

AVRIL 2019
RAPPORT DE CAPITALISATION

MICHAEL CARRIER / YACOUBA TRAORE



Sahel Shock Response au Mali

LEÇONS APPRIS DE LA RÉPONSE D'URGENCE DU PAM
ET DES SES PARTENAIRES À LA CRISE ALIMENTAIRE ET
NUTRITIONNELLE SAISONNIÈRE AU MALI EN 2018

LE GROUPE URD

URGENCE. REHABILITATION. DEVELOPPEMENT

Fondé en 1993, le Groupe URD est un think-tank indépendant spécialisé dans l'analyse des pratiques et le développement de politiques pour l'action humanitaire et la gestion des fragilités. Son expertise pluridisciplinaire, nourrie par des allers-retours permanents sur les terrains de crise et post-crise, lui permet d'appréhender le fonctionnement du secteur dans son ensemble. Attaché à l'échange de connaissances et à l'apprentissage collectif, il accompagne les acteurs de l'aide dans les processus d'amélioration de la qualité de leurs interventions.

AUTEURS

Michael Carrier, Référent Qualité & Redevabilité
Yacouba Traoré, Référent Sécurité Alimentaire

REMERCIEMENTS

L'équipe de capitalisation remercie vivement l'accueil reçu et la disponibilité des équipes du PAM et de leurs partenaires. Nous souhaitons remercier tout particulièrement Nanthilde Kamara et Katia Oslansky pour leur support et leurs conseils durant cette mission.

AVERTISSEMENT

Les opinions exprimées sont celles de l'équipe de capitalisation et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme Alimentaire Mondial ou de l'Organisation des Nations Unies.

Ce rapport est un document de capitalisation, et non d'évaluation. Il ne propose pas d'opinion extérieure et objective d'une situation, mais essaye plutôt de souligner les avis, opinions et recommandations issus de l'expérience des différentes parties prenantes lors l'opération mise en œuvre par le PAM et ses partenaires en réponse à la crise alimentaire et nutritionnelle causée par la sécheresse au Mali. Cette Opération a été nommée « Sahel Shock Response » par le PAM car elle est une réponse coordonnée sur les pays du sahel qui ont tous été touchés à différents niveaux par la sécheresse en 2018. Dans le cadre de la présente capitalisation, seule l'opération du Mali est étudiée et « Sahel Shock Response » ne fait allusion qu'à cette opération du Mali. Le périmètre de l'opération « Sahel Shock Response » n'étant pas connu par toutes les parties prenantes, certaines conclusions et recommandations vont au-delà de cette intervention d'urgence.

SOMMAIRE

R É S U M É E X É C U T I F	5
I N T R O D U C T I O N	11
C O N T E X T E	11
Contexte Général	11
Sécurité alimentaire	12
Programme Alimentaire Mondial Mali	14
M I S S I O N D E C A P I T A L I S A T I O N	14
Périmètre	14
Approches	14
Sahel Shock Response Mali 2018	15
L E Ç O N S A P P R I S E S	17
L E Ç O N S G L O B A L E S	17
Résultats	17
Sujets clés d'apprentissage	18
L E Ç O N S T H É M A T I Q U E S	19
Ciblage	19
Modalités d'interventions	23
Suivi & Évaluation	29
Préparation aux situations d'urgence et intervention	33
Partenariat	37
A N N E X E S	42

ACRONYMES

CaLP	Cash learning Partnership
CE	Comité Exécutif
CICR	Comité international de la Croix Rouge
CSA	Commissariat à la Sécurité Alimentaire
CSI	Coping Strategy index (indice des Stratégies d'Adaptation / Survie)
CILSS	Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel
CT	Comité Technique
CCFS	Cadre Commun sur les Filets Sociaux
DNDS	Direction Nationale du développement Social
DNPSES	Direction Nationale de la Protection Sociale et de l'Économie Solidaire
DRDSES	Direction Régionale du développement Social et de l'Économie Solidaire
ECHO	Protection Civile et Opérations d'Aide Humanitaire Européennes
EHA	Eau, Hygiène et Assainissement
EMMA	Analyse Cartographique des Marchés en Situation d'urgence
EN SAN	Enquête Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
FEFA	Femmes Enceintes et Femmes Allaitantes
FFA	Food-for-assets (Vivres-contre-actifs)
GFD	General food distributions (Distributions générales de nourriture)
MSHA-RN	Ministère de la Solidarité, de l'Action Humanitaire et de la Reconstruction du Nord
PAM	Programme Alimentaire Mondial des Nations Unies
PDM	Enquête de Post distribution
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
NFI	Non Food Items
SAP	Système d'Alerte Précoce
SCAP RU	Structures Communautaires d'Alerte Précoce et des Réponses aux Urgences
SN	Safety Net
TM	Transferts Monétaires
S&E	Suivi et Évaluation
SMART	Suivi et évaluation normalisés des phases de secours et de transition
SSR	Sahel Shock Response
VAM	Vulnerability Analysis and Mapping (Analyse et cartographie de la vulnérabilité)

Résultats

L'ensemble des parties prenantes a souligné une contribution importante de l'opération d'urgence mise en œuvre par le PAM et ses partenaires en 2018 pour répondre aux besoins alimentaires immédiats des ménages au Mali.

« Le projet a permis de lutter contre l'insécurité alimentaire dans les différentes communes d'intervention. Il a contribué à la réduction du taux de malnutrition en fournissant des intrants à une période critique de soudure. »

Partenaire Coopérant

Distribution d'intrants nutritionnels aux enfants, femmes enceintes et femmes allaitantes pour la prévention de la malnutrition aiguë et modérée dans le programme dit « Blanket feeding »; 2. Transferts monétaires. La modalité de transfert monétaire par coupons alimentaires (« voucher ») a notamment été mise en avant à plusieurs reprises comme étant la plus adaptée dans de nombreux contextes maliens.

« Le cash donne plus de liberté et de choix aux bénéficiaires, pas tellement de restriction et respecte la dignité. »

Partenaire Coopérant

Ciblage

Contribuant aux priorités nationales (Cadre Harmonisé, Plan National de Réponse), le ciblage de l'opération mise en œuvre par le PAM et ses partenaires a considéré l'ensemble des catégories de populations prioritaires, en incluant les vulnérables saisonniers; les déplacés internes et externes et les victimes de catastrophes, a impliqué les populations à travers notamment les comités de ciblage et de plainte au niveau des communautés, et a été jugé équitable par les personnes bénéficiaires interrogées.

Modalités d'intervention

L'ensemble des parties prenantes ont souligné la capacité organisationnelle du PAM à mettre en œuvre à grande échelle des mécanismes d'achat et de distribution de vivres et des systèmes de transfert de type monétaire, et à rester neutre malgré le contexte difficile. Parmi les différentes modalités de mise en œuvre qui ont été utilisées lors de l'opération d'urgence du PAM et de ses partenaires au Mali en 2018, deux types d'interventions ont été particulièrement plébiscités par les partenaires de mise en œuvre et les personnes bénéficiaires interrogées – 1.

Suivi & Évaluation

Le système de suivi & évaluation / VAM mis en place a été souligné comme étant particulièrement complet et utile par l'ensemble des parties prenantes. Des données quantitatives sont collectées en masse et utilisées pour la prise de décision, le partage d'information et les actions de plaidoyer. Un accompagnement est proposé aux partenaires en charge de la mise en œuvre et des possibilités sont mises en place pour approfondir des sujets clés comme cela a été le cas en 2018 avec une étude sur le genre et les transferts monétaires.

Préparation aux situations d'urgence et d'intervention

Le bureau PAM Mali a démontré sa capacité à répondre à l'urgence. Cette réponse a été facilitée par la forte mobilisation des équipes, le support de l'équipe régionale, une anticipation et une prise de risque maîtrisée, les leçons apprises de l'urgence de 2012, le projet de préparation aux urgences mis en œuvre au Mali en 2017, et les mécanismes de préparation à l'urgence (VAM et alerte précoce; maintien des capacités organisationnelles; mécanismes d'intervention rapides et flexibles).

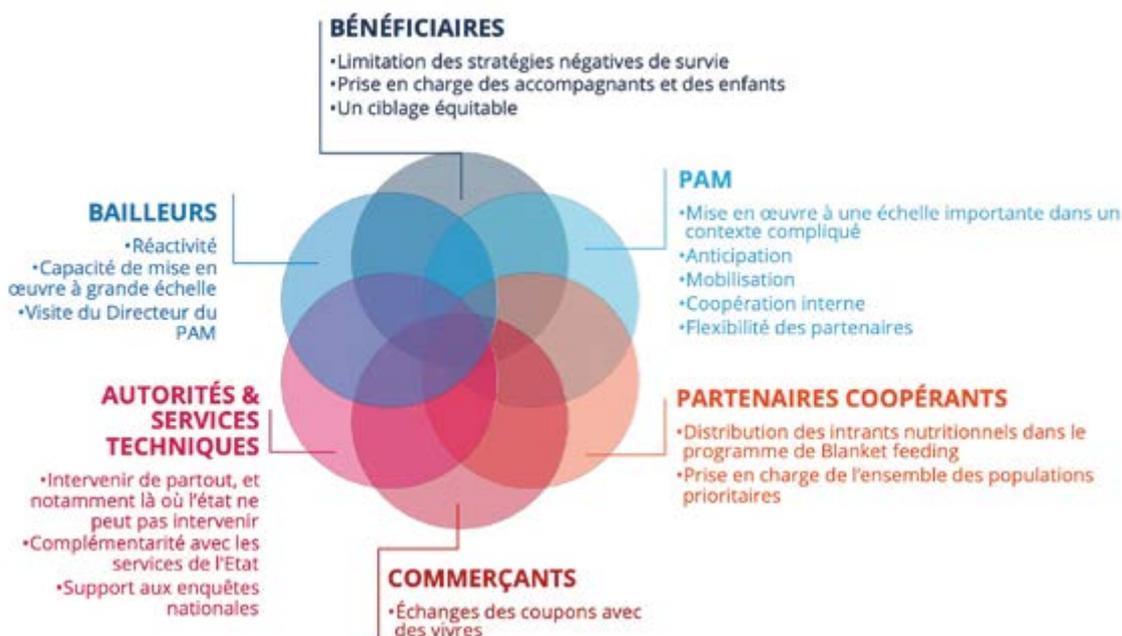


Table 2 Synthèse des points forts de l'intervention soulignés par les différentes catégories de parties prenantes

court par plusieurs commerçants. Le PAM et d'autres acteurs mettent en œuvre et supporte des interventions de renforcement de la résilience mais celles-ci semblent être mises en œuvre en parallèle de la réponse d'urgence sans réelle complémentarité.

« Beaucoup de boulot sur le sahel shock response mais à cause du temps que cela a pris donc beaucoup de choses mises de côté, notamment la résilience. »

PAM

Suivi & Évaluation

Avec la mise à l'échelle de l'intervention et la mise en œuvre de nouveaux projets en 2018, les équipes du PAM n'ont pas eu assez de ressources pour pouvoir analyser et interpréter l'ensemble des données qui ont été collectées en masse et qui ne comprennent pas assez de données qualitatives. L'analyse de situation ne semble pas permettre actuellement d'identifier les causes profondes des besoins ainsi que les effets potentiels à moyen terme des différentes activités. Des mesures sont prises pour renforcer la protection, le genre et la redevabilité envers les populations (Comités villageois, question mVAM protection, etc.) mais celles-ci restent limitées et mériteraient d'être renforcées davantage.

Préparation aux situations d'urgence et d'intervention

La déclaration d'urgence L3 en juin 2018 a demandé aux équipes plus de reporting et plus d'investissement en général sans qu'un cadre clair de gestion de l'urgence ait été mis en place, et sans que l'ensemble des équipes soit familiarisé avec le cadre L3.

« Pas de moment clé où on a la direction qui nous dit "ca y est" on est en mode urgence, comment pouvons-nous gérer l'urgence ? »

PAM

Partenariat

Manque de coordination - Dans la matrice de coordination du Plan National de Réponse (PNR), plusieurs interventions sont identifiées comme étant des réponses à la soudure dont les principaux acteurs sont le PAM, les ONG du programme KEY et autres, et le CICR. Il n'y a cependant pas de consensus entre ces différents acteurs sur des enjeux clés comme le ciblage et les modalités d'intervention ; et il y a par conséquent un manque de complémentarité important entre ces acteurs. Au niveau terrain, le PAM maintient une concertation régulière avec les partenaires coopérants et les services techniques sur l'ensemble du processus de mise en œuvre des opérations et les partenaires coopérants bénéficient d'un support technique des équipes du PAM mais la coopération semble plus être une relation de prestataire de service que de partenariat avec les organisations chargées de la mise en œuvre et du suivi des activités. Le renforcement de capacité reste limité, notamment au niveau organisationnel. Il ne semble pas y avoir de stratégie de coopération à long terme. Et la conception et la mise en œuvre du projet sont majoritairement décidées par le PAM. La coopération externe est également marquée par deux difficultés majeures : 1. Des incompréhensions entre certains acteurs terrains lors de la mise en œuvre d'activités sur la même zone ; 2. Un manque de coordination au niveau terrain avec des sous-clusters régionaux qui ont du mal à fonctionner sans une personne dédiée à 100 %.

