



World Food Programme

SAVING LIVES
CHANGING LIVES

Évaluation du Plan stratégique de pays du PAM pour le Mali (2020-2024)

CONTEXTE

Le Mali est un vaste pays enclavé d'Afrique de l'Ouest, à faible revenu. Sa population de 20,3 millions d'habitants vit essentiellement de l'agriculture à petite échelle.

En référence à l'indice de développement humain (2022), le Mali se place à la 186^e position. Le nombre de personnes classées en situation de crise et d'insécurité alimentaire d'urgence a considérablement augmenté, avec un pic de 1,84 million de personnes en situation d'insécurité alimentaire aiguë pendant la période de soudure de 2022. On estime que, en 2022, 10% des enfants souffraient de malnutrition aiguë et 21% de malnutrition chronique.

Le pays est plongé dans une crise sécuritaire multidimensionnelle et souffre de l'impact du changement climatique, deux facteurs d'insécurité alimentaire.

SUJET ET OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

Le Plan stratégique de pays et le Plan stratégique de pays intérimaire qui l'a précédé étaient structurés de manière similaire et se concentraient sur la réponse à la crise et le renforcement de la résilience. Le Plan quinquennal stratégique de pays fait suite à l'examen stratégique national « Faim zéro » de 2017. Il est aligné sur le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF) ainsi que sur le Cadre stratégique pour la relance économique et le développement durable (CREDD 2019-2023).

Le budget du Plan stratégique initial de pays, basé sur les besoins, était de 525 millions de dollars É.-U., et a augmenté progressivement pour atteindre, après six révisions budgétaires, 1,32 milliard de dollars É.-U. Parallèlement, le nombre de personnes devant bénéficier de ce plan est passé de 3,27 millions à 12,12 millions. Le niveau de financement, en septembre 2023, était de 51,3% du budget, avec 592 millions de dollars É.-U. collectés. La Commission européenne, l'Allemagne et les États-Unis sont les principaux donateurs.

OBJECTIFS ET UTILISATEURS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été commandée par le Bureau de l'évaluation du PAM afin de disposer de données permettant de rendre des comptes et de tirer des enseignements utiles pour la préparation du prochain Plan stratégique de pays pour le Mali. L'évaluation a porté sur les activités du Plan stratégique de pays mises en œuvre entre janvier 2018 et mi-2023 et a également tenu compte du Plan stratégique de pays intérimaire couvrant la période allant de janvier 2018 à décembre 2019.

Elle a permis de mesurer le positionnement stratégique du PAM et sa capacité à opérer les changements attendus dans le cadre du Plan stratégique de pays, l'efficacité de la contribution du PAM aux résultats stratégiques, l'efficacité avec laquelle le Plan stratégique de pays a été mis en œuvre ainsi que les facteurs expliquant la performance du PAM.

PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

Pertinence, positionnement stratégique et alignement

Le Plan stratégique de pays était adapté aux besoins alimentaires et nutritionnels du Mali, tels qu'ils ont été identifiés par diverses analyses sectorielles et une analyse de sensibilité aux conflits. Une analyse holistique permettant d'orienter une approche intégrant les piliers de la réponse à la crise et les piliers de la résilience a néanmoins fait défaut. En outre, la dimension régionale de la crise a été analysée de manière limitée par le PAM.

Le PAM était bien aligné sur les plans du gouvernement national, et était considéré comme un partenaire majeur du pays et un acteur de premier plan dans le secteur humanitaire. Le PAM a joué un rôle déterminant dans l'élaboration et la mise en œuvre du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable et du Plan d'aide humanitaire, et s'est bien adapté au contexte instable.

Certaines hypothèses sous-jacentes du Plan stratégique de pays, telles que la disponibilité de financements flexibles ou le développement d'un contexte sécuritaire ou économique favorable, ne se sont pas concrétisées, et les réponses annuelles récurrentes pour faire face à la période de soudure témoignent d'une attention insuffisante portée aux causes des crises répétées.

Contributions du PAM aux résultats du Plan stratégique de pays pour le Mali

Dans l'ensemble, le PAM a obtenu de bons résultats au Mali, en particulier pour la composante « urgence » du Plan stratégique de pays, qui a été élargie au cours de la période évaluée pour couvrir 2 492 000 bénéficiaires en 2022, contre 696 342 en 2018. Lorsque les ressources étaient insuffisantes, le bureau de pays a choisi de réduire les rations plutôt que le nombre de bénéficiaires. Les résultats ont été inégaux au cours de la période couverte par le Plan stratégique de pays. Les activités de prévention de la malnutrition ont été limitées par des contraintes budgétaires et des ruptures du flux d'activité, tandis que les activités de traitement ont continuellement donné des résultats positifs.

L'intégration des activités de résilience du PAM a progressé au cours de la période couverte par le Plan stratégique de pays et a été appréciée par les bénéficiaires. Toutefois, une approche totalement intégrée de la planification, de la mobilisation des partenaires, du ciblage et du suivi n'a pas été mise en place. Une initiative de protection sociale soutenant le registre social unifié du gouvernement a été expérimentée pendant la période du Plan stratégique de pays.

L'activité de création d'actifs a touché un nombre important de bénéficiaires et a soutenu la productivité agricole, mais elle aurait pu bénéficier d'une coordination plus forte sur le terrain ainsi que d'une meilleure intégration des approches de la chaîne de valeur et des considérations de durabilité.

