PSP) (extrait le 1/9/2023).

215. La divergence entre les transferts en nature et les transferts monétaires par rapport aux budgets planifiés peut s'expliquer par plusieurs raisons. Tout d'abord, les fluctuations des coûts des denrées alimentaires ont influencé les transferts en nature, car ces coûts ont varié en fonction des conditions du marché. En revanche, les transferts monétaires ont été plus flexibles et moins sensibles aux variations de prix des denrées alimentaires. De plus, des contraintes logistiques ou des retards dans la livraison des denrées alimentaires ont affecté la mise en œuvre des transferts en nature, conduisant à des écarts par rapport aux budgets planifiés. Les transferts monétaires ont été moins susceptibles des retards logistiques, car ils sont plus indépendants des chaînes d'approvisionnement physiques.

216. Les données disponibles sur les résultats comparés des deux types de modalités varient en fonction des situations et des contextes, sans données différenciées entre modalités pour l'atteinte des indicateurs d'effet direct. Les données qualitatives collectées soulignent l'intérêt d'approches flexibles en fonction des contextes locaux spécifiques. Les transferts présentent l'avantage de réduire parfois l'exposition des bénéficiaires aux risques sécuritaires tout en stimulant l'activité économique et en favorisant l'approvisionnement local. Cependant, dans des situations d'insécurité, il est possible que les marchés soient moins approvisionnés, ce qui complique la tâche des prestataires de services financiers pour assurer leurs interventions.

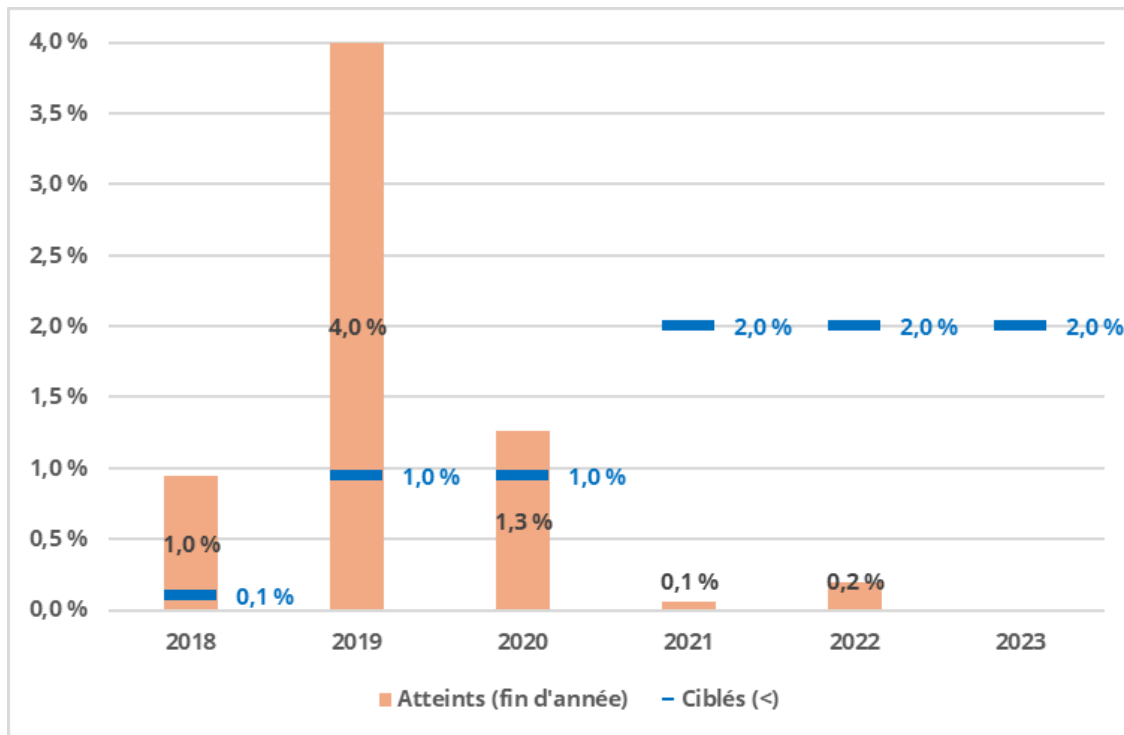
Dynamiques d'approvisionnement et de gestion des pertes

217. Entre 2018 et 2019, le PSPP-T a connu **d'importantes pertes de produits alimentaires** atteignant 660 597 dollars. Entre 2020 et le 4 juillet 2023, le PSP a également enregistré des pertes significatives, évaluées à 266 673 dollars⁸⁶. La majorité des pertes a eu lieu au Mali, représentant 95 pour cent du total pour la période 2018-2019 et 71 pour cent pour la période 2020-2023. Les pertes restantes ont été enregistrées au Togo, le pays d'arrivée initial des marchandises. En 2020, une attaque de groupes armés a causé une perte significative de 50 tonnes de riz. À la suite de cette attaque, les transferts de denrées de Mopti à Gao ont été évités, et certaines marchandises ont été directement acheminées du port de Lomé au Bureau auxiliaire de Gao. En outre, le BP a élaboré des procédures stipulant que les achats locaux de produits de base seront désormais effectués directement à Gao sans passer par Mopti.

218. L'analyse de la figure 27 met en évidence des pertes de produits significatives après livraison entre 2018 et 2020, suivies d'une nette réduction à partir de l'année 2021. Parallèlement, les objectifs établis ont également été revus à la baisse, passant de 1 pour cent jusqu'en 2020 à 2 pour cent par la suite.

219. Les **pertes après livraison font référence à la diminution ou à la détérioration des produits par rapport à la quantité totale traitée ou manipulée**. Ces pertes résultent principalement de problèmes d'entreposage et de transport, de la détérioration des produits, de vols, ainsi que de pertes survenues pendant la reconstitution ou le reconditionnement des produits. Pour minimiser les pertes, des initiatives ont été prises au niveau du Bureau régional et du Bureau de pays, notamment l'augmentation de l'utilisation du système LESS⁸⁷, favorisant la communication en temps réel pour une planification optimale des distributions et réduisant ainsi les risques de pertes liées à un entreposage prolongé. Des formations ont également été dispensées aux partenaires coopérants, mettant l'accent sur les meilleures pratiques d'entreposage. Des ajustements logistiques ont été opérés pour prévenir les vols, avec un suivi plus étroit et une utilisation prioritaire des aliments approchant leur date limite d'utilisation optimale lors des distributions, contribuant ainsi à la réduction des pertes après livraison.

Figure 27: Pourcentages de pertes après livraison



⁸⁶ DOTS, juillet 2023.

⁸⁷ Logistics Execution Support System

Source: Rapports annuels de performance (2018-2023).

220. Le PAM a mis en place différentes mesures, notamment les suivantes:

- Optimisation des opérations: la mise à jour des modes opératoires normalisés (SOP), les ajustements budgétaires et l'établissement du Bureau à Ségou ont joué un rôle décisif dans l'amélioration des processus opérationnels. L'intégration de stratégies de gestion des risques a renforcé la capacité du PAM à anticiper, atténuer et réagir aux obstacles, assurant ainsi la continuité des opérations.
- Flexibilité des approvisionnements: l'utilisation accrue des achats sur place depuis 2021 a permis une meilleure adaptation aux besoins locaux, une réduction des délais d'approvisionnement et des coûts de transport et un soutien accru aux économies locales, contribuant ainsi à une utilisation plus efficiente des ressources.
- Renforcement des compétences et des connaissances: les formations ont renforcé les compétences du personnel, des partenaires et des bénéficiaires, ce qui a conduit à une exécution plus efficiente des activités et à une meilleure appropriation des programmes. Le renforcement des compétences locales a amélioré ainsi la qualité et l'efficacité de la mise en œuvre des activités sur le terrain.
- Prévision des déficits financiers: l'adoption de mécanismes novateurs tels que les prêts internes et le préfinancement global a facilité une planification anticipée, minimisant les risques de retards et renforçant la coordination des opérations humanitaires pour une réponse plus prompt.

Constatation 23: L'efficacité de la mise en œuvre des activités du PAM en termes de livraison révèle plusieurs tendances et dynamiques significatives:

- La transition vers les transferts monétaires a probablement contribué à réduire les coûts globaux par bénéficiaire, même si une analyse de la valeur des prestations perçues par les bénéficiaires fait défaut.
- Les pertes ont été substantielles. Cependant, on observe une nette réduction des pertes après la livraison, indiquant une amélioration dans la gestion logistique. En effet, depuis 2021, les pertes ont été réduites grâce à l'utilisation accrue du système LESS pour une meilleure planification des distributions. Des formations sur les meilleures pratiques d'entreposage ont été dispensées aux partenaires coopérants, et des ajustements logistiques ont été effectués pour prévenir les vols et réduire les pertes.
- Les coûts de stockage ont augmenté surtout à cause de l'augmentation des coûts logistiques, suggérant la nécessité de revoir les stratégies de stockage et d'approvisionnement local.

SQ 3.4: Dans quelle mesure des options alternatives plus efficaces ont-elles été envisagées?

221. La sélection des modalités d'intervention prend en compte les enjeux d'efficacité et d'efficacité dans les différentes zones d'intervention et pour les différents types d'activités. Des analyses par localité ont été utilisées comme mécanismes de sélection des modalités de transfert de mars 2022 à mai 2023. Selon le Bureau national, ce processus n'a pas été formalisé avant 2022. Cette analyse comprend la fonctionnalité du marché, la sécurité, l'accès, le réseau mobile, les préoccupations en matière de protection et les préférences des bénéficiaires.

222. La capacité d'ajuster les modalités d'intervention et les partenariats en fonction du contexte s'est révélée cruciale. Par exemple, en raison de contraintes d'accès, certains partenaires n'ont pas pu mettre en œuvre les transferts monétaires, notamment dans le cas des prestataires des services financiers (FSP). De même, quand il y a eu des blocus de ville, comme à Tombouctou en septembre 2023, le personnel du PAM a effectué lui-même les distributions à partir des stocks restants, car aucun PC ne voulait plus intervenir. Les discussions avec divers acteurs mettent également en évidence l'importance d'avoir des modalités flexibles adaptées aux dynamiques de la zone et aux besoins des bénéficiaires, y compris les transferts monétaires, par rapport au niveau de risques et aux opportunités locales.

223. **Au niveau logistique, des ajustements ont également été mis en place pour surmonter les défis liés à la sécurité et à l'accès**, sur lesquels la pression est moindre avec la forte augmentation des transferts monétaires et la digitalisation des paiements. Le PAM s'est adapté aux enjeux opérationnels en réacheminant les intrants via le Niger et le Burkina Faso pour atteindre Gao, plutôt que de passer par Mopti. En effet, en 2020, une perte de 50 tonnes de riz a été enregistrée en raison d'une attaque perpétrée par des groupes armés lors du transfert des stocks de Mopti à Gao. À la suite de cette attaque, les transferts de denrées de Mopti à Gao ont été évités. En outre, le BP a élaboré des procédures stipulant que les achats locaux de produits de base seront désormais effectués directement à Gao sans passer par Mopti. Dans certains cas, les intrants peuvent aussi être transportés par bateau plutôt que par la route ou par avion. À un niveau plus large, En 2022, en partenariat avec le Bureau régional, des analyses des différents corridors logistiques ont été réalisées au Sénégal, en Guinée, en Mauritanie et en Côte d'Ivoire.

224. **L'intégration d'innovations** a également joué un rôle crucial pour soutenir l'efficacité et la résolution des défis logistiques liés à l'accès. Les mécanismes adaptatifs permettent de faire face aux contextes sécuritaires changeants et d'atténuer les impacts des aléas naturels tout en renforçant la durabilité des interventions. Exemples:

- L'utilisation de SCOPE et la digitalisation des paiements représentent une avancée majeure pour améliorer la distribution des aides de manière sécurisée et transparente⁸⁸. En éliminant les processus manuels, cette innovation a contribué à accélérer les opérations, à réduire les risques et à garantir que les bénéficiaires reçoivent rapidement les ressources nécessaires.
- La réduction envisagée du nombre d'intermédiaires: les retards de paiements aux CAP ont entraîné des décalages dans le démarrage des activités d'alimentation scolaire, et la possibilité d'une modalité plus directe de mise à disposition des fonds aux écoles est donc envisagée.
- La Mutuelle panafricaine de gestion des risques (ARC)⁸⁹ constitue une innovation et: i) un nouveau modèle de gestion des risques, ii) un modèle paramétrique pour déclencher les paiements d'assurance iii) un soutien à la collaboration régionale en regroupant plusieurs pays africains dans un mécanisme commun de gestion des risques, iv) un renforcement de la résilience des pays africains face aux chocs climatiques, et v) un mécanisme de financement novateur, combinant des contributions des pays membres, des primes d'assurance et des investissements financiers pour constituer un fonds de réserve.