« Manque de coordination au niveau local. Plus on descend, plus c'est difficile. »

PAM

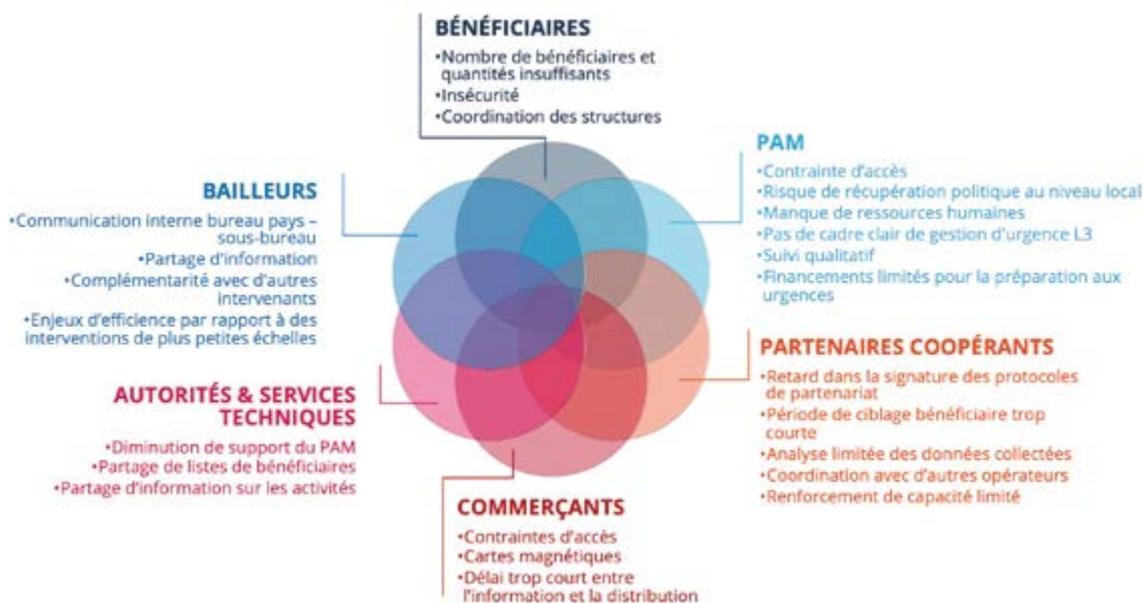


Table 4 Synthèse des difficultés de l'intervention soulignées par les différentes catégories de parties prenantes

SUJETS CLÉS D'APPRENTISSAGE

Au cours des différentes contributions, les cinq sujets ci-dessous ont été soulignés par les différentes parties prenantes comme les sujets d'apprentissage les plus importants à approfondir au cours de cette mission :

1. **Ciblage** - Comment la sélection des zones et des personnes prioritaires est-elle effectuée ?
2. **Modalités d'interventions** - Comment le choix et la mise en œuvre des modalités d'interventions ont-ils été effectués ?
3. **Suivi & Évaluation** - Comment la collecte et l'analyse de données ont-elles contribué à répondre aux besoins des populations de manière responsable et transparente ?
4. **Préparation aux situations d'urgence et intervention** - Comment le PAM et ses partenaires ont-ils pu intervenir de manière rapide et efficace après la crise identifiée en 2018 ?
5. **Partenariat** - Comment le PAM et ses partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux ont-ils coopéré ?

RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes ont été identifiées et sont déclinées en pistes d'actions dans la partie détaillée de ce rapport :

CIBLAGE

- 1/ **Contribuer au développement d'une stratégie de ciblage géographique au niveau national** - *Étant donné que les niveaux de financement demeurent trop faibles par rapport aux besoins, le PAM et les autres acteurs, notamment le Gouvernement, doivent concevoir une stratégie pour optimiser les interventions et accroître l'efficacité, qui prévoit en particulier des évaluations des besoins plus efficaces et une méthodologie de ciblage élaborée pour le ciblage des villages.*
- 2/ **Supporter les modalités de ciblage communautaire sur le terrain** - *Le délai très court pour cette étape clé de ciblage communautaire, le manque d'uniformité dans les modalités de sélection des bénéficiaires et le manque de visibilité peuvent contribuer à créer des inégalités.*

MODALITÉS D'INTERVENTION

- 3/ **Continuer à renforcer les outils d'aide au choix des modalités d'interventions** - *Le choix et les modifications des modalités d'intervention ayant des incidences sur les communautés locales par l'intermédiaire des répercussions sur les achats locaux, les prix, etc., le PAM devrait continuer à éclairer les prises de décision par des éléments factuels et compris par tous.*
- 4/ **Lier les activités d'urgence avec d'autres activités plus long terme** - *Plus de liens devraient être créés entre les réponses d'urgence et des activités à plus long terme comme la création d'actif, ou de gestion des conflits/catastrophes.*
- 5/ **Continuer à apprendre et à améliorer la modalité de Transfert monétaire** - *Le transfert monétaire reste relativement nouveau par rapport à d'autres modalités d'intervention et nécessite encore plus de réflexion pour s'améliorer et limiter les risques pour les personnes bénéficiaires.*
- 6/ **Renforcer le lien urgence - résilience en interne et en externe**

SUIVI & ÉVALUATION

- 7/ **Renforcer les capacités de suivi** - *Si le suivi actuel est déjà complet et utile, une augmentation des capacités de suivi pourrait permettre de renforcer la supervision des équipes terrain au-delà des suivis à distance, et de faciliter une meilleure interprétation des données collectées.*
- 8/ **Renforcer la dimension qualitative des données collectées et analysées** - *Une plus grande utilisation de données qualitatives pourrait permettre de renforcer la compréhension du PAM sur des points critiques comme le pourcentage d'inclusion/exclusion des bénéficiaires.*
- 9/ **Renforcer la fiabilité des données liées au conflit / protection / genre** - *L'ensemble de ces données sont déjà collectées sans qu'une analyse précise et détaillée puisse être réalisée.*
- 10/ **Renforcer les outils de suivi/analyse de marché avec un volet de faisabilité opérationnelle** - *L'analyse des marchés, si elle reste importante pour la gestion de risques, offre, du fait de la multiplicité des facteurs économiques, finalement peu d'éléments pour une prise de décision opérationnelle.*
- 11/ **Renforcer la compréhension des causes profondes et la mesure des effets des interventions** - *Des interventions sont conçues comme des opérations d'urgence sans tenir compte du fait que certains besoins ne sont pas directement liés au conflit mais de nature chronique.*

PRÉPARATION AUX SITUATIONS D'URGENCE ET INTERVENTION

- 12/ Capitaliser sur cette expérience de déclaration « L3 préventive »** - *La déclaration L3 d'urgence au Sahel en 2018 a la particularité d'avoir été avant tout « préventive » et gérée par le bureau régional du PAM basé au Sénégal. Cette modalité d'urgence paraît être une modalité intéressante sur laquelle il serait intéressant de capitaliser pour faciliter une éventuelle répliation dans d'autres zones du globe.*
- 13/ Développer un manuel / des instructions claires pour la mise en œuvre d'une déclaration L3 d'urgence** - *Ce manuel pourrait fournir des orientations concrètes pour soutenir les bureaux pays dans la préparation et la mise en œuvre d'une réponse en cas de situation d'urgence de niveau L3. En complément de la procédure (SOP) sur la coordination de l'information pour les déclarations d'urgence L3, cet outil pourrait permettre de développer une compréhension commune pour les équipes du PAM sur le périmètre, les engagements et les types de supports disponibles pendant une déclaration d'urgence L3.*
- 14/ Renforcer la capacité du PAM au niveau global à répondre aux urgences L3** - *Cette expérience a permis d'identifier certains points d'amélioration des situations d'urgence L3 au niveau global.*
- 15/ Renforcer la capacité du PAM Mali à répondre aux urgences L3** - *Cette expérience a permis d'identifier certains points d'amélioration des situations d'urgence L3 au niveau pays.*

PARTENARIAT

- 16/ Renforcer la coordination, entre autres à travers les clusters, au niveau national et sous national**
- 17/ Renforcer l'implication des acteurs terrain**
- 18/ Renforcer la relation partenariale entre le PAM et les partenaires coopérants**
- 19/ Renforcer la capacité du personnel du PAM, des partenaires coopérants et des services techniques de l'État**
- 20/ Renforcer la relation avec les leaders communautaires**

INTRODUCTION



Ce document de capitalisation s'adresse en priorité au personnel du Programme Alimentaire Mondial (PAM) et à ses partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux œuvrant au Mali à réduire l'insécurité alimentaire des populations. En identifiant les leçons apprises et les bonnes pratiques de la réponse d'urgence mise en œuvre par le Programme Alimentaire Mondial et ses partenaires en 2018 au Mali dans le cadre de l'opération « Sahel Shock Response », il vise à renforcer les interventions futures et à améliorer les activités d'atténuation de crise alimentaire dans ce pays.

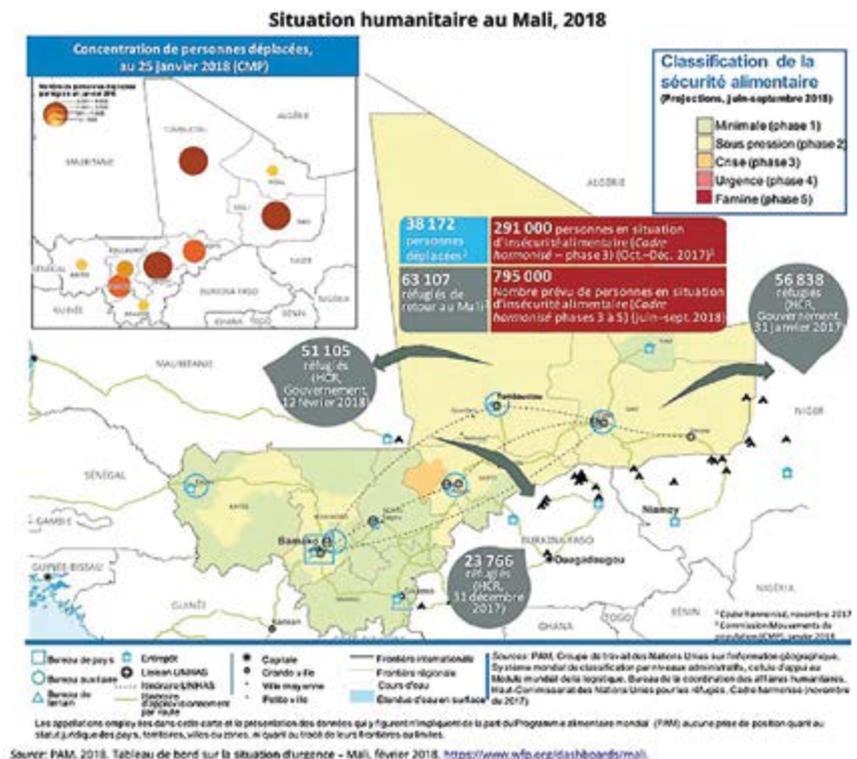
CONTEXTE

Contexte général

Le Mali est un pays enclavé qui compte une population estimée à 18,9 millions d'habitants, dont près de 48 pour cent ont moins de 15 ans, 60 pour cent vivent en milieu rural et 52 pour cent travaillent dans l'agriculture. Ces cinq dernières années, le taux de croissance économique annuel a été relativement élevé, à savoir, plus de 5 pour cent. Toutefois, en raison d'une croissance démographique encore plus forte et de problèmes de sécurité persistants, en 2015 (dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles), le Mali se classait encore au 175^{ème} rang des 188 pays pris en compte dans l'indice de développement humain et au 155^{ème} rang des 156 pays pris en compte dans l'indice d'inégalité de genre. Selon les résultats de l'Enquête Modulaire et Permanente auprès des Ménages (EMOP) de l'Institut National de la Statistique (INSTAT) du Mali, l'ampleur de la pauvreté mesurée par son incidence c'est-à-dire la proportion d'individus pauvres dans la population, était estimée à 44,9 % au niveau national en 2017 avec de fortes disparités régionales. La pauvreté a ainsi diminué dans certaines régions comme Kayes, Koulikoro et Mopti tandis qu'elle a augmenté sur la même période dans les régions de Ségou, Tombouctou et Gao. Les principales

régions agricoles se situent dans le sud, où vit plus de 90 % de la population. Selon de récentes évaluations de la vulnérabilité face au climat, le Mali est fortement touché par le changement climatique, les régions septentrionales de Tombouctou, Gao et Kidal étant les plus vulnérables¹.

Le Mali est affecté par plusieurs années d'instabilité et de conflits qui ont entraîné des perturbations économiques, des déplacements internes et l'affaiblissement des infrastructures. Ces dernières années, l'insécurité s'est étendue du nord au centre, plus densément peuplé et représentant une part importante de la production agricole. Bien que le déplacement à grande échelle de la période 2012-2014 soit terminé, le contrôle du gouvernement – et la capacité de fournir des services sociaux clés – reste limité dans une grande partie du nord du Mali. Il en va de plus en plus de même dans une grande partie du centre du Mali, où des conflits localisés ont entraîné des déplacements massifs et la fermeture d'écoles et de centres de santé dans un certain nombre de régions. L'insécurité persistante et la capacité de mise en œuvre limitée entravent les progrès vers la réalisation de l'ODD². Après être tombé à 3,1 millions en 2015,



1/ Mali : Une évaluation du portefeuille du PAM (2013-2017) Rapport d'évaluation, Octobre 2018., p. 7-8
2/ PAM, Mali Transitional interim country strategic plan (Year 2018), p. 2

Le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance humanitaire a atteint 4,3 millions, un chiffre très proche des 4,7 millions de personnes qui avaient besoin de ce type d'assistance au plus fort de la situation d'urgence, en 2014. La situation reste tendue : l'insécurité touche toujours le nord et, de plus en plus, la région de Mopti et les régions de Koulikoro et de Kayes au sud-ouest, le long de la frontière avec la Mauritanie. Ces régions étant relativement plus peuplées avec des taux de densité relativement plus importants, l'insécurité entraîne l'augmentation rapide du nombre de personnes qui ont besoin d'une assistance. L'insuffisance récurrente des précipitations est également un facteur entrant en ligne de compte. En 2018, une personne sur quatre était en situation d'insécurité alimentaire³.

Sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire au Mali

Le gouvernement du Mali accorde une place centrale aux questions de sécurité alimentaire afin de garantir à tous l'accès à une nourriture suffisante et de qualité, condition indispensable de l'équité sociale et du développement du pays. Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF), dont l'Union Européenne (UE), s'alignent sur cet objectif du gouvernement et ont placé la sécurité alimentaire et nutritionnelle au centre de leurs préoccupations. Un grand nombre d'acteurs, de la sphère humanitaire et du développement, mobilisent des moyens considérables chaque année afin de venir en appui au gouvernement et aux populations vulnérables pour résoudre les situations d'urgence alimentaire et nutritionnelle et pour renforcer la résilience de ces populations afin qu'elles puissent mieux affronter les situations de crise à venir.