Les activités de renforcement des capacités sont restées faiblement structurées au cours de la période du Plan stratégique de pays, tandis que la prestation des services du PAM avec l'appui du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS) a bien répondu à une demande croissante, de même que la prestation d'autres services à la demande.

Le PAM a progressé de manière significative en matière d'**objectifs transversaux**, grâce aux capacités et aux stratégies du personnel. La **redevabilité envers les populations touchées** a été renforcée, tandis que les mécanismes toujours plus nombreux de traitement des plaintes et de retour d'information se heurtent encore à la difficulté d'assurer un accès inclusif aux différents canaux. **L'analyse de genre** n'a pas été suffisamment détaillée pour promouvoir une programmation transformatrice.

L'adhésion aux **principes humanitaires** a été maintenue malgré un équilibre fragile entre l'alignement sur les priorités du gouvernement et l'atteinte des personnes ayant le plus besoin d'aide. Le PAM a renforcé ses capacités d'intégration de la négociation de **l'accès** et de la

protection. Malgré l'insuffisance des liens entre les programmes humanitaires et les programmes de développement, l'évaluation a révélé que les interventions du PAM avaient eu des effets positifs sur la cohésion sociale.

Utilisation efficace des ressources

Le PAM a donné la priorité aux transferts d'espèces, ce qui a favorisé l'efficacité de l'aide fournie. Le PAM a également mis à l'échelle l'utilisation des plateformes numériques d'assistance (SCOPE), réduit les pertes après livraison, adopté des systèmes améliorés de gestion des stocks et ouvert d'autres corridors logistiques, autant d'éléments qui soutiennent l'efficacité.

Le PAM a mis en place, pour les différentes activités qu'il supervise directement ou via des tiers, des processus de ciblage sur mesure fondés sur la vulnérabilité. Toutefois, certaines populations n'ont pas bénéficié d'une attention suffisante, notamment les populations nomades, les écoliers en situation d'urgence et les populations déplacées sur de longues périodes.

Des difficultés ont été rencontrées dans l'harmonisation du ciblage pour les différentes activités du bureau de pays ainsi que dans la gestion de la réduction du nombre de bénéficiaires dans les communautés entre ciblage et la première distribution.

Facteurs expliquant les performances du PAM

La base de financement globale a augmenté au cours de la période du Plan stratégique de pays jusqu'en 2023, mais la stricte préaffectation de la plupart des fonds à certaines activités a rendu difficile le développement d'approches intégrées.

Le système de suivi du PAM est complet et s'est appuyé sur des moniteurs tiers dans les endroits difficiles d'accès. L'incapacité à s'assurer qu'il n'y a pas de redondance entre les activités et à évaluer les résultats des mesures intégrées de résilience est à mentionner parmi les lacunes constatées.

Le PAM a réduit le nombre de ses partenaires de coopération à la suite d'un audit interne, privilégiant les grandes ONG pour leurs systèmes de redevabilité et faisant appel à des partenaires locaux lorsque des contraintes d'accès rendent les interventions difficiles. La courte durée des accords conclus sur le terrain reste un problème pour l'obtention de résultats.

Les partenariats avec le gouvernement national ainsi qu'avec d'autres organismes des Nations Unies ont permis de tirer profit des forces respectives et complémentaires de chacune des parties et ont ainsi contribué à l'efficacité des interventions. Le soutien du PAM aux structures locales est néanmoins resté limité.

Le PAM au Mali a significativement augmenté ses effectifs au cours de la période évaluée, ce qui a permis d'intensifier et de renforcer les activités. Malgré cela, de nombreux postes sont restés difficiles à pourvoir et la forte rotation du personnel a posé d'autres problèmes.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Évaluation globale

Le PAM Mali a déployé de gros efforts pour répondre efficacement à la crise croissante de la sécurité alimentaire et rester attentif aux domaines opérationnels les plus complexes. Cependant, la priorité accordée à une large couverture des besoins humanitaires a réduit la capacité du PAM à obtenir des résultats transformateurs à long terme et à soutenir certains groupes vulnérables du pays.

Bien que le bureau de pays ait pris des mesures pour améliorer l'intégration des programmes, la mise en œuvre et le suivi des activités sont restés cloisonnés, ce qui, dans la perspective de l'action en faveur du nexus, a été préjudiciable aux résultats et à leur durabilité. Bien que les partenariats et les ressources financières et humaines se soient considérablement développés au cours de la période évaluée, cette amélioration n'a pas été suffisante pour permettre une mise en œuvre véritablement intégrée des différentes activités du Plan stratégique de pays.

RECOMMENDATIONS

Recommandation 1: Renforcer l'intégration des activités, des produits et des résultats stratégiques (planification, mise en œuvre, suivi et évaluation).

Recommandation 2: Soutenir l'intégration régionale pour les questions transfrontalières et identifier les synergies avec d'autres bureaux de pays (Burkina Faso, Niger, Mauritanie)

Recommandation 3: Renforcer la planification en vue d'affiner les objectifs et les priorités lors de la conception du Plan stratégique de pays.

Recommandation 4: Réviser les cadres de partenariat en considérant le renforcement des capacités, la localisation et l'adaptation aux modalités et au contexte, en vue de renforcer l'efficacité et la durabilité.

Recommandation 5: Améliorer la collaboration en matière d'analyse et de gestion des risques dans un souci de redevabilité envers les populations touchées.