Constatation 24:

La flexibilité et l'innovation ont été essentielles pour soutenir l'efficacité et l'efficacité des interventions. Les progrès innovants du PAM marquent une véritable transformation en termes d'approche, de la digitalisation des paiements aux types d'intervention nouvelle.

QE 4: QUELS FACTEURS ONT DÉTERMINÉ LES PERFORMANCES DU PAM ET LA MESURE DANS LAQUELLE IL A PROCÉDÉ À LA RÉORIENTATION STRATÉGIQUE VISÉE PAR LE PSP?

SQ 4.1: *Dans quelle mesure le PAM a-t-il été capable de mobiliser des ressources adéquates, opportunes, prévisibles et flexibles pour financer le PSP?*

225. **Les ressources mobilisées ont augmenté**, en lien avec les RB, avec un niveau de financement du Plan basé sur les besoins (PBB) de 63 pour cent pour le PSPP-T et de 47 pour cent pour le PSP. Cela représente 625 millions de dollars sur les 1 317 millions demandés après la RB 6 (contre les

⁸⁸ En effet, SCOPE est en phase finale de déploiement, tandis que d'autres initiatives de numérisation sont en cours pour accélérer les flux d'informations et de transfert de documents.

⁸⁹ Au Mali, le PAM a souscrit à une assurance pour protéger les individus les plus vulnérables contre les risques liés à la sécheresse au cours de la campagne agricole 2021-2022. En raison d'une pluviométrie défavorable jusqu'en octobre, cette assurance a déclenché un paiement de plus de 7,1 millions de dollars.

525 millions de dollars É.-U figurant dans le PBB initial)⁹⁰, avec un accroissement des ressources annuelles mobilisées de 75 millions de dollars en 2018 à 200 millions de dollars pour 2022⁹¹.

226. La part générale de la réponse aux crises (EDS 1, avec les activités 1 et 2, et EDS 6) a cependant peu évolué, restant autour de 50 pour cent, en raison de difficultés de mobilisation des ressources sur l'activité 1. Les montants et les taux de financement ont été très variables entre les activités, soulignant les stratégies programmatiques, les activités résilience couvrant une part limitée. Le montant de l'activité 1 a été multiplié par quatre sur le PSP, financée à 43 pour cent, tandis que l'activité 12 représente 7 pour cent du PBB. L'activité 3 (cantines scolaires) a été la moins financée avec 32 pour cent, contre 57 pour cent pour l'activité 2 et 47 pour cent pour l'activité 12. L'EDS 4 sur la résilience était financé à 76 pour cent après la RB 6, mais ne représente que 13 pour cent des financements demandés.

227. **Les sources de financement restent concentrées** avec une dépendance forte vis-à-vis de certains donateurs, les États-Unis, l'UE et l'Allemagne représentant 60 pour cent des ressources⁹². À noter aussi des contributions du Gouvernement du Mali à hauteur de plus de 11 millions de dollars en 2020 et 2021. Certains donateurs non traditionnels ont appuyé le PAM, comme la Corée ou la Russie (2 millions de dollars en 2021). Néanmoins, cela reste relativement limité, du fait notamment de l'absence de financement des pays du Golfe, alors qu'ils appuient significativement d'autres pays voisins comme la Mauritanie, même si un financement de 254 millions de dollars a été accordé au Mali en 2019. Au total, 27 structures auront financé le PAM, essentiellement des donateurs bilatéraux, dont 11 chaque année depuis 2018.

228. **Les troubles politiques du pays (coups d'État en août 2020 et en mai 2021), l'absence d'élection et les crises internationales ont affecté la mobilisation des ressources** en 2022-2023, avec une lacune de 78 pour cent pour les activités 1 et 2, dans un contexte de diminution générale de l'assistance au pays. Plusieurs donateurs se désengagent et ont diminué leurs financements au PAM (Royaume-Uni, Norvège, Danemark et le fonds fiduciaire pour la MINUSMA qui finançait la piste d'atterrissage de Ménaka, mais aussi États-Unis et ECHO). Le narratif anti-occidental du Gouvernement réduit aussi certains de ses appuis auxquels le PAM était associé (Banque mondiale).

229. **Les ressources sont donc de moins en moins prévisibles.** Quelques rares donateurs offrent des financements pluriannuels, tels que l'UE (Direction générale des partenariats internationaux ou INTPA) avec des financements de 12 millions de dollars sur sept ans et de 72 millions de dollars sur quatre ans (raison du niveau exceptionnel de ressources obtenu en 2022, voir figure 29), l'Allemagne avec 17 millions de dollars sur cinq ans ou le Canada avec 5 millions de dollars sur quatre ans. Les allocations sont faites pour une période courte et souvent les dépenses doivent être réalisées sur quelques mois seulement. Ces allocations sont décidées par les donateurs tout au long de l'année, avec parfois des décalages entre le moment où la décision du financement et le décaissement, sans que cela corresponde toujours aux enjeux de saisonnalité des interventions.

230. Les approches projet permettent de soutenir la mobilisation des ressources. Elles ont toutefois des coûts de transaction, ce qui rend difficile une approche intégrée et flexible entre les zones, les partenariats et les types d'intervention.

231. **La flexibilité des financements reste très limitée. Le taux de fléchage au niveau des activités a plutôt augmenté** sur la période, passant de 66 à 73 pour cent (figure 28) s'agissant notamment de quasiment toutes les contributions de la Commission européenne et des États-Unis. Les fonds fléchés au niveau des EDS ont diminué, passant de 32 pour cent en 2019 à 11 pour cent en 2022, année durant laquelle des fonds flexibles sont apparus à hauteur de 6 pour cent, essentiellement grâce au financement allemand. Dans certains cas, des zones et des types d'intervention étaient relativement circonscrits au niveau géographique, en lien avec les projets, notamment pour des actions de

⁹⁰ ACR, Standard Country Report.

⁹¹ Grâce à un financement de 79 millions de dollars de l'Union européenne en 2022, exceptionnel par rapport aux montants relativement limités des autres années.

⁹² Mali CSP Distribution Contribution and Forecast (1/9/2023) et ACR1-A Standard Country Report (17/11/2023).

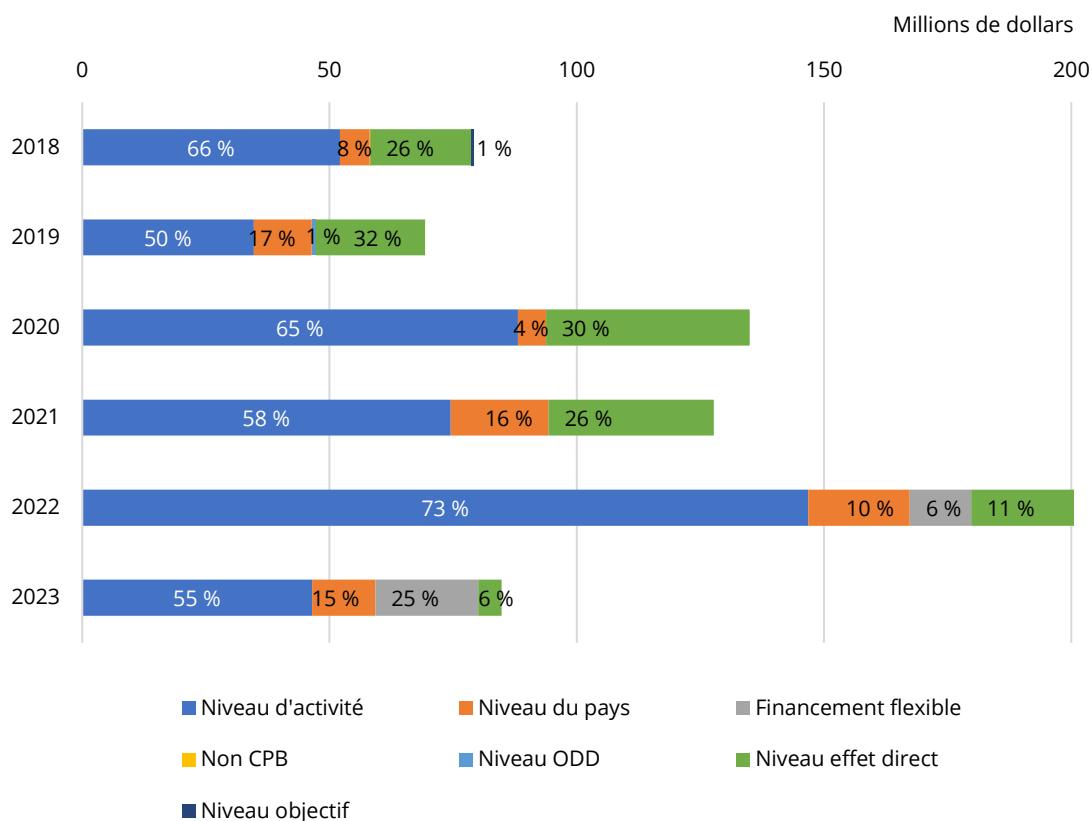
résilience de moyen terme. Certains donateurs soulignent également que l'extension des activités du PAM au-delà de l'engagement humanitaire oblige à un fléchage des activités.

232. **La prévisibilité et la flexibilité insuffisantes des ressources par rapport aux objectifs affectent la mise en place d'actions plus intégrées** et à long terme pour soutenir le nexus. Les effets de levier entre activités sont encore insuffisants également pour assurer des externalités positives de certains financements fléchés sur d'autres activités. D'une certaine façon, cela montre que les donateurs ne cherchent pas à financer le nexus, une seule agence pouvant articuler différents niveaux de réponse ou un plan stratégique d'ensemble pluriannuel. Cela souligne d'autant plus l'intérêt de faire valoir les résultats et les effets supplémentaires du nexus.

233. **Les donateurs confirment un renforcement de la communication et des efforts d'engagement du PAM** avec la mise en place, ces dernières années, de réunions régulières. Cependant, celles-ci sont parfois essentiellement orientées sur les besoins de financement selon certains acteurs, qui reconnaissent une communication plutôt transparente, y compris sur les difficultés rencontrées.

234. Un problème dans l'utilisation des fonds a notamment été identifié lors de cette évaluation à l'occasion d'un entretien entre le BP et le donateur. Six tonnes de conserves de sardine financées par le Japon et destinées aux cantines scolaires se sont retrouvées sur le marché de Tombouctou à cause d'un détournement, potentiellement après avoir quitté les entrepôts du PAM, ou ont été revendues, car le produit n'était pas adapté aux habitudes alimentaires des élèves selon les versions.

Figure 28: Évolution des contributions par niveau de fléchage, 2018-2024



Source: Factory [Distribution and Contribution Stats 23/01/2024].

Constatation 25: La mobilisation des ressources a augmenté avec les différentes RB entre 2018 et 2022 pour soutenir l'expansion de certaines activités, avec une réduction des financements disponibles pour

le Mali à partir de 2023 en lien avec le contexte politique. Les financements restent concentrés et en grande majorité fléchés au niveau des activités plutôt que pour soutenir une approche intégrée.

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

235. Le suivi est effectué à plusieurs niveaux et via différents canaux, qui ont été renforcés au fil des années. Le personnel de la section de recherche, d'évaluation et de suivi (RAM) a augmenté au fil du temps, et l'équipe compte aujourd'hui environ 15 personnes. Des rapports PDM ont été élaborés régulièrement, en complément de visites de sites, y compris dans les zones complexes. En raison des capacités de supervision restreintes des responsables d'activités du fait de la grandeur du pays et de l'insécurité, quatre partenaires TPM ont assuré un suivi constant sur la période, de 2018 à 2020 essentiellement pour le suivi des activités d'urgence, et depuis 2021 pour les volets urgence et résilience. Leurs recommandations sont consolidées dans une matrice d'ensemble qui sert à l'ajustement des interventions.