Cadre institutionnel

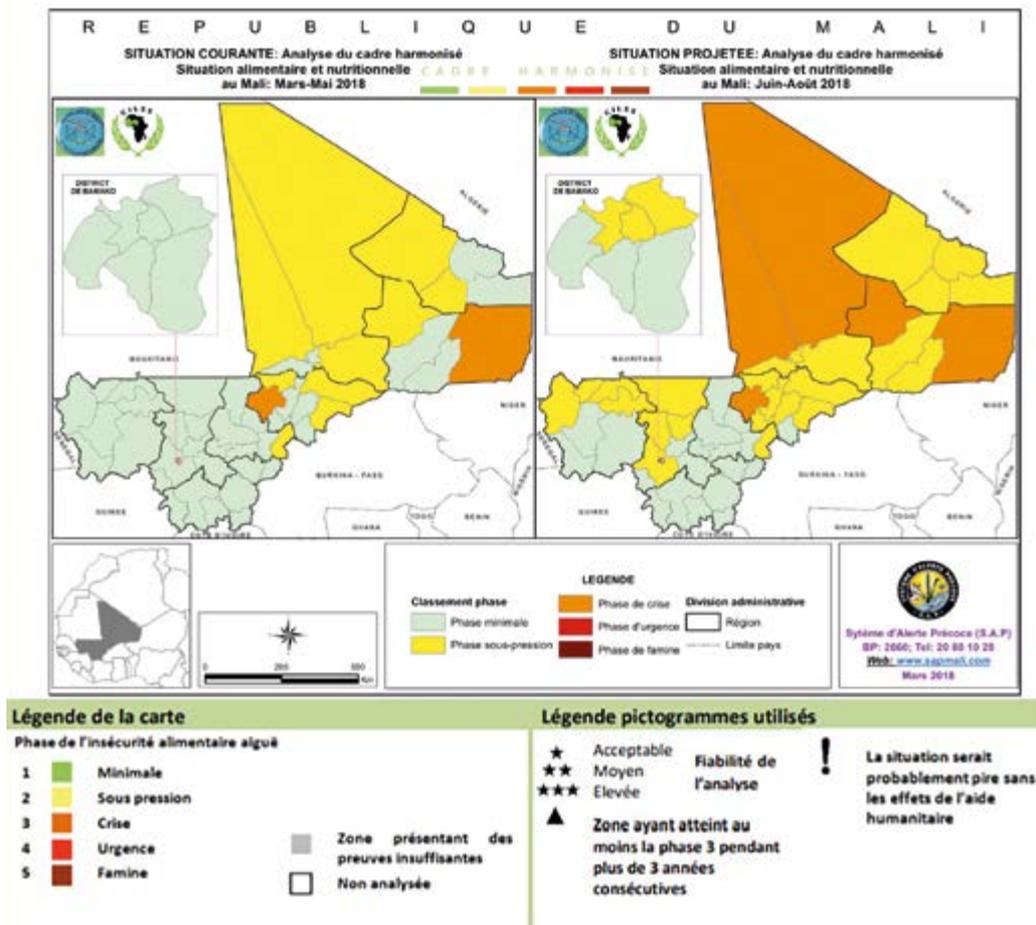
Un cadre institutionnel et organisationnel de gestion de la sécurité alimentaire a été mis en place au Mali depuis les années des grandes sécheresses (1973/74). Des aménagements successifs ont été apportés à ce cadre au fil des années pour l'adapter aux mutations du contexte socio-économique et climatique du pays. Le cadre institutionnel actuel de gestion de la sécurité alimentaire au Mali est constitué de l'ensemble du dispositif organisationnel et financier, dénommé « Dispositif National de Sécurité Alimentaire » qui a été actualisé en 2017⁴. Le Dispositif National de Sécurité Alimentaire a pour objectif principal de réaliser la coordination entre les acteurs et d'assurer la cohérence des actions dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il est composé des structures suivantes :

- Le Conseil National de Sécurité Alimentaire qui représente l'instance politique et décisionnelle du Dispositif National de Sécurité Alimentaire. Il assure la supervision et les orientations de la politique et de la stratégie nationale de sécurité alimentaire et sa présidence est assurée par le Premier Ministre.
- Le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA), une institution placée sous la Présidence du Mali et créée en mai 2004, qui assure l'animation et la coordination du Dispositif National de Sécurité Alimentaire (DNSA). Le CSA élabore chaque année le PNR pour répondre aux difficultés alimentaires et nutritionnelles. Ce PNR regroupe les interventions de tous les acteurs pour une meilleure coordination, sur la base des conclusions et des recommandations du Système d'Alerte Précoce (SAP). Le CSA est aussi responsable du suivi des programmes de sécurité alimentaire à travers le Comité de pilotage et de suivi des politiques et programmes de sécurité alimentaire (CPSPSA) qui se réunit annuellement sous la présidence du Ministre Commissaire à la Sécurité Alimentaire et regroupe les représentants des ministères techniques intéressés par la question de sécurité alimentaire, les représentants de la Société Civile et les représentants des Partenaires Techniques et financiers (PTF).
- La Commission Mixte de Concertation (CMC) représente le cadre de concertation entre l'État et les Partenaires, pour ce qui concerne le DNSA (définition des objectifs opérationnels, coordination des ressources destinées aux actions d'assistance aux personnes affectées par les crises alimentaires et nutritionnelles et les actions de résilience à court terme, etc.).
- Le Comité Technique de Travail. Sous la Commission Mixte de Concertation et le Comité de Coordination et de Suivi des Programmes et Projets de Sécurité Alimentaire (CCSPSA), ce comité regroupe les représentants techniques des membres de la CMC et les représentants du SAP, de l'OMA et de l'Office des produits Agricoles au Mali (OPAM). Il se réunit tous les mois pour suivre les interventions et assurer la bonne mise en œuvre des orientations données par la CMC et le CCSPSA.
- Le Comité Régional de Sécurité Alimentaire qui est chargé d'examiner la situation alimentaire et nutritionnelle dans la région ou le District de Bamako et de veiller à la mise en œuvre des décisions du Comité de Coordination et de Suivi des Programmes de Sécurité Alimentaire et du Conseil National de Sécurité Alimentaire. Le Secrétariat du Comité Régional de Sécurité Alimentaire est assuré par le Représentant du SAP au niveau Régional.

3/ Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). 2018. *Global Humanitarian Overview*. <https://interactive.unocha.org/publication/globalhumanitarianoverview/>.

4/ Décret N°2017-0260/P-RM du 13 Mars 2017

Source : Food security cluster, Données du SAP.



- Le Comité Local de Sécurité Alimentaire qui est chargé d'examiner la situation alimentaire et nutritionnelle au niveau du Cercle et exécuter les décisions du Comité Régional de Sécurité Alimentaire dans le cercle.
- Le Comité Communal de Sécurité Alimentaire qui est chargé de suivre et évaluer la situation alimentaire et nutritionnelle dans la Commune, exécuter les décisions du Comité Local de Sécurité Alimentaire, veiller à la prise en compte des actions de Sécurité Alimentaire dans le Programme de développement socio-économique et culturel de la Commune; et veiller à la constitution et à la bonne gestion des banques de céréales.

Situation de sécurité alimentaire au Mali en 2018

Les résultats de l'analyse du Cadre Harmonisé de mars 2018 ont montré que 4.3 millions de personnes étaient en insécurité alimentaire dont 932,651 dans une situation d'urgence. Ce dernier chiffre de personnes en besoin d'assistance alimentaire d'urgence a été ensuite réévalué à 1.6 million⁵ au cours de l'année 2018.

La dernière enquête SMART réalisée en juillet-août 2018 a montré que la situation de sécurité alimentaire s'était dégradée depuis 2017. En comparaison avec l'année 2017, il y avait 52 % de plus de personnes en insécurité alimentaire pour la période mars-mai 2018

et 55 % de plus pour la période de soudure 2018 (juin-août).

Les résultats de l'analyse du Cadre Harmonisé ont projeté une intensification des phases de crise sur les régions Nord et du Centre pour la période de soudure de juin à août 2018 (carte tendancielle ci-contre).

Les régions du Nord et du Centre étaient les plus affectées par l'insécurité alimentaire, notamment la région de Ménaka et le cercle de Ténenkou dans la région de Mopti. Les projections pour la période de soudure montraient une dégradation de la situation de sécurité alimentaire dans le Nord, le centre du pays ainsi que dans presque toute la bande sahélienne. Les régions de Tombouctou, Gao, Ménaka et Mopti étaient les plus affectées (5 cercles classés en crise dans ces régions). La détérioration de la situation de sécurité alimentaire pouvait s'expliquer par une combinaison de facteurs liés à une mauvaise campagne agropastorale due à des pluies erratiques⁶, des prix des céréales très élevés en 2018 (entre 30 % et 40 % par rapport à 2016 et plus de 20 % par rapport à 2017), l'impact de l'insécurité dans les régions du nord et du centre Mali, l'augmentation des déplacements liés au conflit dans les régions du nord et du centre du pays, d'environ 70 000 personnes en 2018, et le mauvais état des pâturages entraînant une détérioration lente des moyens d'existence des ménages agropastoraux.

5/ Note de plaidoyer du cluster « Sécurité Alimentaire », 2018

6/ Note sur le suivi de l'état des pâturages, 3^e décade août 2018, SAP, 31 août 2018

Programme alimentaire mondial Mali

Organisation

Début 2018, le bureau du PAM Mali comptait environ 180 membres du personnel, dont plus de la moitié étaient en poste à Bamako, et le reste répartis dans cinq bureaux auxiliaires situés dans le nord, le centre, le sud et l'ouest du pays⁷.

Portefeuille d'activités du PAM Mali

Du point de vue des opérations mise en œuvre par le PAM et ses partenaires au Mali de 2010 à 2018, la période peut être divisée en cinq phases⁸ :

- 2010-2011: essentiellement des activités de développement à travers le programme de pays.
- 2012: début de l'urgence – problèmes de sécheresse et d'insécurité. La réponse de pays est mise en œuvre à travers un projet d'urgence de pays et un projet d'urgence régional qui vise à aider non seulement les populations affectées au Mali, mais aussi celles qui doivent fuir dans les pays voisins. Le programme de pays, déjà en place depuis 2008, continue.
- 2013-2014: augmentation très importante des besoins. La réponse d'urgence devient surtout une réponse de pays et des opérations spéciales sont mises en œuvre pour supporter le PAM et ses partenaires (clusters et UNHAS). Les activités du programme de pays continuent.
- 2015-2017: les activités du bureau de pays se réorganisent dans un programme de réponse non plus d'urgence mais de secours prolongé, dont le budget annuel tourne autour de 110 millions de dollars par an.
- 2018 – Les activités de secours prolongé s'inscrivent dans une stratégie pays de transition et incluent notamment la réponse d'urgence SSR et un projet important de renforcement de la résilience.

MISSION DE CAPITALISATION

Périmètre

Cette mission de capitalisation a été commissionnée par le Bureau Mali du Programme Alimentaire Mondial (PAM). Elle vise à renforcer les interventions futures et améliorer les activités d'atténuation de crise alimentaire en identifiant les leçons apprises et les bonnes pratiques de l'opération d'urgence « SAHEL SHOCK RESPONSE » en 2018 au Mali.

Cette mission de capitalisation s'est déroulée de janvier à avril 2019. Une analyse globale des forces et faiblesses de l'intervention d'urgence mise en œuvre par le PAM et ses partenaires en 2018, le « Sahel Shock Response », a été réalisée et une liste de cinq sujets clés d'apprentissage a été identifiée : les enjeux de ciblage, de modalités d'intervention (dont les transferts monétaires), de suivi & évaluation, de préparation et d'intervention en urgence, et de coopération.

Afin de pouvoir partager au mieux les leçons apprises avec l'ensemble des acteurs et d'en tirer des enseignements pour les interventions à venir, plusieurs supports de capitalisation ont été développés et mis à disposition, dont ce rapport final accompagné d'un résumé exécutif et plusieurs fiches de capitalisation de bonnes pratiques.

Les principaux utilisateurs de cette mission de capitalisation sont le Bureau Pays (BP) du PAM au Mali et les sous-bureaux, les partenaires coopérants et les services techniques étatiques, et notamment ceux directement impliqués dans le Plan de Réponse National, et le Bureau Régional du PAM pour l'Afrique de l'Ouest (RBD) et le bureau des opérations d'urgence du PAM au siège.

Approches

Cette mission de capitalisation se distingue par rapport à une mission d'évaluation sur les points clés suivants :

- L'hypothèse de base de cette mission de capitalisation est que les acteurs ont la capacité (nécessité) d'apprendre/de réfléchir sur leur action – voire qu'ils sont les seuls à pouvoir le faire. Ce qui implique que le rôle de l'équipe de capitalisation s'est essentiellement focalisé sur de la facilitation, de l'aide à la prise de parole et au partage (et non de construire et apporter la connaissance et un jugement de valeur de l'extérieur) ;
- Il est nécessaire de pouvoir comparer entre ce qui était prévu, ce qui fut fait et ce qui fut obtenu mais une mission de capitalisation donne la priorité à l'expérience subjective des parties prenantes (leurs « lunettes »). L'équipe de capitalisation n'a donc pas fondé son analyse sur les critères traditionnels d'évaluation du Comité d'Aide au Développement (CAD-OCDE) et a donné d'abord la possibilité à chaque interlocuteur d'exprimer ce qui lui paraissait le plus important.

Afin d'analyser les apports de l'opération d'urgence « SAHEL SHOCK RESPONSE » en 2018 au Mali et d'identifier des éléments d'amélioration pour les interventions futures, le Groupe URD a proposé un cadre d'analyse

^{7/} Mali : Une évaluation du portefeuille du PAM (2013-2017) Rapport d'évaluation, Octobre 2018.