236. Des outils existent pour la consolidation et la centralisation des données et plusieurs niveaux de vérification des données visent à soutenir leur fiabilité. Les données de suivi soumises mensuellement par les PC sont agrégées dans la plateforme COMET du PAM. Pour la collecte de données primaires de suivi, y compris pour celles collectées par les partenaires TPM, le BP utilise l'outil MoDa (ONA). Exceptionnellement, le rapportage de l'activité d'alimentation scolaire revient au Centre national des cantines scolaires (CNCS), qui partage ses données et ses rapports avec le PAM. D'après les entretiens avec les différentes parties, les plateformes sont faciles d'utilisation. La qualité des données (produits et effets directs) est vérifiée chaque mois, en s'appuyant sur un certain nombre de variables pour en assurer la cohérence. Après cette première étape, une vérification est également faite sur le terrain, le site étant choisi au hasard. Des feedbacks sont fournis aux partenaires TPM au besoin, pour leurs zones de couverture. Trois mécanismes de triangulation et de validation des données sont utilisés: (1) le mécanisme de plaintes et de retour d'information (CFM) et les données de la ligne verte; (2) le système d'analyse de la vulnérabilité fondé sur la téléphonie mobile (mVAM) qui est un système d'enquête à distance; et (3) la plateforme VIAMO mise en place en 2021 pour vérifier les données envoyées par les partenaires TPM. Un quatrième mécanisme sera mis en place afin de vérifier les bénéficiaires adaptés pour les pays/zones à haut risque. Toutefois, l'équipe d'évaluation ne dispose pas de statistiques sur la couverture des zones surveillées.

237. Les multiples sources de données ne sont pas toujours pleinement consolidées ou exploitées pour le pilotage des interventions. D'après les entretiens avec les responsables en charge du suivi-évaluation, ainsi qu'avec les responsables de programme, l'analyse des données issues du terrain aide à ajuster le déploiement des activités lorsque cela est nécessaire, ainsi qu'à mieux planifier les besoins subséquents. Ainsi, le rapport de situation (SitRep) hebdomadaire des partenaires TPM permet de prendre des mesures à la lumière de l'analyse des données générées, et les recommandations font l'objet d'un suivi. Néanmoins, la prise en compte des différents éléments soulevés par les études (sur le ciblage, notamment) ou les rapports PDM et les actions correctives n'apparaissent pas toujours.

238. Plusieurs autres approches innovantes ont été développées pour le suivi, notamment les suivantes:

- L'approche en matière de suivi et de mesure de la résilience au Sahel (*Resilience Monitoring and Measurement* ou RMM), développée par le Bureau régional du PAM en février 2023, comprend un système de surveillance et de mesures reposant sur l'harmonisation des outils, des indicateurs et des approches, l'agrégation des données au niveau régional, le soutien technique, la supervision et le partage des bonnes pratiques, ainsi que des études et analyses complémentaires.
- Une autre approche consiste en l'utilisation de technologies telles que la surveillance des actifs depuis l'espace, appuyée par l'*Asset Impact Monitoring System* ou AIMS du PAM. Il s'agit d'une méthode exploitant l'utilisation de satellites et de technologies spatiales pour recueillir des données, assurant une surveillance continue et précise de diverses activités et phénomènes, permettant ainsi de suivre

les impacts. Cette approche se révèle particulièrement bénéfique pour observer des zones difficiles d'accès et éloignées. Son avantage réside dans la fourniture rapide d'informations en temps réel, facilitant ainsi une compréhension rapide des besoins et des défis spécifiques.

239. Plusieurs contraintes expliquent les limites du suivi:

- *L'insécurité.* En raison de la situation d'insécurité dans les régions du centre et du nord du pays, il est difficile pour les partenaires TPM d'effectuer un suivi et une supervision régulière des activités mises en œuvre dans certaines localités. Il pourrait s'en suivre une discontinuité des données de suivi, particulièrement pour les populations ou ménages déplacés auxquels il est difficile d'accéder, ainsi qu'une interruption des interventions communautaires, complexes à réaliser en situation d'insécurité.
- *L'intimidation et/ou la menace de l'intégrité physique de certains personnels des partenaires TPM.* Des cas d'agression d'agents de supervision des partenaires TPM par les autorités locales ou les populations ont été rapportés dans différentes localités du centre et du nord du pays, donnant lieu à des arrêts ponctuels des activités de suivi, sans toutefois les interrompre complètement. Ces incidents n'ont cependant pas eu des impacts majeurs sur l'activité de rapportage.
- *La lenteur du rapportage* par les autorités gouvernementales. Ainsi, le rapportage des activités d'alimentation scolaire survient parfois tardivement, ce qui a des répercussions négatives sur les délais des transferts monétaires effectués par le PAM à destination des Centres d'animation Pédagogique (CAP). En effet, à la suite d'un transfert effectué par le PAM, il doit s'en suivre un rapport préparé aussi bien par l'établissement scolaire, sur l'utilisation des sommes reçues, qu'au niveau du CAP, sur le flux monétaire et sur ce qui a été distribué dans les écoles sous leur responsabilité. Tant que ces deux niveaux de rapportage ne sont pas réalisés, le PAM ne peut pas effectuer le prochain transfert. Pour pallier cette difficulté, le PAM étudie actuellement la possibilité de mettre en place un système appelé *School Connect*, qui sera interne à l'organisation et dont le but est d'effectuer des transferts monétaires directement aux établissements scolaires et d'assurer le suivi de leur utilisation.
- *La limite du mécanisme d'identification des personnes ou ménages bénéficiant de plus d'une activité.* Le système actuel assure un bon suivi des activités, mais ne permet pas encore pour le moment d'identifier les bénéficiaires de plusieurs activités du PSP, afin de mieux apprécier les effets combinés des différentes activités. Actuellement le système SCOPE estime un taux de chevauchement des bénéficiaires d'environ 10 pour cent entre les activités 1, 2 et 12. L'information reste limitée pour les autres activités.

Constatation 26: La plateforme actuelle de collecte et de suivi des données permet d'avoir un aperçu exhaustif de la mise en œuvre des différentes activités du PSP avec de multiples outils. Cependant, tous les résultats ne sont pas approfondis et le système ne permet pas encore d'apprécier le niveau de chevauchement des bénéficiaires de plusieurs activités, ni de vérifier les effets directs stipulés par le paquet intégré, notamment l'interaction des effets escomptés.

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

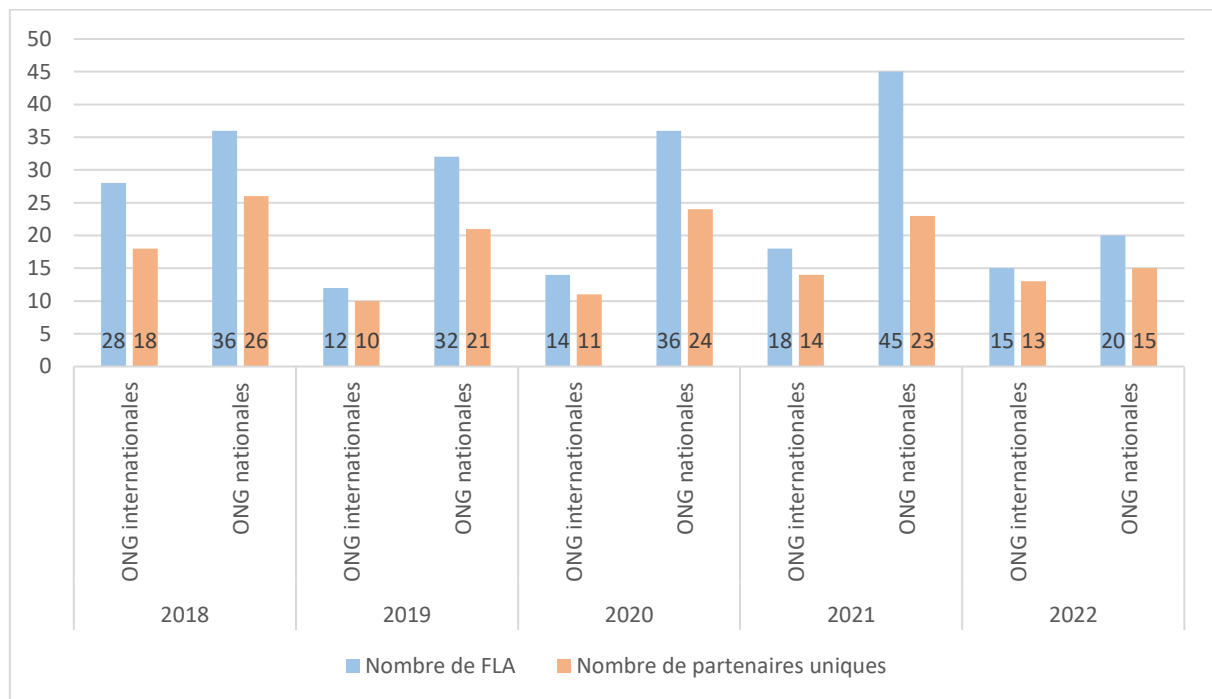
240. La structure de partenariat a évolué au fil du temps, **les ONG nationales jouant un rôle croissant en intervenant dans les zones les plus difficiles d'accès.** Selon les entretiens individuels avec les responsables de programme au niveau du BP, l'ancrage local et les capacités d'accès étaient des critères majeurs de sélection des ONG, qui ont été renforcés, notamment en 2022. Des contrats ont également été signés avec plusieurs FSP en lien avec le développement de la digitalisation des transferts monétaires. La figure 29 ci-dessous montre le nombre important d'ONG internationales et nationales avec lesquelles le PAM a collaboré au fil des années. Le nombre de PC a diminué entre 2018 et 2022, passant de 28 en 2018 à 15 en 2022 pour les ONG internationales, et de 23 en 2021 à 15 en 2022 pour les ONG nationales, en raison du renforcement des analyses de capacités et des recommandations du rapport d'audit de 2021. La tendance est similaire au niveau du nombre d'accords de partenariat sur le terrain (FLA). Avec cette concentration, certains partenaires

internationaux ont ainsi vu une augmentation importante du montant de leur coopération, pour soutenir la redevabilité des financements.

241. Le format du partenariat avec les PC, fondé sur des FLA de court terme, affecte la continuité des appuis. La collaboration avec les PC s'est faite sur la base de contrats à court terme, reconduits chaque année avec un délai d'approbation de quelques mois généralement. Les avenants fréquents, en raison de problèmes de disponibilités budgétaires, et parfois les diminutions du montant et de la durée soulignent les difficultés de planification. Seul World Vision a conclu un accord-cadre avec le PAM à plus long terme. Quelques rares partenaires ont bénéficié de FLA chaque année depuis 2018 (six ONG internationales et deux ONG nationales). Selon les entretiens avec les responsables à différents niveaux, la courte durée des contrats peut affecter la continuité de l'assistance et la couverture. Cette planification à court terme et cette discontinuité affectent aussi le traitement d'enjeux requérant des interventions à moyen terme, notamment dans une perspective de résilience et d'action transformatrice.

242. Le contenu des FLA a aussi évolué: de FLA sectoriels, nous sommes passés à des FLA couvrant l'ensemble des interventions du paquet intégré, avec des enjeux d'adaptation pour les partenaires de mise en œuvre. Cependant, le partage d'expérience, la coordination thématique pour assurer la cohérence des approches et les consortiums entre PC restent peu développés.

Figure 29: Nombre de partenaires coopérants et de FLA conclus avec les ONG nationales et internationales par année



Source: Données du BP - Bases de données FLA et MOU 2018-2022.

243. Le PAM joue également un rôle important dans le système humanitaire, en étant actif dans les clusters et groupes de travail dans ses différents domaines d'intervention, y compris les sujets transversaux (VBG entre autres). L'appui au cluster Sécurité alimentaire et au Groupe de travail sur les transferts monétaires sont clés. Il n'y a pas de cluster Résilience/relèvement précoce susceptible de soutenir l'articulation du nexus, ni de complémentarité stratégique claire entre les différents acteurs sur le sujet.