^{8/} Mali : Une évaluation du portefeuille du PAM (2013-2017) Rapport d'évaluation, Octobre 2018. p. 37

qui se fonde sur une analyse de processus (process map) visant à analyser les **effets** (les résultats des activités sur l'amélioration de la situation – **Quels sont les résultats de l'opération?**; les processus en eux-mêmes (le fonctionnement et les activités menées dans cette opération, et notamment les modalités d'interventions « cash » – **Comment l'opération a-t-elle produit les résultats observés?**); et les **acteurs** (les moyens humains de cette opération, avec un focus particulier sur les la répartition des rôles et responsabilités entre les différents acteurs – **Comment les différents acteurs ont-ils contribué à l'opération?**). Cette analyse a été conçue pour examiner plus spécifiquement les éléments de capitalisation qui peuvent contribuer à améliorer les futures opérations.

L'illustration ci-dessous représente schématiquement ce cadre d'analyse.



Figure 1 : représentation logique du cadre d'analyse

Cette étude a été réalisée en trois étapes :

- **Phase I – Cadrage et lancement. Janvier 2019** – Cette phase a impliqué une réunion de démarrage avec les commanditaires de la capitalisation, une première revue documentaire et des entretiens (à distance) avec des personnes clés. Elle a abouti à la production d'un rapport de démarrage qui a permis de confirmer les premiers éléments d'analyse, les questions clés, et une planification détaillée des phases 2 et 3 de la mission.
- **Phase II – Collecte de données auprès des acteurs clés. Février – Mi- mars 2019** – La collecte de données s'est organisée autour de 4 sources principales d'information : 1. Une 2e revue documentaire. 2. Plus de 40 entretiens individuels ou en groupe, en direct à Bamako, Gao et Mopti ou à distance, avec des représentants du PAM, des autorités, des bailleurs, des partenaires coopérants, des commerçants et des personnes bénéficiaires. 3. Un questionnaire en ligne pour les partenaires opérationnels et les

membres des sous-bureaux du PAM. 4. Une analyse des données mVAM pour avoir une meilleure compréhension de la perception des bénéficiaires.

- **Phase III – Analyse, formalisation et restitution. Mars – Mai 2019** – L'analyse des différentes données collectées a été réalisée en mars et les premiers résultats ont été confirmés et complétés lors d'un atelier de restitution à Bamako en avril. Cette phase a abouti à la production d'un rapport de capitalisation et de cinq fiches de bonnes pratiques disponibles pour toutes les parties prenantes.

SAHEL SHOCK RESPONSE Mali 2018

CADRE D'INTERVENTION

Dans le cadre du Plan National de Réponse (PNR 2018), le PAM appui le Gouvernement à apporter une réponse d'urgence dans les zones identifiées comme étant les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Cette Opération a été nommée « Sahel Shock Response » par le PAM car elle est une réponse coordonnée sur les pays du sahel qui ont tous été touchés à différents niveaux par la sécheresse en 2018. Dans le cadre de la présente capitalisation, seule l'opération du Mali est étudiée et « Sahel Shock Response » ne fait allusion qu'à cette opération au Mali. Cette intervention mise en œuvre par le PAM et ses partenaires a inclus des distributions inconditionnelles de vivres, Cash et Bons aux ménages pendant la période de soudure pastorale et agropastorale avec une supplémentation nutritionnelle pour prévenir la malnutrition chez les enfants de moins de 2 ans et les femmes enceintes et allaitantes particulièrement vulnérables au-cours de la période d'intervention⁹.

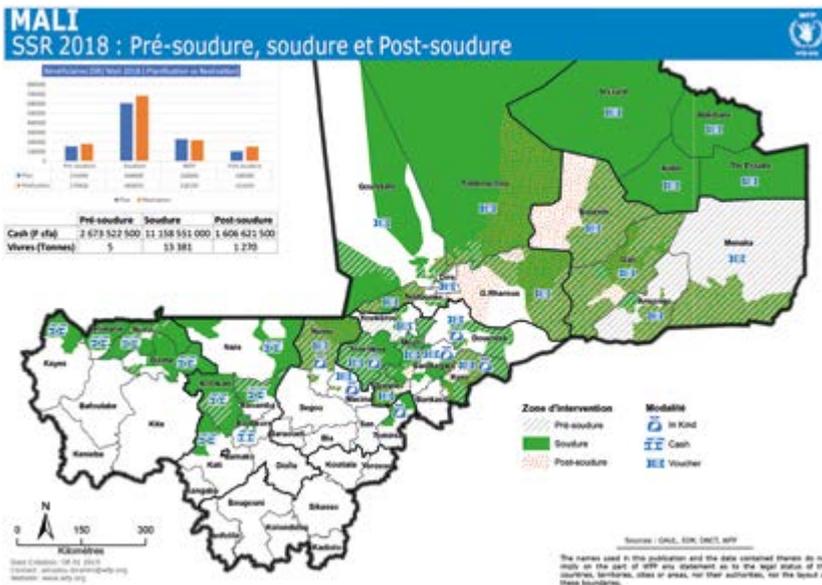
Le Mali est concerné par la situation d'urgence régionale de niveau 2 déclarée par le PAM à partir de janvier 2012 en raison d'une sécheresse et, après mars 2012, en raison de troubles politiques. Le 6 juin 2018, en réponse à l'aggravation de la crise alimentaire qui a touché le Mali mais également plus largement la région du Sahel, le directeur exécutif du PAM a déclaré une urgence L3 préventive dans la région du Sahel le 6 juin 2018 jusqu'en novembre 2018. Une mise à l'échelle de la réponse pendant la période la plus critique, entre juin et septembre, a été mise en œuvre dans cinq pays - Burkina Faso, Tchad, Mali, Mauritanie et Niger- pour donner aux Bureaux Pays (COs) et au Bureau Régional la capacité nécessaire pour contribuer à stabiliser la sécurité alimentaire et les niveaux nutritionnels dans cette zone.

CHIFFRES CLÉS

L'opération mise en œuvre par le PAM et ses partenaires au Mali en 2018 a ciblé **823,798 personnes** à l'échelle

^{9/} Extrait du : Brief opérationnel SSR p. 3

^{10/} Unité de suivi & Évaluation / VAM du PAM Mali



personnes bénéficiaires lors de la période de soudure principale par rapport aux cibles initiales.

Mise en œuvre

Pour mettre en œuvre cette opération, plus de 14,467 tonnes de vivres ont été distribuées et des transferts monétaires pour une valeur de plus de 23 millions de dollars US ont été réalisés avec l'appui du personnel du PAM, des autorités et des services techniques de l'État, des partenaires coopérants et des prestataires de services. Des Accords de partenariat sur le terrain (FLA) ont été signés avec **3 organismes « TPM » chargé de suivi** (AMRAD - Mopti-Ségou-Gao, GARDL - Kidal et IEDA - Tombouctou) et des partenaires coopérants incluant **16 ONG dont 7 Internationales** (World Vision, ACTED,

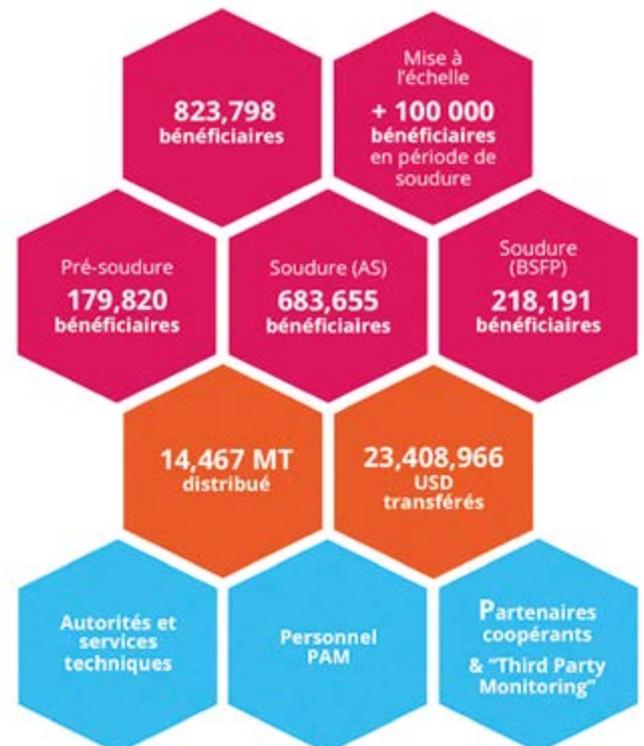
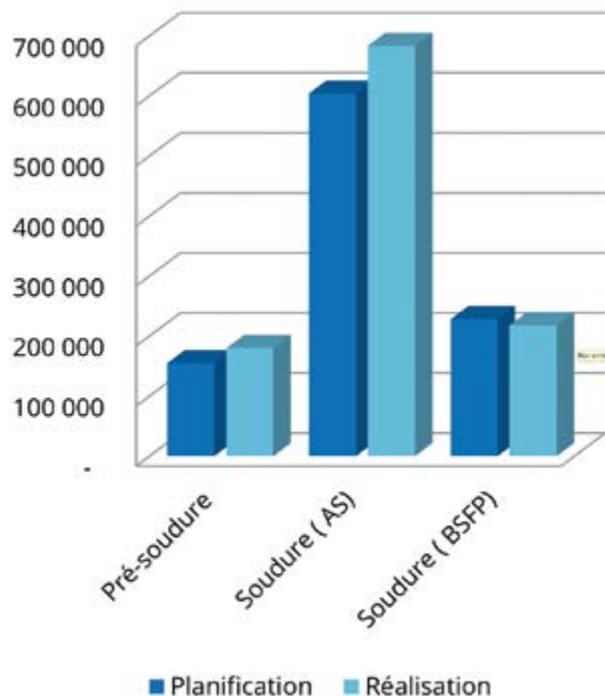
ACF, MPDL, IEDA Relief ; Islamic Relief et Reach Italia) **et 9 Nationales** (ADAZ, UAVES, IMADEL, ARDIL, YAGTU, ADG, ADR, ASDAP et CSPEEDA). Un contrat a également été signé avec une Banque (BMS) pour couvrir les régions de Kayes et Koulikoro en transfert de Cash. Le suivi à distance dans les zones inaccessibles est assuré par les TPM dont AMRAD (Mopti-Ségou-Gao), GARDL (Kidal) et IEDA (Tombouctou). Pour les Bons d'achat, des contrats ont été signés pour toute l'année et renouvelable sur 2019 avec des commerçants grossistes dans les régions de Gao (9 grossistes); Kidal (3 grossistes), Tombouctou (7 grossistes), Mopti (4 grossistes) et Ségou (5 grossistes).

nationale pour des activités d'assistance alimentaire d'urgence, de prévention de la malnutrition aiguë et de traitement de la malnutrition aiguë modérée¹⁰. Sur l'ensemble des interventions des différents acteurs au Mali en 2018 et selon les derniers chiffres du cluster SA, environ **1,200,000 personnes** ont reçu une assistance alimentaire (en nature, espèce ou coupons).

Mise à l'échelle

Comme illustré dans le graphique ci-dessous, la situation d'urgence au Mali en 2018 a obligé le PAM et ses partenaires à une « mise à l'échelle » de leur planification initiale avec une augmentation de plus de 100,000

Bénéficiaires SSR/ Mali 2018 (planification vs réalisation)



LEÇONS APPRIS



Qu'est ce qui a été fait? Quels sont les résultats? Quelles sont les bonnes pratiques? Quelles sont les difficultés? Que ferions-nous différemment?

LEÇONS GLOBALES

Résultats

Points forts

L'ensemble des parties prenantes ont souligné une contribution importante de l'opération d'urgence mise en œuvre par le PAM et ses partenaires en 2018 pour répondre aux besoins alimentaires immédiats des ménages au Mali. Les éléments spécifiques suivants ont été soulignés à plusieurs reprises comme des résultats clés de cette opération :

- Une réduction de l'insécurité alimentaire des ménages ;
- Une réduction de la mortalité infantile et le renforcement du capital des ressources humaines ;
- Une prise en charge de l'ensemble des catégories de populations prioritaires, en incluant les vulnérables saisonniers ; les déplacés internes et externes et les victimes de catastrophes ;
- Un appui à la relance de l'économie locale par l'arrivée d'argent frais pour les petits producteurs ;
- Le maintien des actifs productifs et la préservation des semences de base.

7 « Le projet a permis de lutter contre l'insécurité alimentaire dans les différentes communes d'intervention. Il a contribué à la réduction du taux de malnutrition en fournissant des intrants à une période critique de soudure. »

Partenaire Coopérant

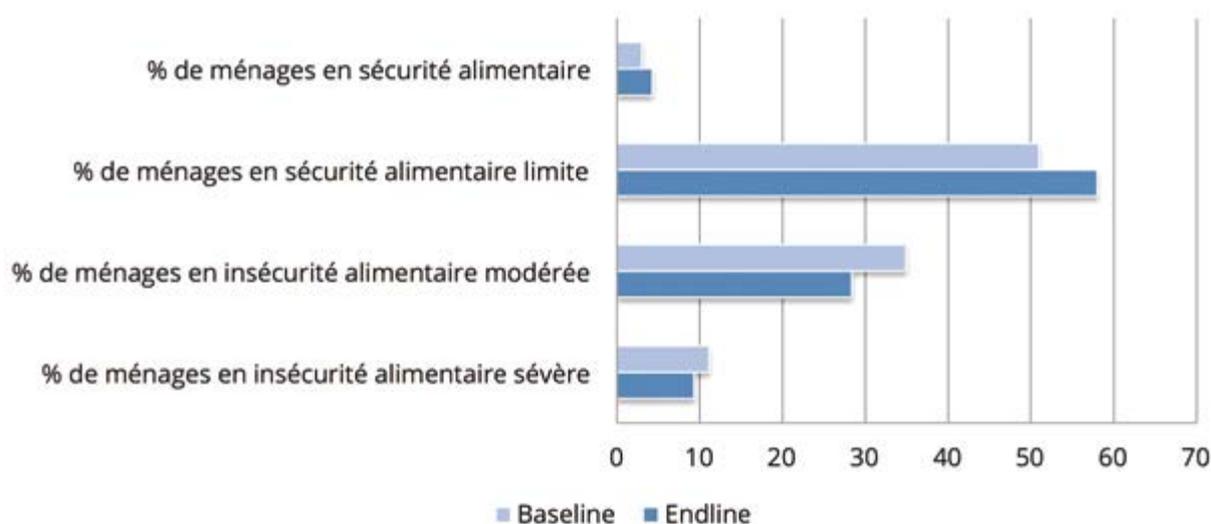
Difficultés

Si les ressources déployées ont été considérables, elles restent inférieures aux besoins des populations. Les quantités distribuées correspondent à celles annoncées par les organisations aux populations mais de nombreux représentants de bénéficiaires, d'autorités et de partenaires de mise en œuvre ont souligné le fait qu'elles ont été insuffisantes.