244. Les partenariats avec les autres agences des Nations Unies ont soutenu l'efficacité des actions, notamment avec la FAO et l'UNICEF, en tirant parti des complémentarités sur le terrain et en intensifiant la coordination. Les projets conjoints en partenariat avec d'autres agences ont eu un effet d'entraînement en impliquant de façon croissante différentes agences. Les ACR font référence à dix projets conjoints, notamment le projet «Appui à la résilience des populations vulnérables au nord du

Mali» avec la FAO, le programme régional PAM/FAO/FIDA en réponse aux défis de la covid-19 (SD3C), et le Programme intégré de résilience au Sahel avec l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) et l'UNICEF. Sur le plan organisationnel, le partage de bureaux conjoints au niveau des régions contribue à soutenir les synergies.

245. **Le partenariat avec la FAO semble néanmoins insuffisant**, notamment pour la résilience et les chaînes de valeur, en particulier en termes d'approches innovantes et de recherche. Les deux agences PAM et FAO ont aussi des niveaux de couverture et des capacités opérationnelles différentes, ce qui influe également sur les possibilités d'articulation des interventions⁹³. La collaboration avec d'autres agences, notamment la FAO, au-delà des complémentarités dans les programmes, dépend en partie des financements des projets conjoints spécifiques, et ces financements ont été limités.

246. **Avec l'UNICEF, les synergies sont opérationnelles** en matière de prise en charge de la malnutrition principalement, ainsi que dans le cadre d'appuis complémentaires pour le MRR. En revanche, la coordination est limitée s'agissant des cantines scolaires. L'accord-cadre formalisé au niveau international permet de structurer et de soutenir les synergies.

247. Dans le cadre de l'approche de recherche pour le développement axée sur l'innovation (IR4D), **le PAM a établi des partenariats stratégiques avec des organismes de recherche de renommée mondiale**, tels que l'International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (ICRISAT), l'Institut d'économie rurale (IER), l'International Institute of Tropical Agriculture (IITA), le World Vegetable Center (WVC), ainsi que des universités, notamment le Réseau des universités du Sahel pour la résilience (REUNIR) et l'Institut polytechnique rural de formation et de recherche appliquée (IPR/IFRA), l'Office du Niger et le Ministère de l'environnement. Les résultats comprennent des innovations significatives dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement, la mise à l'échelle de résultats de recherche consolidés au service du développement (IR4D) et des approches innovantes en matière de jeunesse et de stabilisation (programme PROJES), particulièrement dans les zones d'intervention du PAM au centre du Mali, notamment à Mopti et Ségou. La collaboration avec l'IPR/IFRA a permis d'adapter les outils de planification dans le domaine de la vulgarisation agricole et de les intégrer au cursus universitaire.

248. Certaines structures représentatives locales n'ont pas été impliquées. **Il n'y a pas eu de conventions officielles avec la Coordination nationale des organisations paysannes (CNOP)**, qui joue le rôle de représentante des agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, etc. En revanche, le partenariat avec l'Office de protection des végétaux (OPV) a permis de renforcer les compétences techniques, la promotion de pratiques agricoles durables et la mise en place d'un système de surveillance précoce pour faire face aux infestations telles que la chenille légionnaire, la mouche des fruits et les acridiens.

249. Dans les différents EDS, **les acteurs étatiques ont été étroitement impliqués dans les interventions du PAM**, au niveau central des ministères et surtout des directions régionales pour la mise en œuvre et le suivi des interventions. Des mémorandums d'accord sont ainsi en place avec un nombre important d'institutions (20 institutions différentes selon la liste de 2022-2023 communiquée à l'équipe, dont des mémorandums d'accord à l'échelle décentralisée). Des lettres d'entente sont également signées avec les institutions, dans certains cas, à l'échelon régional, mais non national (par exemple, avec les Directions régionales de l'agriculture).

250. Cette implication est parfois moins explicite au niveau de la base, notamment au niveau des districts et des structures communautaires, qui jouent pourtant un rôle clé dans la mise en œuvre et la durabilité des interventions. On relève ainsi des différences dans l'accompagnement et le suivi, et entre les approches des communautés, notamment au niveau de la planification et de la gestion des fonds des cantines scolaires ou des modalités de maintenance des actifs.

Constatation 27: Le PAM a développé l'engagement d'acteurs complémentaires et variés pour soutenir la performance des interventions, avec une concentration du nombre de PC et une diversification des

⁹³ En 2022, le Service de surveillance financière (FTS) comptabilisait des financements au Mali à hauteur de 128,5 millions de dollars pour le PAM et de 9,6 millions pour la FAO. <https://fts.unocha.org/countries/137/summary/2022>

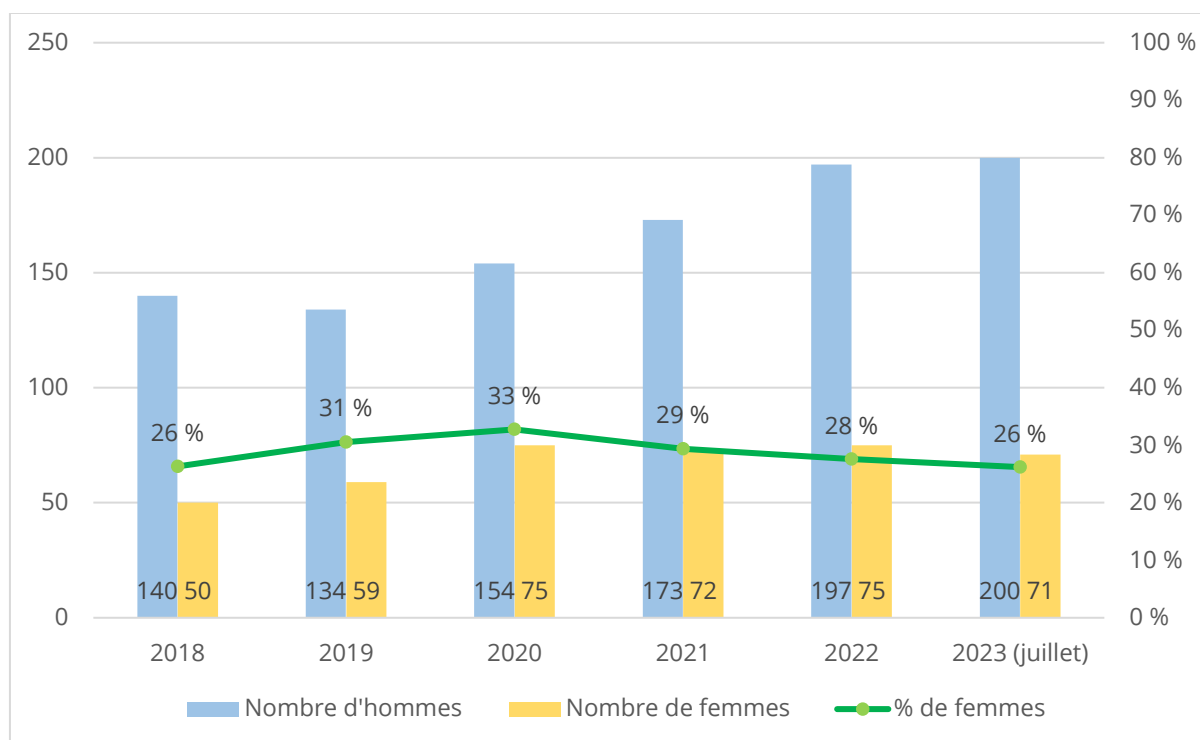
partenariats, notamment pour des approches innovantes prometteuses avec les acteurs locaux. Néanmoins, l'appui aux structures communautaires reste parfois limité, en dépit de leur rôle clé. Les modalités de partenariats entre le PAM et les PC (durée courte des contrats, cadres de suivi des résultats) et entre les PC (peu de consortiums) constituent des faiblesses pour la performance actuelle et future du PSP.

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

251. **Le Bureau de pays du PAM a augmenté ses effectifs de façon significative sur la période considérée.** Toutefois, cela n'a pas toujours été suffisant par rapport à l'augmentation des activités. D'après les entretiens individuels avec les responsables des RH, le Bureau a restructuré l'organigramme de l'organisation et ajouté 67 nouveaux postes dont les trois quarts étaient pourvus. Certains postes et sections ont été créés en lien avec les enjeux identifiés lors de l'audit de 2021, notamment la gestion des risques ou des thématiques transversales, dont l'accès et la sensibilité aux conflits. Des Bureaux de zones ont également été renforcés (Mopti notamment), et des Sous-bureaux ont été créés à Ségou et à Ménaka.

L'équilibre hommes/femmes a peu évolué sur la période, avec une légère augmentation de la proportion de femmes jusqu'en 2021, avant un retour au taux de 2018, à savoir 26 pour cent en 2023, dans le contexte d'augmentation des effectifs. Avec l'aggravation de la crise, les hommes constituent la majeure partie du personnel. Le contexte sécuritaire et culturel du pays expliquerait la proportion plus élevée d'hommes.

Figure 30: Nombre d'employés du PAM Mali, ventilé par genre



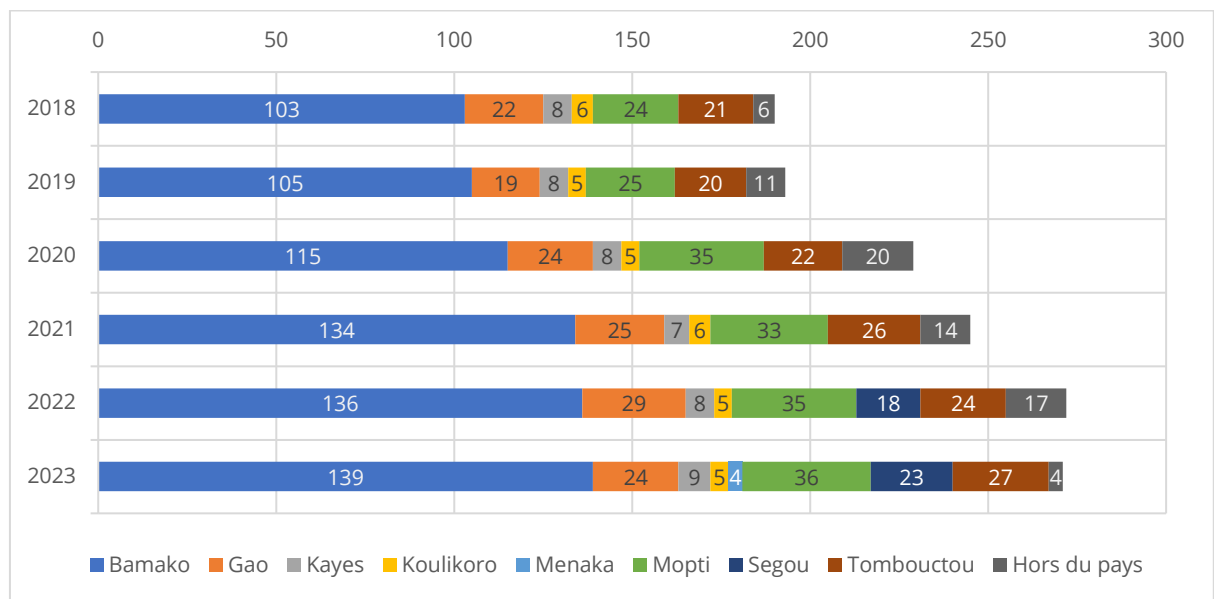
Source: Données du BP sur les ressources humaines (2018-07/2023).

252. Le déploiement du personnel dans les Bureaux de terrain a aussi augmenté de façon significative, passant de 87 personnes en 2018 à 132, ce qui illustre le renforcement de la couverture opérationnelle du PAM (figure 31).

253. Le BP a mis sur pied **plusieurs mesures permettant d'assurer la sécurité du personnel.** Entre autres, le personnel est encouragé à voyager à l'intérieur du pays en empruntant les vols de l'UNHAS

plutôt que par la route. Dans des régions comme Mopti, Ségou et Bamako, les déplacements du personnel se font avec les véhicules du PAM, tandis que dans les régions moins sûres telles que Gao, Tombouctou et Ménaka, le personnel utilise des véhicules de location pour ses déplacements. La situation sécuritaire très volatile dans certains Sous-bureaux pourrait parfois obliger le PAM à évacuer le personnel non local (international), ce qui correspond à la stratégie de l'ONU au Mali dans son ensemble. **Des efforts ont été entrepris pour assurer le bien-être du personnel.** Un comité de bien-être avec un plan d'action, ainsi qu'une association du personnel ont été mis en place par le Bureau de pays. Le BP a recruté récemment un conseiller du personnel dont un des rôles principaux est de soutenir les collègues dans la gestion du stress. Le BP reçoit également un appui du BR pour des évaluations de l'état de santé du personnel, ainsi que pour la prévention des maladies cardiovasculaires. Des campagnes de dépistage sont effectuées dans une clinique privée identifiée. Le BP a également installé des salles de sport dans les Sous-bureaux et les billets d'avion payés par le BP au personnel des Sous-bureaux sont passés de 2 à 3 vols. La fréquence des cycles de repos et de récupération du personnel des sous-bureaux en particulier joue un rôle important.

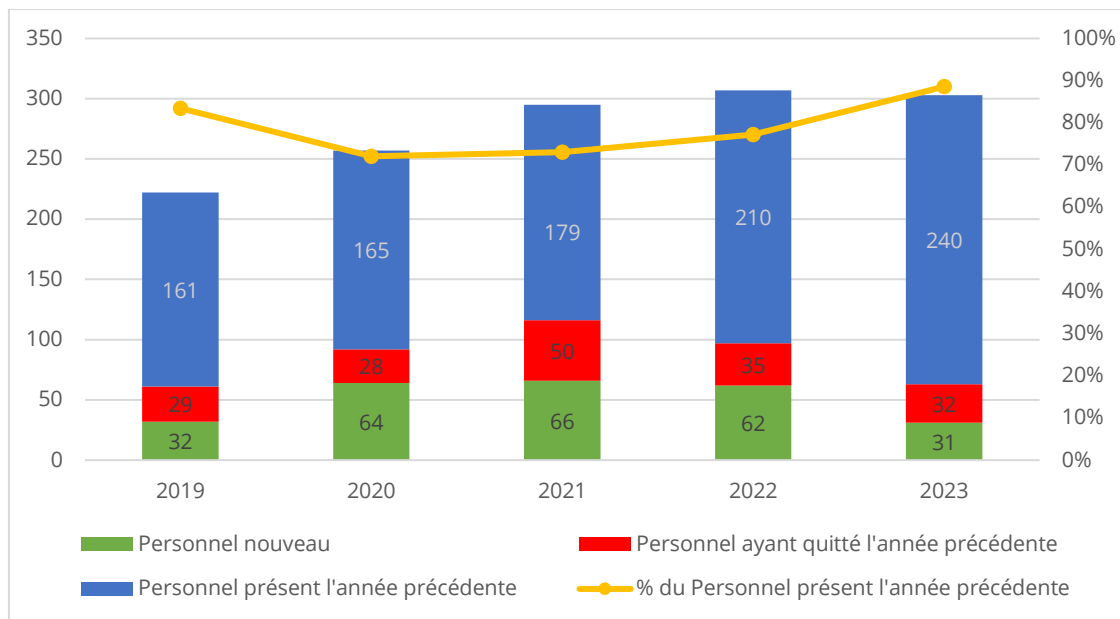
Figure 31: Nombre d'employés par lieu d'affectation ⁹⁴



Source: Données du BP sur les ressources humaines (2018-07/2023).

254. Plusieurs postes sont difficiles à pourvoir dans les zones éloignées ou peu sûres, **les désistements sont fréquents et la rotation du personnel est élevée.** La figure 32 illustre la rotation du personnel, montrant que le nombre de personnes ayant quitté l'année précédente est maximal en 2021, avec 50 départs et 66 nouveaux employés. Pour pallier cette difficulté, le processus de recrutement se concentre actuellement sur les candidats vivants dans les localités visées ou à proximité de celles-ci (voir l'annexe 13 pour plus de détails sur les ressources humaines).

Figure 32: Rotation du personnel



Source: Données du BP sur les ressources humaines (2018-07/2023).

255. **Plusieurs consultants ont été recrutés pour faire face aux besoins.** Certains de ces employés ont été détachés d'autres bureaux de pays pour apporter un soutien au Bureau du PAM du Mali. Dans son ensemble, le personnel du PAM (direction, responsables d'activités et/ou d'unités, équipes des sous-bureaux, personnel d'appui logistique et administratif) est bien qualifié et expérimenté.

256. La diminution constante et marquée des contrats à court terme par rapport aux contrats à long terme s'est accélérée entre 2020 et 2021. Cela témoigne d'un effort concerté de la part du PAM Mali pour développer la mémoire institutionnelle et les compétences du personnel local, qui reste plus longtemps en poste.

257. D'après les entretiens avec les responsables de programmes, **un enjeu crucial au niveau des RH est la fidélisation des nouvelles recrues.** Comme les contrats sont majoritairement de courte durée, la majorité des employés en interne n'ont pas de plan de carrière, donc très peu de perspectives d'évolution. En dépit d'actions de renforcement des capacités, il n'existe pas de mécanismes pour assurer la promotion interne qui permettrait de fidéliser le personnel. Lors d'une enquête conduite en 2021, chaque unité a fait part de ses besoins, et des plans de formation ont été mis sur pied. Les trois grands domaines de formation qui ont été les plus demandés sont: analyse, supervision et maîtrise de l'anglais. Des formations sont dispensées progressivement.

258. Enfin, **le système de capitalisation des connaissances est relativement limité** et chaque nouvel employé international opère avec ses propres approches. À noter que le court maintien en poste des employés internationaux recrutés pour une période déterminée dans des zones difficiles est attribuable au cycle court de ces postes (2 à 3 ans maximum). Ces lacunes ont contribué à limiter l'ampleur du déploiement des activités du PSP comme prévu et représentent des risques pour les futurs projets du PAM si elles ne sont pas comblées adéquatement.

Constatation 28: La restructuration de l'organigramme du PAM, le recrutement de staffs additionnels et la création de nouveaux Sous-bureaux ont permis le déploiement de la majorité des activités du PSP comme prévu dans les différentes localités. Cependant, ces initiatives sont affaiblies par les problèmes de fidélisation du personnel du PAM.

SQ 4.5: *Quels sont les autres facteurs qui peuvent expliquer la performance du PAM et la mesure dans laquelle il a permis le changement stratégique attendu par le PSP?*

259. **Le Bureau régional a fourni un appui régulier sur le plan stratégique** et technique pour soutenir l'adaptation aux enjeux et le développement des interventions. Cela inclut un appui et un suivi techniques à distance, notamment sur les questions transversales, les approches résilience, la protection sociale et les chaînes logistiques. Cela inclut aussi des appuis de quelques mois avec un personnel dédié dans plusieurs sections et la réalisation de formations identifiées par le personnel des différentes unités. En outre, des appuis ponctuels ont été apportés à l'unité RAM pour le suivi et l'analyse des données, afin de pallier la pénurie de personnel. .

260. **La capitalisation des connaissances et l'identification des bonnes pratiques et des enseignements tirés ont facilité les évolutions des approches stratégiques.** La cohérence entre les initiatives de création d'actifs et les bonnes pratiques identifiées dans le document intitulé *Apports de la recherche pour un changement de paradigme dans l'opérationnalisation de l'approche résilience au Sahel* du réseau REUNIR a contribué au succès du PSP au Mali, car il s'est appuyé sur des pratiques reconnues et éprouvées⁹⁵. Dans le cas de la protection sociale et des cantines scolaires, des documents de capitalisation ou des analyses sont disponibles et ont soutenu les réflexions communes et les ajustements effectués.

261. **Le rôle du facteur humain reste essentiel pour créer des synergies entre secteurs et activités,** via des approches intégrées spécifiques, ou pour développer une approche stratégique globale au niveau du PSP, en termes de facilité des interactions et de coordination, ainsi que dans les évolutions stratégiques impulsées par la direction. Cela concerne à la fois la personnalité et le profil de la direction et de la hiérarchie, et les opportunités et la fluidité des échanges interpersonnels entre les sections et avec les autres acteurs, à tous les niveaux. Cet aspect peut sembler anecdotique, mais ne doit pas être négligé dans la planification des processus organisationnels.

Constatation 29: L'appui fourni par le Bureau régional et la gestion des connaissances ont été primordiaux pour le déploiement et le suivi des interventions, ainsi que pour la capitalisation des acquis. Le facteur humain joue un rôle important, notamment pour la création de synergies.

⁹⁵ REUNIR-PA. 2019. *Apports de la recherche pour un changement de paradigme dans l'opérationnalisation de l'approche résilience au Sahel*.

3. Conclusions et recommandations

3.1. CONCLUSIONS

Sur la période évaluée, deux plans stratégiques ont structuré les interventions du PAM.

Conclusion 1. Une mise à l'échelle importante pour répondre à la crise, en soutenant l'adaptation et l'accès aux zones les plus complexes, et une diversification du portefeuille d'interventions pour soutenir l'articulation aux approches systémiques.

262. Le PAM a intensifié ses interventions pour répondre à la crise et au doublement du nombre de bénéficiaires en situation d'insécurité alimentaire (phases 3 et 4 du CH) entre 2018 et 2022, tout en faisant face à de nombreux enjeux liés au contexte externe. En articulation avec cette réponse, les opportunités stratégiques pour développer de nouvelles approches plus systémiques ont été saisies, avec notamment l'appui au système de filets sociaux et le financement de l'Assurance contre les risques climatiques (ARC).

263. Le PAM a renforcé ses approches pour soutenir l'accès avec une couverture opérationnelle et des outils améliorés, en s'ajustant constamment au contexte et en soutenant l'ancrage local des partenariats. Cela a permis de cibler un nombre important de bénéficiaires des zones clés du nord et du centre, particulièrement complexes.

Conclusion 2. Une extension du rôle du PAM et le choix d'une couverture large dans les zones aux vulnérabilités étendues, mais une réponse incomplète, ajustée aux niveaux de vulnérabilité, sans réel effet transformateur pour la sortie de crise et une réponse aux urgences prolongées.

264. La période a vu l'accroissement des interventions d'urgence et des transferts inconditionnels par rapport à l'activité résilience, mais la réponse d'urgence a en fait ciblé une part importante des besoins avec une composante structurelle liée aux enjeux de production agricole. Le niveau d'urgences récurrentes liées aux enjeux de la soudure agricole est par ailleurs étendu à une frange importante de la population.

265. Le PAM a privilégié l'atteinte d'un nombre important de bénéficiaires, parfois supérieur aux objectifs, avec des financements réduits dans un contexte de besoins accrus. Néanmoins, le choix d'une couverture large est corrélé avec de faibles résultats en termes d'effets directs. Le ciblage a été trop étendu par rapport aux ressources disponibles, soulignant les enjeux de planification. Dans ce contexte, l'ajustement de la réduction des rations aux différents niveaux de vulnérabilité a été particulièrement opportun. La distinction et le ciblage des catégories les plus vulnérables restent néanmoins problématiques dans le cas d'appuis individuels, soulignant le besoin de renforcer le lien avec des approches communautaires pour un traitement holistique des vulnérabilités.

266. La réponse postMRR permettant d'assurer la transition entre urgence et résilience pour les populations déplacées est encore limitée, avec des appuis MRR à répétition dans certains cas.

267. En termes d'enjeux de long terme, dans un contexte d'accès limité à l'éducation pour une part importante des enfants, le rôle central des cantines scolaires dans les actions de résilience, mais aussi dans les opérations d'urgence apparaît peu, que ce soit pour les déplacements de population pour les vulnérabilités de la période de soudure avec l'activité 1.

268. Le niveau de suivi des de certains aspects positifs et négatifs reste insuffisant. Cela concerne les résultats visibles dans les différents secteurs d'intervention et les effets indirects prometteurs, ainsi que les effets négatifs et les risques programmatiques, qui sont également peu analysés.

269. Bien qu'ils soient traités, certains enjeux clés du contexte relatifs aux dynamiques régionales, en termes de sécurité et de mouvements de population de court ou long terme entre pays, demeurent peu analysés. La sécurité alimentaire des populations nomades, notamment des Touaregs et des Peuls, ainsi que d'autres minorités n'est pas spécifiquement prise en compte. Les synergies dans les plans stratégiques des pays frontaliers et les approches de coordination et de collaboration font défaut, y compris pour le suivi des bénéficiaires maliens réfugiés dans d'autres pays et pour les approches dans les zones frontalières enclavées et stratégiques.