7 « Les zones d'intervention et le quota des bénéficiaires par communes doivent être revus à la hausse car le projet est loin de couvrir tous les ménages vulnérables de nos zones d'intervention. Les ateliers d'évaluation de l'assistance aux vulnérables organisés dans chaque Cercle (...) ont tous exprimé le souhait de voir le nombre de bénéficiaires augmenter et la prise en compte de plusieurs Communes dans les futures interventions. »

Partenaire

CHIFFRES CLES – Indicateurs d'outcome¹¹ : CARI



7 « Le besoin est souvent très élevé par rapport à la planification, qui rend souvent difficile le ciblage, (les plus vulnérables parmi les vulnérables). »

PAM

CHIFFRES CLÉS

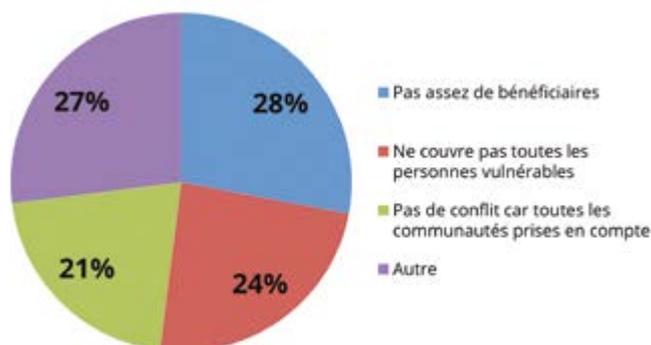
La réponse des acteurs humanitaires a été limitée pendant la période de soudure (juin à septembre), au niveau de la couverture des besoins alimentaires ainsi que pour les appuis aux moyens d'existence. Ainsi, environ 840 000 personnes ont bénéficié d'une assistance alimentaire saisonnière sur 1.6 millions de personnes, soit 47.5 % de gap¹², et moins de 235 000 personnes auront reçu un appui à leurs moyens d'existence selon le cluster sécurité alimentaire. Bien que les plaidoyers menés depuis le début de l'année aient permis de débloquer des fonds additionnels en mai-juin, il restait un gap de financement de 47 % soit un peu plus de 75 millions USD restant à mobiliser pour le secteur de la sécurité alimentaire. Dans le secteur de la nutrition, 75 000 enfants malnutris aigus sévère et 66 000 aigus modérés ont été pris en charge, soit environ 30 % de la cible nationale. 36 millions USD ont pu être mobilisés sur les 55 millions USD recherchés soit un gap de 19 millions USD qui restait à couvrir en 2018.

Ce déficit en termes de quantité a parfois créé des tensions au sein des communautés et provoqué la création de stratégies d'adaptation qui diminuent encore davantage la part des personnes bénéficiaires.

Chiffres clés

Les membres des communautés bénéficiaires ont été interrogés pour le suivi du PAM concernant la potentielle implication du ciblage dans les conflits et les causes. 3.9 % des bénéficiaires répondants ont considéré que le ciblage a pu générer des conflits. 21 % des répondants ont considéré que le ciblage n'avait pas généré de conflit car toutes les communautés avaient été prises en compte.

Cause de l'implication du ciblage dans les conflits



Le ciblage a généré des conflits pour 28 % parce qu'il n'y avait pas assez de bénéficiaires et pour 24 % parce que le ciblage ne couvrait pas toutes les personnes vulnérables.

7 « Des petites tensions sont constatées dans le village mais pour éviter cela des redistributions sont faites entre voisins et parents proches. »

Personne Bénéficiaire (Gao)

Des effets négatifs

Les effets négatifs suivants ont été soulignés lors des entretiens :

- Des situations de distance parcourue importante pour les bénéficiaires pour récupérer l'assistance.
- En raison de la réduction des distributions en nature et du recours accru aux transferts monétaires – qui ne permettent pas au PAM d'influer sur le choix du fournisseur de produits alimentaires – les achats de vivres auprès d'organisations d'agriculteurs ont continué à reculer en 2018.

Sujets clés d'apprentissage

Au cours des différentes contributions, les cinq sujets ci-dessous ont été soulignés par les différentes parties prenantes comme les sujets d'apprentissage les plus importants :

1. **Ciblage** - Comment la sélection des zones et des personnes prioritaires est-elle effectuée ?
2. **Modalités d'interventions** - Comment le choix et la mise en œuvre des modalités d'interventions ont-ils été effectués ?
3. **Suivi & Évaluation** - Comment la collecte et l'analyse de données ont-elles contribué à répondre aux besoins des populations de manière responsable et transparente ?
4. **Préparation aux situations d'urgence et intervention** - Comment le PAM et ses partenaires ont-ils pu intervenir de manière rapide et efficace après la crise identifiée en 2018 ?
5. **Coopération** - Comment le PAM et ses partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux ont-ils coopéré ?

Les leçons thématiques qui suivent sont par conséquent organisées autour de ces cinq sujets clés d'apprentissage.

^{12/} Le suivi des réalisations mensuelles montre en outre une mise en place tardive et parfois insuffisante de certains appuis, avec seulement 460 000 bénéficiaires dont les besoins alimentaires ont pu être couverts à 100 % pendant la totalité des 4 mois de soudure.

LEÇONS THÉMATIQUES

Ciblage

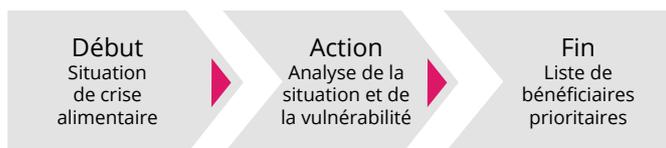
Comment la sélection des zones et des personnes prioritaires est-elle effectuée ? Quelles sont les bonnes pratiques ? Que devons-nous faire différemment ?

Description

POURQUOI ?

Le ciblage vise à identifier les zones et les personnes prioritaires. Cette action représente une étape primordiale dans le cadre de l'assistance alimentaire au Mali.

« Une méthode de ciblage bien choisie et bien mise en œuvre maximisera les bénéfices sociaux d'un programme d'alimentation et de nutrition en excluant les personnes non nécessiteuses, et il en minimisera les coûts en intégrant seulement les personnes dont les besoins sont les plus grands. »



7 « Une méthode de ciblage bien choisie et bien mise en œuvre maximisera les bénéfices sociaux d'un programme d'alimentation et de nutrition en excluant les personnes non nécessiteuses, et il en minimisera les coûts en intégrant seulement les personnes dont les besoins sont les plus grands. »¹³

COMMENT ?

Le ciblage du PAM et de ses partenaires s'est organisé autour de 2 étapes principales :

1. Le « ciblage géographique », c'est-à-dire l'identification des zones prioritaires d'intervention dans le pays. Cet exercice repose sur l'identification des niveaux de vulnérabilité et d'insécurité alimentaire sur la base de différentes sources de données au Mali, notamment les résultats de l'ENSAN (Enquête Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle), les données du Système d'Alerte Précoce – SAP - sur les communes en insécurité alimentaire et économique, et les analyses et projections du Cadre Harmonisé. Une deuxième répartition est ensuite réalisée au niveau régional entre les organisations présentes dans les différentes zones sous l'égide des services techniques, OCHA et le sous cluster.

2. Le « ciblage communautaire », c'est-à-dire l'identification des personnes bénéficiaires prioritaires dans les zones prioritaires. À partir du ciblage géographique, les autorités communales sont informées du nombre de ménages bénéficiaires pour leurs villages, et transmettent ensuite aux chefs de village le nombre de ménages qui peuvent être sélectionnés comme bénéficiaires. Le PAM et ses partenaires de mise en œuvre commencent la sensibilisation dans les villages sur les objectifs de l'intervention et les démarches méthodologique à suivre. À la suite de cette sensibilisation, trois comités sont mis en place dans chaque village avec le concours des autorités locales présentes, les élus et les leaders des villages concernés :

- > Le comité de ciblage pour créer une liste des personnes bénéficiaires qui sera ensuite validée auprès des communautés en assemblée générale, des autorités compétentes et du PAM. Il est généralement composé par des représentants de femmes, d'hommes, et de jeunes, des élus, des leaders communautaires et des services technique, et disparaît après validation de la liste ;
- > Le comité de plainte pour faire remonter tout problème éventuel est généralement composé par les notables, les chefs religieux ou coutumiers ;
- > Le comité de distribution, souvent composé des mêmes personnes que le comité de ciblage, pour réaliser ou faciliter la distribution auprès des personnes bénéficiaires.

QUOI ?

Les critères du ciblage géographique se fondent tout d'abord sur les données du **Système d'Alerte Précoce (SAP)** qui combine différents facteurs dont la production agricole, l'élevage, les prix etc. pour classer les communes en quatre catégories : « Difficulté Alimentaire – DA » ; « Difficulté Socio-Economique Sévère – DES » ; « Difficulté Socio-Economique Légère – DEL » et « Pas de Difficulté – RAS ». L'intervention mise en œuvre par le PAM et ses partenaires va cibler en priorité les communes en DA et celles en DES non couvertes par d'autres acteurs ainsi que certaines communes en DEL dans les zones de conflits. Le **Cadre Harmonisé** va, quant à lui, attribuer une phase d'insécurité alimentaire à chaque cercle en fonction d'un processus rigoureux d'enquêtes statistiques validées (ENSAN et SMART), des rapports des services techniques, des ONG, du réseau FEWSNET, et de l'évaluation par les experts impliqués. L'assistance alimentaire cible les zones en phases 3 à 5, tandis que les zones en phase 2 sont surtout ciblées par le programme résilience/création d'actifs.

^{13/} Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), « Ciblage et amélioration de la nutrition MOYENS D'AMÉLIORER LE STATUT NUTRITIONNEL », 2003, Rome

Les critères du ciblage communautaire sont définis en assemblée générale à travers un processus inclusif et participatif sur la base de critères de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire discutés et convenus localement. Les critères inclus généralement, le nombre de repas consommés par le ménage par jour, les ménages sans source de revenus stables dirigés par une femme seule, une personne handicapée ou souffrant de maladie chronique ou dirigé par une personne âgée, ménages ayant un enfant malnutris etc.

QUAND ?

Le SAP en partenariat avec le PAM, la FAO, FEWSNET et le Cluster Sécurité Alimentaire, a réalisé deux Enquêtes Nationales de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle en octobre-novembre 2017 et en janvier-février 2018 dont les résultats ont été validés du 12 au 17 mars 2018. Un premier ciblage a été réalisé en février 2018 pour la soudure pastorale. La répartition au niveau régionale entre les organisations présentes dans les différentes zones, et le « ciblage communautaire » pour la soudure principale se sont effectués entre mars et mai 2018.

QUI ?

Les acteurs clés pour le ciblage géographique sont le SAP, le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel (CILSS), l'Observatoire du Marché Agricole (OMA), le Commissariat à la Sécurité Alimentaire (CSA), les services techniques, les ONG, le PAM et ses partenaires de mise en œuvre, la FAO, FEWSNET et le Cluster Sécurité Alimentaire.

Les acteurs clés pour le « ciblage communautaire » sont les élus et les chefs de villages et autres leaders communautaires, les représentants des comités (hommes, femmes et jeunes), les services techniques de l'État et les organisations de mise en œuvre.

Résultats obtenus

FORCES

Un ciblage exhaustif – Contribuant aux priorités nationales (Cadre Harmonisé, Plan National de Réponse), la principale force du ciblage de l'opération mise en œuvre par le PAM et ses partenaires est la prise en considération de l'ensemble des catégories de populations prioritaires. Le ciblage a, en effet, inclus les vulnérables saisonniers, les déplacés internes et externes, ainsi que les victimes de catastrophes.

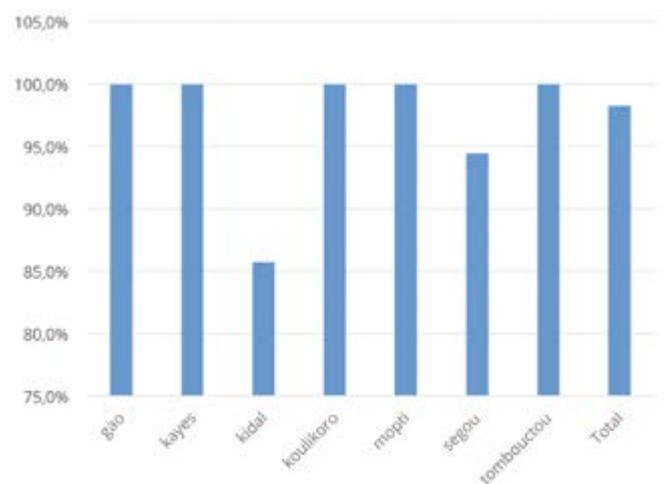
« Le succès dans la réponse du PAM en 2018 est la prise en charge en plus de ce qui est prévu des victimes des catastrophes, des déplacés de guerre et des conflits intercommunautaires. »

Partenaire Coopérant

Un ciblage participatif – Les modalités de mise en œuvre du ciblage communautaire semble permettre une implication forte des autorités locales et des populations avec la mise en place des comités villageois et la validation des listes en Assemblée Générale (AG).

Un ciblage équitable – Lors des consultations auprès de personnes bénéficiaires, et comme indiqué sur le tableau ci-contre, une très forte majorité de personnes interrogées considère le ciblage comme étant juste, équitable et transparent.

Figure 2 : Pourcentage de personnes considérant le ciblage juste/équitable/transparent. Source - Unité de Suivi & Évaluation / VAM du PAM Mali



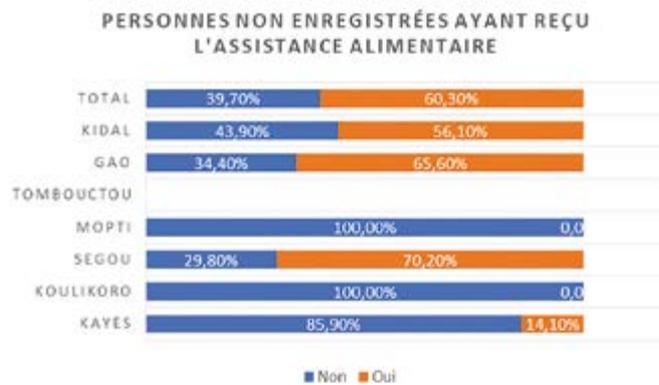
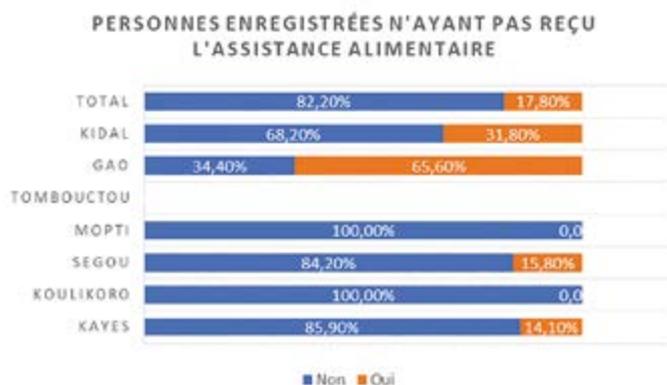
« Notre constat est que la majorité (des bénéficiaires) répond aux critères de vulnérabilité, pour cela nous pensons que le ciblage a été bien fait »

Personne Bénéficiaire

Ce constat mérite cependant d'être analysé plus en détail car il est exprimé par les personnes ayant reçu une aide et, comme indiqué ci-dessous, de fortes disparités d'inclusion/exclusion des personnes prioritaires apparaissent selon les régions sans que nous ayons assez d'information qualitative pour pouvoir expliquer et comprendre ces écarts.

Chiffres clés

Selon les données de suivi du PAM, sur toutes les régions couvertes, 17,8 % des ménages interrogés ont déclaré que des personnes enregistrées n'ont pas reçu l'assistance alimentaire et 60,3 % des ménages interrogés ont déclaré que des personnes non enregistrées ont reçu l'assistance alimentaire.



FAIBLESSES

Manque de temps - Un manque de temps pour réaliser le ciblage avec une pression importante de mise en œuvre rapide a été relevé comme un obstacle à un bon ciblage. La validation des données arrivant relativement tardivement en mars de chaque année, elle ne laisse pas beaucoup de temps aux équipes pour échanger, prioriser et former avant la mise en œuvre des activités.

Manque de visibilité - Les résultats détaillés des analyses de situation liées au ciblage géographique ne semblent pas être accessibles à tous les acteurs qui pourraient les utiliser pour améliorer leurs priorisations. De plus, le ciblage géographique permet d'objectiver une priorisation au niveau des communes et le ciblage communautaire permet de prioriser les personnes bénéficiaires au niveau des villages, mais il ne semble pas y avoir d'information sur la manière dont les villages - et le volume d'aide - sont priorisés au sein des communes.

Méthode de ciblage - Un guide pratique -et externe au PAM- pour la mise en œuvre de l'assistance alimentaire gratuite propose une méthodologie détaillée pour le ciblage des ménages éligibles mais plusieurs difficultés ont été soulignées par les différentes parties prenantes pour un « ciblage communautaire » de qualité :

- En dépit de rencontres régulières organisées sous l'égide du développement social, et souvent en bilatéral entre les partenaires, l'existence de différentes listes empêche les différentes organisations de cibler les mêmes bénéficiaires et d'assurer une réelle complémentarité de leurs interventions ;
- Un manque d'outils à disposition des partenaires pour un ciblage axé sur les vulnérabilités ;
- Une différence de perspective sur les critères de priorisation entre une approche humanitaire fondée sur le niveau de « vulnérabilité » et une approche plus développement/social fondée sur le niveau de pauvreté ;
- Un manque de visibilité au niveau des villages avec un ciblage porté par les leaders communautaires, et le risque dans une année électorale en 2018 d'avoir été utilisé au profit de partis politiques.

« Le ciblage comme base d'assistance devrait être renforcé, la répartition géographique des interventions devrait être équitable en tenant compte des besoins. Le CH, le HNO, devraient aussi se focaliser au niveau commun dans le but de répondre aux besoins les plus accrus des communautés. »

Partenaire Coopérant

L'identification des bénéficiaires au niveau communautaire se fait par différentes méthodes. Le choix des outils varie, y compris, parmi les ONG financées par le PAM. Le PAM privilégie une méthode reposant sur la participation des communautés et à laquelle se joignent les autorités locales, les partenaires et les représentants de communautés et collectivités locales. Il est donc difficile de comparer les critères de choix de bénéficiaires entre institutions. De plus, le nombre de bénéficiaires sur la liste peut changer en fonction du financement disponible. Par conséquent, l'absence d'une méthodologie unique parmi les intervenants pose le problème d'uniformité de la sélection des bénéficiaires, créant ainsi une certaine ambiguïté et peut-être même une certaine inégalité entre les ménages vulnérables dans les zones ciblées.

Source - PAM, « Mali : Une évaluation du portefeuille du PAM (2013-2017) », Rapport d'évaluation, Octobre 2018.

Populations nomades - Toutes les interventions de sécurité alimentaire au Mali intègrent les cycles de retour des nomades avec une soudure pastorale à partir de février/mars. Il y a cependant peu de données pastorales, et ces données ne sont pas considérées dans le Cadre Harmonisé qui est validé de manière trop tardive (mars) pour être considéré pour ce type d'intervention.

« Grosses faiblesses des données pastorales »

PAM

Bonnes pratiques

FACTEUR DE SUCCÈS

Implication des acteurs dans le ciblage – L'implication des équipes du PAM et de ses partenaires au démarrage du ciblage des bénéficiaires a été soulignée comme un facteur essentiel de succès pour cette étape indispensable à la bonne mise en œuvre de l'opération SSR. La validation de la liste des bénéficiaires à l'assemblée générale communautaire a aussi été identifiée comme un facteur de réussite pour l'acceptation du ciblage.

DÉFIS ET SOLUTIONS

Divergences sur l'évaluation des besoins – L'évaluation des besoins réalisée par l'intermédiaire du Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel, un document connu sous le nom d'analyse du « Cadre Harmonisé », représente le principal

élément d'influence sur la planification et l'allocation des ressources pour les interventions de sécurité alimentaire. Les chiffres issus du cadre harmonisé pour 2018 ont cependant donné lieu à de nombreux débats et ont été modifiés au début de l'année 2018. Les résultats de l'analyse du Cadre Harmonisé de mars 2018 ont en effet montré que **4.3 millions de personnes** étaient en insécurité alimentaire dont 932,651 dans une situation d'urgence. Les acteurs humanitaires étaient d'avis que les données de production agricole utilisées pour le Cadre Harmonisé étaient relativement optimistes et l'Enquête Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle – ENSAN montrait une situation très préoccupante dans de nombreux cercles notamment ceux installés sur la bande sahéenne à l'ouest et au centre du Pays. Ainsi, le nombre de personnes en besoin d'assistance alimentaire d'urgence a été réévalué à 1.6 million¹⁴ par le cluster vers avril-mai 2018.

SYNTHÈSE - SWOT

FORCES

- Prise en considération de l'ensemble des catégories de population (nomades, déplacés, etc.)
- Capacité d'évaluation des besoins au niveau national
- Implication des équipes terrain PAM et partenaires
- Implication des populations

FAIBLESSES

- Manque de ressources par rapport aux besoins
- Existence de différentes listes de bénéficiaires
- Manque de visibilité
- Manque d'outils au niveau communautaire
- Données pastorales limitées
- Manque de temps

OPPORTUNITÉS

- Demande d'harmonisation des critères de ciblage
- Disponibilité des services techniques
- Possibilité d'un système d'alerte « sites sentinelles » pour la pré-identification des signes d'insécurité alimentaire - Structures Communautaires d'Alerte Précoce et des Réponses aux Urgences (SCAP RU)
- Disponibilité des ONG partenaires et TPM
- Forte participation communautaire

MENACES

- Divergences sur l'évaluation des besoins
- Processus pouvant être influencé (par ONG, acteurs gouvernementaux...)
- Divergences humanitaires « vulnérabilité » / Développement « pauvreté »
- L'insécurité grandissante, y compris les conflits



Recommandations

RECOMMANDATION 1

Contribuer au développement d'une stratégie de ciblage géographique au niveau national – Étant donné que les niveaux de financement demeurent trop faibles par rapport aux besoins, le PAM et les autres acteurs, notamment le Gouvernement, doivent concevoir une stratégie pour optimiser les interventions et accroître l'efficacité, qui prévoit en particulier des évaluations des besoins plus efficaces et un ciblage plus cohérent jusqu'au niveau village.

Actions / Démarche à entreprendre

Améliorer les modalités actuelles d'analyse des besoins :

- Renforcer l'utilisation des analyses de situation complémentaires aux ENSAN entre mars et novembre de chaque année.
- Faciliter le partage des analyses SAP avec tous les opérateurs
- Tester la mise en place de « sites sentinelles », c'est-à-dire un échantillonnage de localités pour pré-identifier les signes d'insécurité alimentaire
- Intégrer les données pastorales dans le Cadre Harmonisé
- Renforcer le ciblage des populations d'accueil/hôtes (host community)
- Organiser des ateliers régionaux pour appuyer le SAP sur l'analyse du contexte

Contribuer à améliorer le Plan National de Réponse :

- Définir une logique d'intervention avec des orientations stratégiques claires, dotée d'un cadre de résultats assorti d'indicateurs mesurables
- Responsabiliser les services techniques et les collectivités au niveau national, régional et local dans la validation du document

Contribuer à harmoniser les critères de ciblage entre les partenaires :

- Revoir l'approche générale de ciblage en valorisant l'ensemble des outils disponibles (Registre Social Unifié, Système Expert, système de suivi permanent des actions de relèvement)
- Contribuer à l'harmonisation des critères de ciblage au sein du cluster de Sécurité Alimentaire et dans le cadre du Plan national de réponse
- Supporter la mise en place d'un registre social unifié (RSU) qui intègre une dimension humanitaire dans ses critères
- Explorer les possibilités d'établir chaque année des listes de ménages vulnérables par village avec la DNDS, Jigisemejiri et SAP

RECOMMANDATION 2

Supporter les modalités de ciblage communautaire sur le terrain – Le délai très court pour cette étape clé de ciblage communautaire et le manque d'uniformité dans les modalités de sélection des bénéficiaires peuvent contribuer à créer des inégalités.

Actions / Démarche à entreprendre

- Prévoir un temps plus important pour le ciblage « communautaire »
- Développer un guide clair des approches de ciblage pour que les éléments d'analyse actuels (HEA, indicateurs SA) soient applicables sur le terrain
- Associer les TPM au suivi a posteriori des listes de bénéficiaires pour renforcer la cohérence et la transparence du ciblage communautaire
- Impliquer et redynamiser les comités de sécurité alimentaire et les comités communaux de veille de crise pour identifier les villages vulnérables
- Renforcer les cadres de rencontres et d'échanges entre les partenaires coopérants afin d'anticiper et améliorer le processus de ciblage
- Renforcer l'information auprès des communautés sur le ciblage
- Améliorer la coordination/harmonisation des méthodes de ciblage
- Renforcer les capacités des collectivités pour une meilleure implication
- Poursuivre la réflexion entre les partenaires et les services techniques sur l'harmonisation des rations dans une même zone d'intervention

Modalités d'interventions

Comment le choix et la mise en œuvre des modalités d'interventions ont-ils été effectués ? Quelles sont les bonnes pratiques ? Que devons-nous faire différemment ?

Description

POURQUOI ?

La mise en œuvre de l'opération SSR par le PAM et ses partenaires vise à renforcer la sécurité alimentaire des ménages et assurer la prise en charge des enfants, des femmes enceintes et allaitantes souffrant de malnutrition dans les villages ciblés.



COMMENT ?

Réalisation - L'intervention d'urgence mise en œuvre par le PAM et ses partenaires au Mali en 2018 a inclus des distributions inconditionnelles de vivres, Cash et Bons aux ménages pendant la période de soudure pastorale et agropastorale avec une supplémentation nutritionnelle pour prévenir la malnutrition chez les enfants de moins de 2 ans et les femmes enceintes et allaitantes particulièrement vulnérables pendant la période de soudure.

Support - Cette intervention a été activement appuyée par les services support du PAM, notamment logistique, approvisionnement et finance.

QUOI ?

Une fois les zones les plus vulnérables et les niveaux des besoins identifiés, le choix des modalités d'intervention les plus pertinentes pour une réponse rapide entre vivres, bons d'achat et transfert monétaire a été fondé sur une analyse objective de quatre facteurs : contexte, faisabilité, coût/efficacité et objectifs du programme ; - ex. Tableau coût / efficacité.

QUAND ?

L'ensemble de l'intervention a été réalisé tout au long de l'année 2018.

QUI ?

PAM - Une fois que les priorités géographiques, sectorielles et financières sont définies au niveau du bureau pays, la mise en œuvre des activités revient plutôt aux sous-bureaux du PAM, de concert avec les ONG contractées. De plus, les sous-bureaux maintiennent des relations proches avec les autorités régionales sur la sélection prioritaire des zones spécifiques et la planification des activités.

Partenaire et prestataires de services - Pour mettre en œuvre cette opération, des Accords de partenariat sur le terrain (FLA) ont été signés avec **3 organismes « TPM » chargé de suivi** (AMRAD - Mopti-Ségou-Gao, GARDL - Kidal et IEDA - Tombouctou) et des partenaires coopérants incluant **16 ONG dont 7 Internationales** (World Vision, ACTED, ACF, MPDL, IEDA Relief, Islamic Relief et Reach Italia) et **9 Nationales** (ADAZ, UAVES, IMADEL, ARDIL, YAGTU, ADG, ADR, ASDAP et CSPEEDA). Un contrat a également été signé avec une banque (BMS) pour couvrir les régions de Kayes et Koulikoro en transfert d'espèces. Pour les bons d'achat, des contrats ont été signés pour toute l'année et renouvelables sur 2019 avec des commerçants grossistes dans les régions de Gao, Kidal, Tombouctou, Mopti et Ségou.