Conclusion 3. Une logique d'intervention avec des progrès pour soutenir la convergence, mais une mise en œuvre encore essentiellement sectorielle, ce qui limite l'opérationnalisation du nexus et des perspectives de durabilité.

270. La multiplication des types d'intervention diminue la lisibilité de la logique globale d'intervention, avec des coûts de transaction importants et une convergence des bénéficiaires encore limitée. Les approches projet nombreuses ont ajouté un niveau de complexité, mais ont soutenu les partenariats interagences et la mobilisation des fonds pour cibler des objectifs spécifiques. Ainsi, le développement d'approches intégrées sur le plan stratégique ne s'est pas encore pleinement concrétisé sur le terrain, en raison d'une faible convergence entre les secteurs dans les processus de conception, de ciblage et de suivi.
271. Cela conduit à une opérationnalisation réduite du nexus, restreinte de surcroît par le niveau important de financements fléchés. Parallèlement, l'articulation des actions du PAM en faveur de la paix reste peu structurée et suivie, malgré des effets réels et potentiels importants, notamment sur la cohésion sociale des communautés. Certains points traités par le PAM apparaissent aussi dans les accords de paix, comme les cantines scolaires.
272. Les indicateurs et le système de suivi ne permettent pas de réel pilotage des effets intégrés et conjoints entre secteurs dans les contextes spécifiques d'intervention. Le nombre de bénéficiaires ciblés occupe une place encore trop importante par rapport aux résultats qualitatifs. En outre, les résultats et les performances des approches spécifiques développées, comme le paquet intégré de résilience, ne sont pas encore suivis ni documentés. Les effets transformateurs et les effets à moyen et long terme restent encore peu documentés et suivis, en particulier les effets économiques et sociaux.
273. Cet enjeu se reflète aussi sur le plan des analyses et des études, certes nombreuses, mais pas toujours intégrées ni suffisamment utilisées. Les systèmes de contrôle avec les partenaires TPM jouent un rôle stratégique dans le pilotage des interventions, de même que les enquêtes post-ciblage, les rapports PDM et les différentes évaluations conduites. Les approches innovantes avec des méthodes de collecte à distance ou l'utilisation de l'imagerie satellite sont aussi notables, bien qu'envisagées de façon distincte sur plusieurs aspects.
274. Si la durabilité reste dans l'ensemble réduite compte tenu de la nature et du dimensionnement de chaque intervention et du fait des perturbations du contexte et des déplacements de populations dans les zones rurales d'urgence, les appuis aux systèmes nationaux et les dynamiques communautaires engendrées offrent une certaine durabilité, de même que l'implication croissante du secteur privé.

Conclusion 4. Un effort important de prise en compte intégrée des thématiques transversales avec des enjeux émergents liés au contexte politique en matière de respect des principes humanitaires, mais un manque d'opérationnalisation du nexus malgré l'imbrication des différentes dimensions humanitaire, développement et paix et des difficultés de ciblage des plus vulnérables. En dépit du renforcement des systèmes, les enjeux de sous-traitance des risques restent insuffisamment pris en compte.

275. La sensibilité aux conflits et la redevabilité envers les populations affectées ont été renforcées. La prise en compte multifacette des thématiques transversales essentielles dans le contexte a soutenu l'efficacité des interventions, mais certains aspects restent peu analysés, suivis de façon consolidée et atténuée, notamment s'agissant de la question du genre et des approches de transfert de risques pour la sensibilité aux conflits.
276. Le respect des principes humanitaires demeure aussi problématique dans le contexte d'appui aux systèmes nationaux et de conflits internes au Mali, ce qui souligne le besoin d'un ciblage neutre et indépendant. Bien que visible, l'attention au triple nexus reste encore peu définie et structurée, en dépit des effets, y compris sur la composante paix.
277. Avec une couverture large et la multiplication des activités, la hiérarchisation et le ciblage des catégories les plus vulnérables restent peu détaillés, notamment en termes d'approches spécifiques pour cibler les femmes et autres groupes sociaux les plus fragiles.

Conclusion 5. Une capacité à maintenir l'ancrage institutionnel dans un contexte politique perturbé, des partenariats avec le secteur privé, mais une appropriation limitée et un potentiel au

niveau le plus local. Le développement de partenariats innovants prometteurs à l'échelle locale, avec des synergies au niveau du système des Nations Unies (SNU) et des opportunités de plus grandes synergies dans une optique de nexus et de mutualisation et un potentiel d'accroissement des synergies au sein du SNU. Des logiques de partenariats encore limitées avec les PC.

278. Le PAM a engagé des partenariats à différents niveaux avec des types d'acteurs variés. Certains partenariats sont relativement innovants et très prometteurs, que ce soit avec des instituts de recherche et des universités pour soutenir l'innovation, ou avec le secteur privé pour favoriser un ancrage local durable.
279. Dans un tissu institutionnel complexe et évolutif, le PAM a soutenu l'opérationnalisation des stratégies nationales et la complémentarité avec des approches du pays. L'implication systématique des partenaires étatiques dans les interventions du PAM a eu lieu à différents niveaux, de façon moins directe au niveau le plus local et avec une appropriation limitée dans certains secteurs (aide alimentaire, résilience).
280. Le PAM a été acteur dans de nombreuses approches conjointes du SNU, sans pour autant maximiser l'articulation programmatique et la cohérence externe avec certains partenaires clés, dont la FAO, pour le développement d'approches innovantes permettant de répondre aux enjeux de l'accès aux moyens de subsistance.
281. Le PAM a adapté sa structure de partenariats pour faire face aux enjeux en alliant redevabilité et ancrage local, avec des approches de court terme très flexibles.

Conclusion 6. Un renforcement des processus pour soutenir l'efficacité et la maîtrise des coûts, mais des enjeux importants de planification dans un contexte incertain et l'intérêt de maintenir des capacités opérationnelles sur la chaîne d'approvisionnement.

282. Le PAM a fait évoluer considérablement ses approches, en développant entre autres les transferts monétaires et la digitalisation, qui ont contribué aux gains en efficacité, avec pour corollaire une meilleure maîtrise des coûts et des délais. Cela souligne l'importance de la recherche et de l'innovation, ainsi que du maintien de modalités flexibles dans le contexte du Mali. L'utilisation de SCOPE a permis de contribuer à la rationalisation du ciblage.
283. La structure de partenariat de mise en œuvre a été révisée pour soutenir la redevabilité et étoffée. Le PAM a soutenu l'efficacité des partenariats avec des processus d'engagement qui affectent néanmoins la continuité des appuis et l'alignement stratégique souhaité. Les partenariats restent de court terme malgré la poursuite des interventions, et les coûts de transaction demeurent élevés, notamment pour les partenaires.
284. Les enjeux de planification sont problématiques et source de délais à plusieurs niveaux. La priorisation post-ciblage, alliée à une réduction importante du nombre de bénéficiaires effectifs (même si les cartes ont été distribuées parfois au double de personnes) a affecté le déroulement des opérations, et les PC ne sont pas soutenus par une stratégie de communication claire de la part du PAM, alors que les résultats attendus par le ciblage sont toujours soumis à la réalité du contexte.
285. L'évolution récente du contexte, avec le départ de la MINUSMA et le retrait de la CEDEAO, souligne le besoin de maintenir des capacités logistiques importantes, y compris compte tenu du rôle du PAM pour l'ensemble des acteurs humanitaires. Les recherches sur des corridors logistiques alternatifs et sur le maintien des capacités de stockage restent importantes. Le renforcement des achats locaux reste aussi une opportunité essentielle dans ce contexte.

Conclusion 7. Des capacités de mise à l'échelle en termes de mobilisation des ressources sur la période, mais d'importantes difficultés récentes de mobilisation des ressources financières pour une approche intégrée et réaliste, avec encore peu d'effets d'entraînement, et des opportunités de renforcement des ressources humaines en interne encore peu développées.

286. La mobilisation des ressources par rapport aux objectifs larges des différentes RB reste le principal enjeu, sans qu'il soit possible de mobiliser véritablement les donateurs sur la vision stratégique globale. Cela souligne le rôle d'approches intégrées clairement définies et opérationnelles, ainsi que

des effets de levier entre activités, ainsi que le besoin de maintenir un nombre réduit d'activités larges. Cela reflète aussi une mobilisation limitée des donateurs pour financer le nexus.

287. La rotation du personnel et les difficultés de recrutement restent un enjeu majeur. Les capacités locales (partenariats avec les universités notamment) et les opportunités de soutenir le renforcement des capacités et la promotion en interne offrent des perspectives. Les enjeux humains doivent aussi être pleinement intégrés dans la conception des stratégies et des processus.

3.2. RECOMMANDATIONS

Les recommandations de cette évaluation sont divisées en cinq recommandations principales et 21 sous-recommandations. Dans l'annexe 3 ci-bas, quelques sous-recommandations sont annotées avec plus de détail et des pistes de réflexion pour le développement de la réponse de la direction.

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1	Renforcer l'intégration des activités, des produits et des effets directs lors de la planification, de l'exécution ainsi que du suivi et de l'évaluation.	Stratégique, opérationnelle	Bureau de pays: direction et unités chargées des programmes ainsi que de la recherche, de l'analyse et du suivi	Élevé	18 mois
1.1	Renforcer les mécanismes permettant d'articuler entre elles les interventions d'urgence et les activités axées sur la résilience, ainsi que d'assurer le suivi de l'harmonisation des interventions.				
1.2	Continuer l'intégration des cantines scolaires dans les interventions d'urgence en prévoyant des passerelles vers des cantines stables quand la situation le permet.				
1.3	Maximiser les effets qu'ont les activités promouvant la sécurité alimentaire sur la cohésion sociale et la stabilisation, sur la base d'une analyse plus approfondie du contexte sociopolitique et environnemental.				
1.4	Appuyer le plaidoyer assuré conjointement avec d'autres acteurs auprès des donateurs pour mobiliser des ressources adaptées aux enjeux de l'approche associant action humanitaire, développement et paix, dite du nexus.				
1.5	Soutenir les partenariats noués avec les acteurs nationaux et les bureaux de pays d'autres organismes des Nations Unies et en préciser le rôle, dans le cadre de l'articulation entre action humanitaire, développement et paix.				
2	Appuyer une approche régionale des thématiques transfrontalières et les synergies avec les bureaux de pays au Burkina Faso, au Niger et en Mauritanie.	Stratégique	Bureau de pays, bureau régional et bureaux de pays en Mauritanie, au	Moyen	12 mois
2.1	Renforcer les synergies entre les bureaux de pays lors de l'élaboration des plans stratégiques de pays et des activités.				

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2.2	Assurer la coordination entre les bureaux de pays concernés, en donnant la priorité à la Mauritanie pour le suivi des réfugiés de M'bera, et assurer conjointement une surveillance des zones frontalières à risque.		Burkina Faso et au Niger		
2.3	Prendre en compte les enjeux propres aux différents groupes nomades et aux personnes en situation de déplacement pour ce qui est de la sécurité alimentaire et de la participation de ces groupes aux activités axées sur la résilience et les cantines scolaires.				
3	Renforcer la planification et structurer plus précisément les objectifs et les priorités lors de la formulation du plan stratégique de pays de manière à favoriser l'alignement stratégique à moyen et long terme.	Stratégique, opérationnelle	Bureau de pays: direction et unité chargée des programmes	Élevé	6 mois
3.1	Clairement articuler les différentes activités et mesures relevant du plan stratégique de pays. Veiller à ce que le cadre de résultats du plan stratégique de pays prime ceux des accords de partenariat sur le terrain et des projets.				
3.2	Revoir les modalités de planification sur la base des besoins et des ressources disponibles pour assurer un ciblage plus resserré, afin qu'il soit moins nécessaire de revoir les priorités après le ciblage et de réduire l'envergure des accords de partenariat sur le terrain.				
3.3	Mieux définir et préciser les responsabilités, les objectifs et les résultats attendus en matière de renforcement des capacités institutionnelles.				
3.4	Faire en sorte que la durabilité soit systématiquement prise en compte lors de la conception des interventions, y compris en prévoyant des mesures de soutien à suffisamment long terme pour que les moyens d'existence et les infrastructures bénéficient d'un appui porteur de transformation.				
3.5	Apporter un appui spécifique aux groupes les plus vulnérables, en prenant en compte notamment la problématique femmes-hommes et les victimes de violences sexistes.				