Services techniques étatiques - Le partenariat avec les services techniques est formalisé par des protocoles de partenariat qui, pour la DRDES par exemple, confirme la prise en charge des MAM et de leurs accompagnants. Dans le cercle de Ménaka, et du fait de contraintes d'accès, le service du développement social a même réalisé la distribution de vivres en 2018.

Résultats obtenus

FORCES

Capacité de mise en œuvre - L'ensemble des parties prenantes ont souligné la capacité organisationnelle du PAM à mettre en œuvre à grande échelle des mécanismes d'achat et de distribution de vivres et des

systèmes de transfert de type monétaire, et à rester neutre malgré le contexte difficile. Les autorités ont notamment souligné la capacité du PAM et de ses partenaires à intervenir partout, et notamment là où l'État ne peut pas intervenir, et à assurer un accompagnement pour les populations les plus vulnérables après la période de soudure principale.

Les opérations de transport et de stockage de la logistique ont bien fonctionné malgré la difficulté d'accès et les contraintes de sécurité. La préparation de vivres dans des zones difficiles d'accès (ex. Mopti) et l'analyse antérieure de la chaîne d'approvisionnement ont notamment été soulignées comme des éléments clés pour faciliter ces opérations. Les achats de biens et de services semblent avoir été menés à temps ou délégués avec succès à des prestataires de services. L'outil « pipeline » a permis de communiquer les exigences et les lacunes opérationnelles à tout moment, et de produire des mises à jour régulières. Enfin, la planification budgétaire a permis d'anticiper les besoins et de répondre rapidement aux besoins alors que les ressources n'étaient pas encore sécurisées.

Modalités d'intervention - Parmi les différentes modalités de mise en œuvre qui ont été utilisées lors de l'opération d'urgence mise en œuvre par le PAM et ses partenaires au Mali en 2018, deux types d'interventions ont été particulièrement plébiscités par les différentes parties prenantes - 1. Distribution d'intrants nutritionnels aux enfants, femmes enceintes et femmes allaitantes dans le programme dit « Blanket feeding », en soulignant notamment son rôle important de renforcement de la résilience des populations et son influence dans l'augmentation de la fréquentation des CRM et des services de vaccination. ; 2. Transfert monétaire. D'autres interventions « résilience » mise en œuvre par le PAM et ses partenaires ont été également soulignées comme très positives et complémentaires, notamment le programme de cantine scolaire et le support à la création d'actifs individuels et communautaires.

7 « L'assistance saisonnière apportée aux ménages bénéficiaires leur permet de ne pas vendre leurs sources de revenus, tel que le bétail et les récoltes. Cette assistance a permis à certains ménages d'envoyer les enfants à l'école, car l'argent qui était réservé pour la nourriture est maintenant couvert par l'assistance alimentaire du projet. »

Partenaire Coopérant

Conception des opérations - L'analyse objective du choix des modalités entre la distribution de vivres et les transferts monétaires a permis de s'assurer que la modalité dite « cash » a été mise en œuvre dans des conditions pertinentes, et l'équipe PAM a démontré

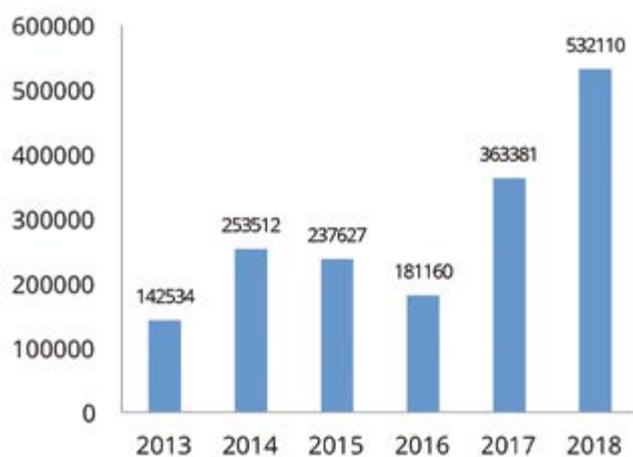
qu'elle avait la capacité d'identifier des problèmes de mise en œuvre « cash » et de la remplacer par une modalité d'intervention plus pertinente si besoin.

Transferts monétaires (CBT) – Comme le montre la figure ci-dessous, le PAM et ses partenaires ont fortement intensifié le recours aux transferts de type monétaire, multipliant par 3,7 le nombre total de bénéficiaires entre 2013 et 2018.

La modalité d'intervention de transfert monétaire a été reconnue comme très positive par les différentes parties prenantes. En dehors des situations d'insécurité, cette modalité semble permettre d'agir plus rapidement et à plus grande échelle, de réduire les rayons de distribution et d'offrir plus liberté de choix pour les personnes bénéficiaires. La modalité de transfert monétaire par « voucher » a été mise en avant à plusieurs reprises comme étant la plus adaptée dans de nombreux contextes maliens.

« Le cash donne plus de liberté et de choix aux bénéficiaires, pas tellement de restriction et respecte la dignité. »
Partenaire Coopérant

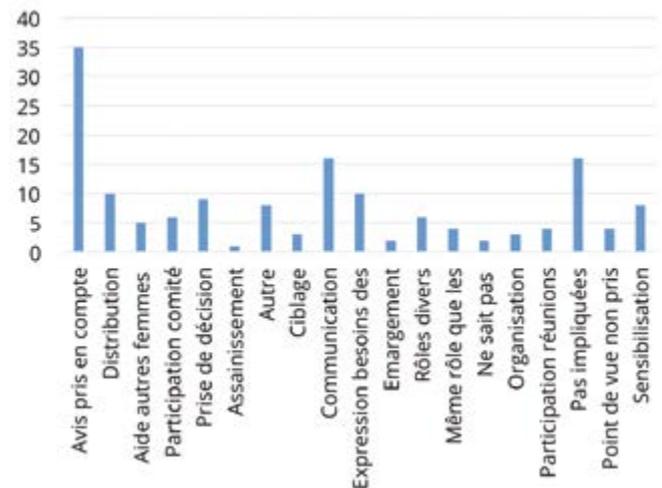
Bénéficiaires des transferts de type monétaire, 2013 - 2018



Genre – L'intervention du PAM et de ses partenaires semble avoir renforcé la participation des hommes et femmes sur un pied d'égalité aux différentes activités, que ce soit lors du ciblage bénéficiaire avec la mise en place de comités d'hommes, de femmes et de jeunes ; pendant la mise en œuvre et le suivi, notamment dans le comité de plaintes, et dans les données finales qui sont désagrégées par genre. De plus, si le programme de distribution alimentaire ne cible pas spécifiquement les femmes ni les ménages gérés par des femmes, le programme de nutrition cible spécialement les femmes enceintes ou allaitantes.

« Le genre est pris en compte un peu partout dans nos activités »
Partenaire Coopérant

Figure 3 : Rôle des femmes dans le comité de gestion. Source : Données du PAM.



Les communautés ont répondu à une question sur le rôle tenu par les femmes dans le comité de gestion. Le graphique ci-dessus montre les rôles tenus par les femmes. **35 %** des membres des communautés répondants estiment que le rôle des femmes a été d'**exprimer leur avis** servant à la prise de décision dans le comité. Le rôle de communication a été mentionné par **16 %**. **16 %** encore considèrent qu'elles n'ont **pas été impliquées** dans le comité de gestion.

FAIBLESSES

Insuffisance de ressources humaines – Au cours de l'opération SSR, le nombre de village couvert par un agent est très élevé ce qui rend le suivi des activités difficiles. À cette insuffisance s'ajoute une instabilité des équipes des partenaires coopérants qui sont contractés par le PAM sur une durée courte et qui ne peuvent par conséquent pas tous conserver leur équipe d'une année sur l'autre.

Délai de validation des financements - Les délais de validation des projets PAM pour les partenaires coopérants peuvent remettre en question les modalités d'intervention et le ciblage.

Mise en œuvre - Plusieurs des personnes rencontrées ont souligné les difficultés opérationnelles suivantes :

- La mise à l'échelle rapide des opérations en juillet 2018, et le manque de préparation/de formation des partenaires coopérants et commerçants, a parfois donné lieu dans certaines régions à certaines erreurs comme des épuisements de stocks au niveau des

marchés ou dans le cadre du blanket feeding, le ciblage de toutes les femmes, et pas uniquement celles qui sont enceintes.

- Les interventions en contexte urbain (ex. Kolokani) ont été plus difficiles à mener avec notamment une plus grande diversité et une plus grande concentration des différentes parties prenantes.
- L'insécurité dans certaines zones a obligé les équipes à ajuster les modalités d'intervention.

Sur la question de l'approvisionnement,

- Le retard de livraison des cartes bénéficiaires et des coupons a parfois affecté le planning de distribution ;
- Le délai d'information très court sur les dates de distributions a été souligné comme une difficulté majeure par plusieurs commerçants ;
- Les difficultés avec les cartes magnétiques (« SCOPE ») ont créé des files d'attente devant les boutiques ou sur les lieux de distribution ;
- Des attaques de commerçants ont eu lieu au cours des acheminements des vivres sur les sites ;
- La grandeur de l'espace et la réduction des mouvements qui ne permettent pas aux commerçants d'être partout et à tout moment.

« Le problème de SCOPE a causé beaucoup d'encre du fait que les empreintes passent difficilement dans les machines et crée beaucoup de file d'attente ; alors que le PAM demande de ne pas durer sur les sites de distribution. »

Partenaire Coopérant

Efficiences - Le PAM a déployé des efforts importants depuis plusieurs années au Mali pour améliorer son efficacité, en intensifiant les achats locaux et en recourant davantage aux transferts de type monétaire : une étude menée par le PAM en 2016 a montré que le recours aux transferts de type monétaire revenait, en moyenne, 29 pour cent moins cher que la distribution de vivres¹⁵. Les données relatives au coût de chaque activité sont cependant insuffisantes pour permettre une analyse plus approfondie des gains d'efficacité et, si le coût supérieur des distributions du PAM peut être expliqué (Contraintes d'accès, structure, etc.), son efficacité par rapport à d'autres acteurs internationaux a été parfois questionnée par certaines parties prenantes pour les actions de petite et de moyenne envergure.

Enjeux sécuritaires - Il n'est pas non plus sûr que tous les risques associés aient été identifiés. Que ce soit pour les commerçants en charge de la distribution ou pour la sécurité des personnes bénéficiaires elles-mêmes.

« Le cash est mieux et plus flexible mais compte tenu de l'aspect sécuritaire expose les vulnérables et l'utilisation pour les biens de la famille n'est pas sûre au cas le responsable n'est pas animé de bonne foi. »

Partenaire Coopérant

Lien urgence / résilience - L'opération d'urgence permet de répondre à une situation de crise et peut aider les personnes à ne pas devoir céder leur capital productif mais l'effet long terme semble cependant limité. Le PAM et d'autres acteurs mettent en œuvre et supportent des interventions de renforcement de la résilience mais celles-ci semblent être mises en œuvre en parallèle sans réelle complémentarité. Selon les chiffres du PAM, entre 1 % et 7 % des ménages bénéficiaires de l'assistance alimentaire ont bénéficié d'un autre programme du PAM et seulement 15 % des ménages bénéficiaires ont reçu une assistance autre que celle du PAM, notamment un appui en santé provenant de l'État¹⁶.

« Beaucoup de boulot sur le sahel shock response mais à cause du temps que cela a pris donc beaucoup de choses mises de côté, notamment la résilience. »

PAM

Sur une perspective plus limitée et interne au PAM, il semble que la cohérence stratégique des actions doit être renforcée puisque les données M&E indiquent que moins de 1 % des ménages qui ont eu accès à l'assistance alimentaire sont ceux aussi ciblés pour des activités de vivres contre actifs (food for assets). La question de la continuité de l'assistance apportée aux personnes déplacées après la période de soudure se pose également - Que deviennent les personnes déplacées assistées après la soudure ?

Bonnes pratiques

FACTEUR DE SUCCÈS

Des modalités adaptées - Les modalités d'intervention ont été reconnues comme très positives par les différentes parties prenantes. En dehors des situations d'insécurité, la modalité cash semble permettre d'agir plus rapidement et à plus grande échelle, de réduire les rayons de distribution et d'offrir plus de liberté de choix pour les personnes bénéficiaires. La modalité de transfert monétaire par « voucher » est mise en avant à plusieurs reprises comme étant la plus adaptée dans de nombreux contextes maliens surtout d'insécurité.

15/ Mali : Une évaluation du portefeuille du PAM (2013-2017) Rapport d'évaluation, Octobre 2018. p. 20

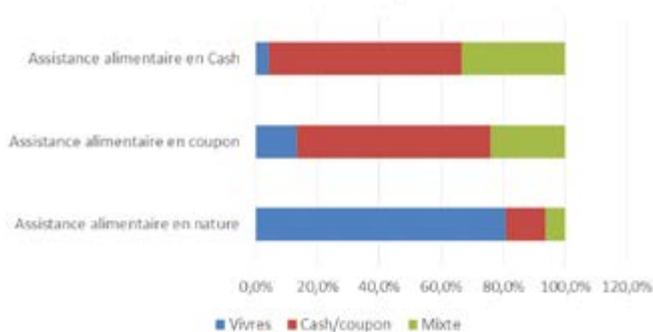
16/ Source - PAM, PDM juillet 2018

CHIFFRES CLÉS

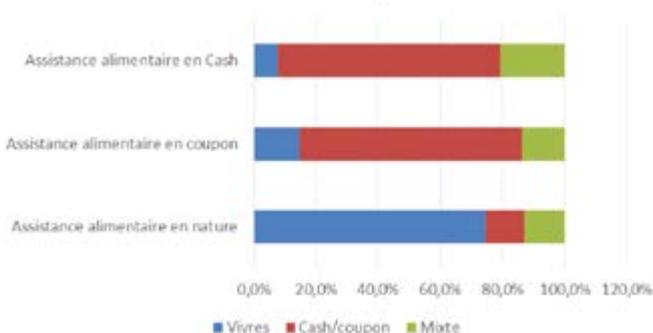
Plus spécifiquement concernant l'assistance alimentaire, la modalité de transfert monétaire a été majoritairement utilisée et représentait plus de 70 % de l'activité en termes de bénéficiaires. Plusieurs types de transferts ont été utilisés selon le contexte, coupons ou voucher sur les régions du nord et de centre et la distribution d'argent avec des fournisseurs de services financiers sur la bande sahélienne et le sud du pays.