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4	Appuyer les partenariats grâce au renforcement des capacités, à l'ancrage local (ou localisation) et à la prise en compte des différentes modalités d'intervention et des enjeux liés au contexte, de manière à favoriser l'efficacité et la durabilité.	Opérationnelle	Bureau de pays: direction et unité chargée des programmes	Moyen	12 mois
4.1	Poursuivre le renforcement des capacités et continuer d'assurer un suivi des structures en place dans les communautés ainsi que des résultats des activités menées.				
4.2	Continuer d'appuyer les filières ainsi que les capacités des acteurs économiques dans le cadre des programmes.				
4.3	Envisager la signature avec les partenaires coopérants d'accords pluriannuels de partenariat sur le terrain, assortis de mesures d'atténuation des risques.				
4.4	Soutenir le partage de données d'expérience entre les partenaires coopérants, notamment pour la mise en œuvre d'interventions dans des zones géographiques présentant des caractéristiques similaires.				
5	Renforcer l'analyse et la gestion des risques de façon collaborative, y compris à travers une meilleure organisation du travail à mener et l'extension de la responsabilité à l'égard des populations touchées.	Opérationnelle	Bureau de pays: direction et unités chargées des partenariats, des accords de partenariat sur le terrain, de la sécurité, de la recherche, de l'analyse et du suivi, et des risques	Élevé	12 mois
5.1	Appuyer la réalisation d'analyses détaillées des enjeux et de l'évolution du contexte, et en exploiter les résultats.				
5.2	Maintenir les capacités logistiques et renforcer le suivi des différents types de risques et de stratégies d'accès des partenaires, des commerçants et des transporteurs, en associant les différentes unités concernées.				
5.3	Étendre les mécanismes de responsabilité à l'égard des populations touchées à toutes les activités en consolidant les différents canaux de remontée de l'information.				

	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
5.4	Renforcer les capacités du personnel du PAM et des partenaires coopérants relatives aux outils de gestion des risques et à la responsabilité à l'égard des populations touchées.				

Annexe 1: Liste des sigles utilisés dans le document

AAP	accountability to affected populations (redevabilité envers les populations affectées)
ACPE	aliments complémentaires prêts à l'emploi
ACR	annual country report (rapport annuel de pays)
AGIR	Alliance globale pour l'initiative résilience
AGR	activités génératrices de revenus
AIC	analyse intégrée du contexte
APPR	Accord pour la paix et la réconciliation
ANS	aliments nutritifs spécialisés
ARC	assurance contre les risques climatiques
ARC	African Risk Capacity (mutuelle panafricaine de gestion des risques)
AQ	Assurance qualité
BM	Banque mondiale
BMZ	Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement
BNDA	Banque nationale de développement agricole
BP	Bureau de pays
CAD	Comité d'aide au développement
CAP	Centre D'Animation Pédagogique
CBT	Cash-Based Transfers (transferts monétaires)
CCC	communication pour le changement de comportement
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEQAS	Centralised Evaluation Quality Assurance System (Système d'assurance qualité des évaluations centralisées)
CFM	mécanisme de plaintes et de retour d'information
CH	Cadre harmonisé
CII	compte d'intervention immédiate
CNCS	Centre national des cantines scolaires
CNOP	Coordination nationale des organisations paysannes
COGES	Comité de gestion des établissements scolaires

CONOPS	concept des opérations
DCD	directeur pays adjoint
CREDD	Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable
CSCOM	centre de santé communautaire
DG ECHO	direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes
DNDS	Direction nationale du développement social
DSS	Département de la sûreté et de la sécurité
EDS	effet direct stratégique
EE	équipe d'évaluation
EEI	engin explosif improvisé
ENSAN	enquête nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle
ETC	Emergency Telecommunication Cluster (cluster Télécommunications d'urgence)
FAMA	Forces Armées Maliennes
FAO	Food and Agriculture Organization (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture)
FFA	Food For Assets (assistance alimentaire pour la création d'actifs)
FFEA	filles et femmes enceintes ou allaitantes
FGD	Focus Group Discussion (discussion de groupe)
FIDA	Fonds international de développement agricole
FLA	Field-level Agreement (accord de partenariat sur le terrain)
FSP	Prestataire des Services Financiers
GIZ	Agence allemande de coopération internationale
GNUE	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation
GSAN	Groupe de soutien aux activités de nutrition
HRP	Humanitarian Response Plan (plan de réponse humanitaire)
ICRISAT	International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics
IIG	Indice d'inégalité de genre
IITA	International Institute of Tropical Agriculture
INSTAT	Institut National de la Statistique
INTPA	Direction générale des partenariats internationaux
INSO	International NGO Safety Organization
IPR/IFRA	Institut polytechnique rural de formation et de recherche appliquée

MAS	malnutrition aiguë sévère
MAM	malnutrition aiguë modérée
MEB	panier de dépenses minimum
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MRR	mécanisme de réaction rapide
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	objectifs de développement durable
OEV	Office of Evaluation (Bureau de l'évaluation)
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMA	Observatoire du marché agricole
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPV	Office de protection des végétaux
OSC	organisation de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PBB	Plan basé sur les besoins
PBR	
PC	Partenaire coopérant
PCP	planification communautaire participative
PD	Plan de distribution
PDM	Post Distribution Monitoring (suivi post-distribution)
PDSEC	Plan de développement économique, social et culturel
PNAS	Politique nationale d'alimentation scolaire
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PolISAN	Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle
PRP	priorités résilience pays
PSEA	protection contre l'exploitation et les abus sexuels
PSME	planification saisonnière basée sur les moyens d'existence
PSP	Plan stratégique de pays
PSPP-T	Plan stratégique de pays provisoire de transition
QE	question d'évaluation

RAM	Research, Assessment & Monitoring (recherche, évaluation et suivi)
RB	Révision budgétaire
RBD	Regional Bureau Dakar (Bureau régional de Dakar)
REUNIR	Réseau des universités du Sahel pour la résilience
RPCA	Réseau de prévention des crises alimentaires
RSU	registre social unifié
SAMS	soutien à l'accès aux marchés des petits exploitants agricoles
SAP	Système d'alerte précoce
SEA	exploitation et abus sexuels
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SMART	Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions (suivi et évaluation normalisés des phases de secours et de transition)
SNU	système des Nations Unies
SOP	standard operating procedure (mode opératoire normalisé)
SQ	sous-question
TdC	théorie du changement
TPM	Third-Party Monitoring (suivi par des tiers)
UE	Union européenne
HCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés)
UNHAS	Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies
UNICEF	United Nations Children's Fund (Fonds des Nations unies pour l'enfance)
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Bureau de la coordination des affaires humanitaires)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture)
UNSCDF	Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable
USAID	United States Agency for International Development (Agence des États-Unis pour le développement international)
VAM	Vulnerability Analysis and Mapping (analyses et cartographie de la vulnérabilité)
VBG	violence basée sur le genre
VIH	virus de l'immunodéficience humaine
WVC	

Annexe 2: Résumé des Termes de référence

Les évaluations des plans stratégiques de pays (PSP) portent sur la totalité des activités menées par le Programme alimentaire mondial (PAM) dans un pays et pendant une période donnée. Leur objectif est double: 1) collecter des éléments de preuve et des enseignements concernant la performance des décisions stratégiques du PAM à l'échelle du pays, particulièrement en vue d'élaborer le prochain PSP; et 2) permettre de rendre compte des résultats aux parties prenantes du PAM.

Sujet et orientation de l'évaluation

Le PAM maintient une présence au Mali depuis 1964. Le PSP (2020-2024) a été conçu pour appuyer les cadres nationaux dans la lutte contre la faim, en particulier l'Examen stratégique de la sécurité alimentaire et de la nutrition de 2017. Ce PSP fait suite à un PSP provisoire de transition de deux ans (PSPP-T 2018-2019), qui fait aussi partie de cette évaluation. Le PSP vise à contribuer à la réalisation des ODD 2 et 17, en proposant six effets directs stratégiques (EDS). Ces EDS incluent la réponse aux crises alimentaires, les cantines scolaires, l'appui nutritionnel, l'assistance alimentaire conditionnelle aux communautés via le développement de biens communautaires, le renforcement des capacités nationales institutionnelles pour la gestion des programmes contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et la protection sociale, et la mise à disposition de services communs pour le système humanitaire.

Selon la dernière révision budgétaire, le budget du PSP total est de 1,153 milliard de dollars, dont environ 40 % ont été financés jusqu'en septembre 2022. Le PSP vise à cibler plus de 11 millions de bénéficiaires sur une période de cinq ans, cible qui n'a fait qu'augmenter depuis le début du PSP.

L'évaluation mesurera les contributions apportées par le PAM aux EDS du PSP, en déterminant les relations de cause à effet susceptibles de relier les produits des activités du PAM, le processus de mise en œuvre, le contexte opérationnel et les changements observés au niveau des effets, y compris les effets non intentionnels.

L'évaluation sera fondée sur les critères d'évaluation standard du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE) et du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, à savoir: la pertinence, l'efficacité, l'efficacités, la cohérence, la durabilité, l'interdépendance et la couverture des activités. Elle sera également axée sur le respect des principes humanitaires, d'égalité des sexes, de protection et de redevabilité envers les populations affectées.

Objectifs et parties prenantes de l'évaluation

Les évaluations du PAM servent le double objectif de redevabilité et d'apprentissage. L'évaluation vise à rechercher des perspectives utiles pour une série de parties prenantes internes et externes au PAM et fournira l'occasion de tirer des enseignements à l'échelle nationale, régionale et institutionnelle. Le Bureau de pays du PAM et ses parties prenantes sont les principaux utilisateurs des constatations et des recommandations de l'évaluation, lesquelles éclaireront la conception du nouveau plan stratégique de pays.

Le rapport d'évaluation sera présenté lors de la session du Conseil d'administration du PAM en novembre de 2024.

Principales questions de l'évaluation

L'évaluation répondra aux quatre questions principales suivantes:

QUESTION 1: Dans quelle mesure le programme du PAM s'est-il fondé sur des données factuelles et est-il orienté de façon stratégique pour répondre aux besoins des plus vulnérables?

L'évaluation mesurera le degré de pertinence du PSPP-T et du PSP par rapport aux politiques, plans, stratégies et objectifs nationaux, et aux objectifs de développement durable, et dans quelle mesure cette pertinence repose sur des données concernant la sécurité alimentaire dans le pays. Elle examinera également si la conception du PSP est axée sur une théorie du changement articulant le rôle du PAM avec ses avantages comparatifs. Elle portera également sur le degré de cohérence du PSP par rapport au cadre général de coopération des Nations Unies et précisera la mesure dans laquelle il est axé sur des partenariats stratégiques appropriés. La capacité du PAM à maintenir un positionnement stratégique pertinent à la lumière de l'évolution du contexte, des capacités nationales et des besoins sera également évaluée.

QUESTION 2: Quelles sont l'étendue et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux résultats stratégiques du Plan stratégique de pays pour le Mali?

L'évaluation appréciera la mesure dans laquelle les activités et les produits du PAM ont contribué aux résultats escomptés du PSPP-T, du PSP et du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF) au Mali, ainsi qu'à la réalisation des objectifs transversaux (principes humanitaires, protection, redevabilité envers les populations affectées, égalité des sexes et autres considérations éthiques). En outre, il sera jugé si les réalisations du PSPP-T et du PSP sont susceptibles d'être durables, et si ces plans ont facilité des liens plus stratégiques entre les activités humanitaires, de développement et de consolidation de la paix.

QUESTION 3: 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 PSPP-T et PSP?

L'évaluation visera à examiner la livraison des produits dans les délais prévus; l'adéquation de la couverture et des méthodes de ciblage des interventions; l'efficacité de la fourniture de

l'assistance par apport à son coût; et la prise en compte du critère de rentabilité dans le choix des approches.

QUESTION 4: Quels sont les facteurs qui expliquent la performance du PAM et dans quelle mesure a-t-il effectué le virage stratégique attendu du PSP?

L'évaluation appréciera la mesure dans laquelle le PSPP-T et le PSP ont contribué à: une mobilisation de ressources financières adéquates, prévisibles et flexibles; des systèmes de suivi et de rapportage utiles pour suivre et démontrer les progrès et pour éclairer la prise de décision; des partenariats et des collaborations appropriés avec d'autres acteurs; et des ressources humaines adéquates; et comment ces facteurs ont affecté les résultats. Enfin, l'évaluation cherchera à identifier tout autre facteur organisationnel ou contextuel ayant un impact sur l'efficacité du PAM et la réorientation stratégique envisagée par le PSP.

Portée, méthodologie et considérations éthiques

Les unités d'analyse principales sont le PSPP-T et le PSP, ainsi que toute révision budgétaire ultérieure approuvée.

L'évaluation portera sur l'ensemble des activités menées par le PAM de 2018 à mi-2023, y compris le PSPP-T de 2018. Cela permettra d'évaluer dans quelle mesure le virage stratégique envisagé par l'introduction de la planification stratégique au niveau national a pu être effectué. De plus, cela permettra de mener des analyses de performance sur une période plus longue.

L'évaluation adoptera une approche mixte en s'appuyant sur des méthodes et des sources primaires et secondaires variées, notamment des examens documentaires, des entretiens avec des informateurs clés, des observations directes sur le terrain, des enquêtes et des discussions de groupe. Une triangulation systématique des différentes sources et méthodes sera effectuée afin de valider les constatations et d'éviter tout biais de jugement.

L'évaluation sera conforme aux normes éthiques du PAM et du GNUE. Cela comprend, sans s'y limiter, la garantie d'un consentement éclairé, la protection de la vie privée, le respect de la confidentialité et de l'anonymat des participants, la sensibilité aux réalités culturelles, le respect de l'autonomie des participants, l'engagement équitable des participants (notamment des femmes et des groupes socialement exclus) et la garantie que l'évaluation ne cause aucun préjudice aux participants ou à leurs communautés.

Rôles et responsabilités

ÉQUIPE D'ÉVALUATION: L'évaluation sera effectuée par une équipe d'évaluateurs indépendants dotés d'une expertise dans divers domaines pertinents liés à l'évaluation du PSP pour le Mali (notamment, l'urgence humanitaire, la nutrition et la sécurité alimentaire, les cantines scolaires, le soutien aux homologues nationaux, le renforcement de la résilience, les filets de sécurité sociale, le genre et les principes humanitaires).

GESTIONNAIRE DE L'ÉVALUATION DU BUREAU DE

L'ÉVALUATION: L'évaluation sera gérée par Christoph Waldmeier, chargé d'évaluation au Bureau de l'évaluation du

PAM. Il sera l'interlocuteur principal entre l'équipe d'évaluation, représentée par son chef d'équipe, et les homologues du PAM. L'assurance qualité de deuxième niveau sera prise en charge par Michael Carbon, chargé d'évaluation principal au Bureau de l'évaluation du PAM. Michele Gerli, analyste au Bureau de l'évaluation du PAM, soutiendra la recherche et l'analyse des données tout au long du processus. Anne-Claire Luzot, Directrice adjointe du Bureau de l'évaluation, approuvera les versions finales de tous les produits de l'évaluation.

Un **groupe de référence interne**, composé de parties prenantes du PAM sélectionnées au sein du Bureau de pays, du Bureau régional et du siège, sera consulté tout au long du processus d'évaluation pour examiner et commenter les produits de l'évaluation.

PARTIES PRENANTES: Les parties prenantes du PAM aux niveaux national, régional et du siège participeront tout au long du processus d'évaluation afin de garantir un degré élevé d'utilité et de transparence. Les parties prenantes externes, telles que les bénéficiaires, le Gouvernement, les donateurs, les partenaires de mise en œuvre et d'autres institutions des Nations Unies, seront consultées pendant le processus d'évaluation.

Communication

Les constatations préliminaires seront partagées avec les parties prenantes du PAM à l'occasion d'une réunion de bilan organisée à l'issue de l'étape de la collecte de données en juillet 2023. Une réunion de bilan plus approfondie sera organisée en septembre 2023 pour éclairer le processus de conception du nouveau Plan stratégique de pays. Un atelier d'apprentissage national sera organisé en décembre 2023 pour garantir un processus d'évaluation transparent et promouvoir l'appropriation des constatations et des recommandations préliminaires par les parties prenantes nationales.

Les constatations de l'évaluation seront activement diffusées et le rapport d'évaluation final sera mis à la disposition du public sur le site Internet du PAM.

Chronologie et étapes importantes

Phase de démarrage: février 2023 - mai 2023

Collecte de données: juin 2023

Bilan de sortie: juillet 2023

Rapport: juillet 2023 - octobre 2023

Atelier d'apprentissage: septembre 2023

Présentation auprès du Conseil d'administration: novembre 2024

Annexe 3: Annotations aux recommandations

N°	Recommandation	Notes spécifiques pour la mise en œuvre
Recommandation 1: Renforcer l'intégration des activités, produits et EDS (planification, exécution et suivi-évaluation).		
1.1	Mettre en place des mécanismes d'articulation entre l'urgence et la résilience et de suivi de l'intégration entre interventions.	<p>Afin de mettre en œuvre la recommandation, il serait nécessaire de:</p> <ul style="list-style-type: none"> concevoir/revoir les modes opératoires normalisés pour le suivi intégré des activités, y compris les effets directs intégrés, avec un échantillonnage des bénéficiaires bien conçu et la révision des outils de suivi adaptés pour capturer plusieurs activités; définir de façon collaborative des indicateurs intermédiaires adaptés pour le suivi des effets sur la cohésion sociale et la stabilisation (par exemple nombre de conflits intercommunautaires, nombre de projets conjoints en lien avec la thématique paix/stabilisation, taux d'activités mettant en contact des communautés différentes par localité - voir matrice de suivi de l'accès); renforcer les capacités du personnel du PAM et des PC, en clarifiant les objectifs et modalités opérationnels.
1.5	Soutenir et clarifier le rôle des partenariats avec les acteurs nationaux et autres agences dans une optique de nexus.	<p>Cela comprendrait la mise en place d'innovations pour la résilience dans les zones de déplacement et en zones rurales et urbaines (par exemple, pour la diffusion des variétés bio fortifiées, des technologies «Smart Food», le renforcement de la production de semences de qualité, le développement de variétés de cultures adaptées aux conditions locales, la gestion intégrée des ravageurs, les technologies de stockage et de transformation, etc.).</p> <p>Pour ce faire, le PAM devrait continuer d'approfondir les partenariats avec des acteurs diversifiés pour le programme de résilience, notamment des instituts de recherche et des universités, en vue de développer des solutions innovantes adaptées au contexte et aux enjeux de concentration des populations en zones urbaines, en lien avec la FAO.</p>
Recommandation 2: Appuyer l'intégration régionale pour les thématiques transfrontalières et les synergies avec les BP du Burkina Faso, du Niger et de la Mauritanie.		
2.1	Soutenir les synergies entre pays dans la définition des PSP et des activités.	Cela inclurait, notamment, des analyses conjointes, le partage d'expériences entre les BP, la coopération Sud-Sud, et l'appropriation mutuelle des résultats et des enseignements tirés.
2.2	Assurer la coordination avec les Bureaux de pays	Cette sous-recommandation se réfère surtout aux analyses de la vulnérabilité, au ciblage, à la gestion des identités et au suivi général

	frontaliers (Mauritanie en priorité pour le suivi des réfugiés de M'Bera) et maintenir une attention croisée entre pays sur les zones frontalières à risque.	des bénéficiaires. La zone frontalière plus importante concernée est celle des trois pays (Mali, Burkina Faso et Niger).
Recommandation 3: Renforcer la planification et structurer plus précisément les objectifs et priorités dans la formulation du PSP pour soutenir l'alignement stratégique à moyen/long terme.		
3.3	Renforcer la structuration et la clarification des responsabilités, des objectifs et des résultats attendus en matière de renforcement des capacités institutionnelles.	Cela concerne également la conception, l'opérationnalisation et la documentation de la mise en œuvre, tout en assurant la prise en compte des actions transversales.
3.4	Intégrer la durabilité dans la conception des interventions, y compris la planification des appuis sur un temps suffisamment long pour un appui transformateur aux moyens de subsistance et aux infrastructures.	Cela comprendrait aussi: <ul style="list-style-type: none"> • la mise en place de mécanismes adaptés localement pour assurer et suivre la mise en valeur et l'entretien des actifs, • la mise en place de mécanismes adaptés pour promouvoir le partage des bonnes pratiques, • le suivi de l'impact des actifs après leur mise en place pour aider à la compréhension de l'impact des activités à long terme.
Recommandation 4: Soutenir le cadre des partenariats avec le renforcement des capacités, la localisation, une adéquation aux modalités d'intervention et aux enjeux du contexte pour soutenir l'efficacité et la durabilité.		
4.1	Poursuivre le renforcement des capacités et le suivi des structures de base ainsi que le suivi des résultats de ces activités.	Cela comprend les associations de santé communautaires (ASACO), les comités de gestion scolaire (CGS), les comités de gestion des établissements scolaires (COGES), les associations de parents d'élèves (APE) et autres (inventaire, analyse des capacités, stratégie d'appui). Il sera important aussi de renforcer l'appropriation et le suivi des résultats du renforcement des capacités nationales et la cohérence des protocoles d'accord entre structures nationales et régionales (implication dans les décisions stratégiques et la conception, gestion basée sur les résultats du renforcement des capacités et des objectifs d'autonomisation, revue de la cohérence des différents cadres d'accord, base de données des activités de renforcement des capacités).
4.2	Poursuivre les appuis aux chaînes de valeur et aux capacités des acteurs économiques dans la programmation.	Cela comprendrait: <ul style="list-style-type: none"> • l'extension horizontale et verticale des appuis, • l'utilisation des ressources locales et la promotion des achats locaux en lien avec les activités SAMS, en soutenant

		notamment les unités de transformation et la distribution, avec implication des organisations paysannes faitières.
4.4	Soutenir le partage d'expérience entre PC, notamment pour la mise en œuvre de plusieurs volets d'intervention ou d'interventions dans des zones géographiques similaires.	Cela pourrait être mis en place par l'organisation de réunions de capitalisation et de partage d'expérience et/ou par un feedback systématique des PC sur les réussites et les enjeux.
Recommandation 5: Renforcer l'analyse et gestion des risques de façon collaborative, y compris à travers une structuration accrue et une extension de la redevabilité envers les populations affectées.		
5.1	Soutenir et utiliser des analyses détaillées des enjeux et des évolutions du contexte.	Cela pourrait être mis en place via des analyses conjointes sur les enjeux de genre, protection, principes humanitaires, dynamiques de conflit et interaction avec la programmation du PAM, économie politique liés aux partenariats et à l'accès.
5.2	Maintenir les capacités logistiques et renforcer le suivi des différents types de risques et des stratégies d'accès des partenaires, commerçants et transporteurs en impliquant les différentes unités.	Il s'agirait, surtout, de: <ul style="list-style-type: none"> • soutenir le rôle du PAM comme prestataire de services logistiques et d'ingénierie pour l'ensemble de la communauté humanitaire au Mali; • réévaluer annuellement les stratégies d'achats, de stockage et d'approvisionnement locaux afin de réduire les coûts logistiques, en accordant une attention particulière aux services de soutien; • suivre le contexte politique et sécuritaire régional et comment ce contexte influence la stratégie présente pour l'approvisionnement de l'opération et les capacités du PAM à fournir des intrants humanitaires dans les pays du Sahel central. Cette stratégie concerne notamment les corridors d'approvisionnement et les hubs logistiques de la région.
5.3	Étendre les mécanismes de redevabilité envers les populations à toutes les activités, en consolidant les différents canaux de remontée d'informations.	Cela pourrait être pris en compte notamment par l'inclusion systématique des informations recueillies lors des discussions de groupe ou par l'ouverture d'un canal de remontée d'informations adapté aux élèves des cantines scolaires.
5.4	Renforcer les capacités du personnel du PAM et des PC sur les outils de gestion des risques et la redevabilité envers les populations affectées.	Il s'agirait notamment de soutenir les mesures d'atténuation et le traitement des effets négatifs (transferts de ressources, phénomènes de duplication), ainsi que les mécanismes d'alerte au niveau des PC, et de renforcer la communication sur les résultats.

Bureau de l'évaluation

Programme alimentaire mondial

Via Cesare Giulio Viola 68/70

00148 Rome, Italie

Tél.: +39 06 65131

wfp.org/independent-evaluation