Les données de suivi du PAM montrent ci-dessus les préférences de modalités selon les sexes. La modalité Cash semble être privilégiée. Source : Données PAM Mali

Préférences des modalités pour les femmes



Préférences des modalités pour les hommes



DÉFIS & SOLUTIONS

Difficultés d'accès – L'insécurité et les difficultés d'accès lors de la période d'hivernage ont représenté un véritable défi pour tous les acteurs. En faisant des choix opérationnels (suivi par des acteurs externes, renforcement de la modalité de transferts monétaires, équipes mobiles de partenaires dans les zones de conflit du nord), le PAM a pu maintenir la plus grande partie de ses activités dans les régions affectées par le conflit au nord et au centre du pays.

« Les contraintes majeures sont l'insécurité, l'état des routes et la saison des pluies qui rend le déplacement difficile sinon impossible dans certaines localités ».

Partenaire Coopérant

Difficultés de mise en œuvre – La modalité de transfert monétaire a été plébiscitée par la plupart des parties prenantes mais la question demeure sur « comment » cette modalité peut être mise en œuvre de la meilleure des manières possibles, en évitant les difficultés de l'opération SSR 2018, comme :

- Des ruptures de stock dans certains marchés suite à la distribution de cash ;
- Une évolution de la valeur des coupons ou de la quantité des intrants qui a parfois créé des tensions entre les personnes bénéficiaires et les partenaires de mise en œuvre ;
- Des prix très élevés sur certains marchés (identifiés par le système de suivi) mais des difficultés pour avoir des outils d'aide à la décision pour le changement éventuel de modalités ;

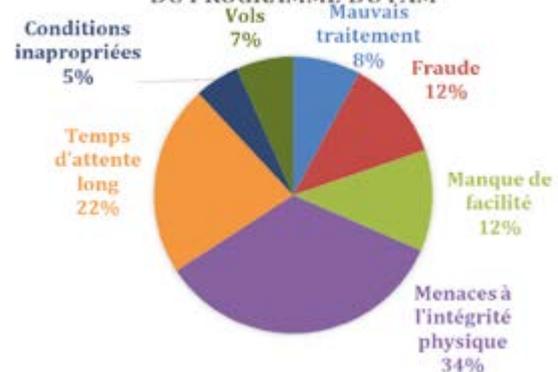
Un nombre limité de contrats avec les commerçants qui limite la compétition, question aussi sur la fixation des prix.

« Question pas sur le cash en lui-même mais comment cette modalité a été mise œuvre (comment l'améliorer). »

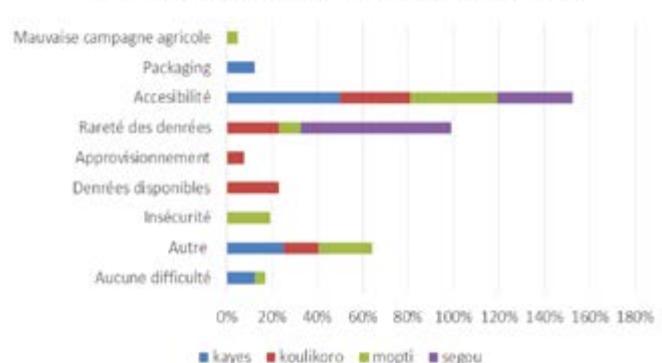
PAM

Seul 0,3 % des personnes bénéficiaires interrogées ont souligné une ou plusieurs contraintes pouvant gêner la distribution. Pour les personnes bénéficiaires et les commerçants, les difficultés principales lors des distributions ont été les problèmes d'insécurité, d'attente, d'accessibilité, et de raretés des denrées.

CONTRAINTES RENCONTRÉES SUR UN SITE DU PROGRAMME DU PAM



Difficultés d'approvisionnement commerçants



SYNTHÈSE - SWOT

FORCES

- Capacité de mise en œuvre à grande échelle
- Analyse du choix des modalités d'intervention
- Transferts monétaires
- Distribution d'intrants nutritionnels
- Flexibilité pour adapter les interventions
- Prise en compte du genre

OPPORTUNITÉS

- Engagement des partenaires coopérants
- Capacité des services techniques de l'État
- Interventions "résilience" complémentaires



FAIBLESSES

- Insuffisance de ressources humaines
- Faible communication du PAM sur des éventuels changements
- Délai de validation des projets PAM
- Difficultés d'utilisation des cartes magnetiques «SCOPE»
- Lien intervention d'urgence & résilience

MENACES

- Insécurité
- Difficultés d'accès
- Capacités d'intervention en milieu urbain
- Rupture de stock de certains marchés
- Risque de diminution des achats de produits locaux

Recommandations

RECOMMANDATION 1

Continuer à renforcer les outils d'aide au choix des modalités d'interventions – Le choix et les modifications des modalités d'intervention ayant des incidences sur les communautés locales, le PAM devrait continuer à éclairer les prises de décision par des éléments factuels et compréhensibles par tous.

Actions / Démarche à entreprendre

Continuer à améliorer l'analyse de sélection des modalités d'interventions en incluant notamment des éléments d'analyse sur les causes profondes des besoins, les contraintes d'accès et de sécurité, les interventions des autres acteurs, les effets potentiels positifs et négatifs

RECOMMANDATION 2

Lier les activités d'urgence avec d'autres activités à plus long terme – Plus de liens devraient être créés entre les réponses d'urgence et des activités à plus long terme comme la création d'actif, le cash for work ou de gestion des conflits/catastrophes.

Actions / Démarche à entreprendre

- Appuyer la Direction Nationale de Développement Social et de l'économie Solidaire (DNDSSES) à la conception et à la mise en place du registre unique
- Continuer à assister les personnes déplacées après la soudure

RECOMMANDATION 3

Continuer à apprendre et à améliorer la modalité de transfert monétaire – Le transfert monétaire doit continuer à s'améliorer et limiter les risques pour les personnes bénéficiaires.

Actions / Démarche à entreprendre

- Faciliter des rencontres de haut niveau entre les acteurs autour du panier alimentaire pour une harmonisation des critères utilisés
- Harmoniser l'analyse des besoins et des risques (du style arbre à problème) pour faciliter une compréhension commune des enjeux
- Assurer une complémentarité sur les modalités de transfert dans les mêmes zones d'intervention
- Renforcer les capacités des acteurs sur le CALP*
- Analyser les risques pour les personnes bénéficiaires
- Renforcer le support en approvisionnement (impression des coupons dans les sous-bureaux, etc.)
- Promouvoir une capitalisation sur la modalité de transfert monétaire

RECOMMANDATION 4

Renforcer le lien urgence – résilience en interne et en externe

Actions / Démarche à entreprendre

- Développer une stratégie résilience commune au sein du cluster SA
- Renforcer le lien en interne entre les actions d'urgence et de résilience mises en œuvre par le PAM
- Supporter la mise en place d'un programme de renforcement des capacités des communes en protection sociale. L'objectif du programme pourrait être de développer les capacités des communes à prendre en charge la protection sociale dans le développement local et améliorer la préparation de la réponse aux chocs ponctuels et latents
- Faire des coupons destinés aux associations d'agriculteurs utilisables par les bénéficiaires afin d'augmenter les achats sur le marché local
- Appuyer les producteurs et favoriser les liens entre les producteurs et les commerçants pour renforcer la présence de produits locaux sur les marchés, et avec les écoles pour qu'elles puissent s'approvisionner sur le marché local

Suivi & évaluation

Comment la collecte et l'analyse de données ont-elle contribué à répondre aux besoins des populations de manière responsable et transparente ? Quelles sont les bonnes pratiques ? Que devons-nous faire différemment ?

Description

POURQUOI ?

Un système de suivi & évaluation contribue à répondre aux besoins des populations de manière responsable. Il permet de vérifier régulièrement que l'intervention est bien mise en œuvre et adaptée aux besoins, qu'elle sera réactive aux points de vue des populations et des autres parties prenantes, que sa pertinence et sa responsabilité puissent être démontrées et que le PAM et ses partenaires tirent les leçons de leurs expériences pour améliorer les prochaines réponses.

COMMENT ?



Le suivi est un processus continu qui s'organise autour des 4 étapes de la « Roue de Deming » (également connue comme modèle d'amélioration continue de la qualité) : 1. **Planifier** – Confirmer les informations prioritaires et planifier la collecte des données (« Que faire ? » et « Comment le faire ? »). 2. **Faire** – Collecter les données. 3. **Vérifier** – Analyser les données collectées et rapporter les résultats. 4. **Réagir** – Utiliser ces données pour ajuster l'intervention à l'évolution des besoins, du contexte et des ressources, et informer les différentes parties prenantes.

Dans le cas de l'intervention mise en œuvre par le PAM et ses partenaires en 2018, le suivi s'est essentiellement organisé à 2 niveaux : 1. Le suivi mensuel des activités (PDM outputs) et le suivi des marchés. 2. Les enquêtes PDM outcomes - 3750 ménages, 1033 enfants de 6 à 23 mois et 1883 femmes de 15 à 49 ans, ont été sollicités à partir d'un échantillon aléatoire, stratifié et tiré à 2 degrés : Unités primaires - Les villages bénéficiaires d'assistance alimentaire saisonnière et supplémentation nutritionnelle préventive, Unités secondaires - les ménages (20 ménages sélectionnés aléatoirement dans chaque village sélectionné). Environ 250 groupes de discussions dans les communautés et 45 groupes de discussions avec les commerçants ont également été organisés.

Des évaluations régulières et indépendantes sont également réalisées pour déterminer si le PAM fait ce qu'il faut, si les résultats sont atteints et si les interventions devraient se faire différemment. Cela contribue à renforcer la redevabilité et l'apprentissage de l'organisation. Le PAM distingue différents types d'évaluation : Les évaluations des politiques du PAM, les évaluations du portefeuille de pays et des plans stratégiques par pays, les évaluations des interventions d'urgence, les évaluations d'impact et les évaluations décentralisées. Une évaluation décentralisée sur le création d'actifs, une analyse coût-bénéfice sur le programme création d'actifs, une évaluation du portefeuille de pays et une étude qualitative portant sur les transferts monétaires et le genre ont été finalisées au Mali en 2018. Seule la dernière analyse (cash et genre) ayant porté sur l'opération « Sahel Shock Response », les leçons apprises de cette partie thématique sont avant tout focalisées sur les expériences de suivi.

QUOI ?

Le suivi mensuel des activités d'assistance alimentaire et de supplémentation nutritionnelle préventive (PDM Outputs) intègre les données suivantes : Suivi du panier alimentaire (FBM), suivi post-distribution, suivi des magasins, suivi des marchés, suivi des commerçants participant au programme de vouchers.

Les enquêtes « PDM Outcomes » sont organisées autour de trois catégories de parties prenantes : 1. Le questionnaire pour les ménages intégrant des données sur les indicateurs socio-démographiques, le niveau d'accès à l'assistance alimentaire et le niveau de satisfaction, l'utilisation des vivres, cash, coupons et produits nutritionnels, la part des dépenses alimentaires, la consommation alimentaire, le niveau de sécurité alimentaire (CARI), les apports alimentaires minimaux (enfants et femmes) les stratégies d'adaptation, les préférences des personnes interrogées, les aspects de protection, de genre et de redevabilité. 2. Le questionnaire Communautaire (H/F) sur le processus et les critères de ciblage, l'appréciation de l'assistance, de la performance des programmes, et des questions de protection, de genre et de redevabilité. 3. Le questionnaire Commerçant sur l'appréciation de l'impact de l'assistance sur le fonctionnement des marchés et les prix, les stratégies des commerçants pour gérer l'impact sur le marché et leur appréciation du programme.

QUAND ?

Si le PDM outputs et le suivi des marchés sont réalisés de manière continue, deux passages ont été organisés pour le PDM outcome : la 1^{re} phase en Juillet et la 2^{de} Phase en Octobre.

QUI ?

Des « Third Party Monitoring », organisations tierces de suivi, ont été engagées pour réaliser le suivi dans les zones difficiles ou interdites d'accès pour le personnel PAM. Une particularité du suivi de l'opération Sahel Shock Response au Mali en 2018 a été l'utilisation d'enquêteurs indépendants et suivis par le PAM pour améliorer la couverture de suivi dans les zones accessibles par le PAM.

Résultats obtenus**FORCES**

Complet - Le système de suivi & évaluation / VAM mis en place a été souligné comme étant particulièrement complet par l'ensemble des parties prenantes. Les quantités distribuées, les nombres de bénéficiaires ainsi que l'atteinte des résultats et objectifs sont régulièrement renseignés. Des informations détaillées (Age, genre) sur les bénéficiaires sont collectées et enregistrées (dans une base de données). Le nombre de bénéficiaires pour les activités est connu avec un certain degré de précision.

Utile - Les bonnes données semblent avoir été collectées en masse en 2018 et elles semblent avoir été utilisées à différents niveaux et pour différents services, que ce soit en début d'année pour compléter les chiffres du cadre harmonisé, au démarrage pour le calcul du panier alimentaire, pendant la mise en œuvre pour ajuster les activités à l'évolution du contexte, pour fournir les bonnes informations à l'équipe régionale du PAM ou pour contribuer à la note mensuelle du cluster sur la sécurité alimentaire.

Accompagné - Les partenaires en charge du suivi (TPM) pour les zones non accessibles au personnel du PAM ont un rôle clé et leur accompagnement a été souligné comme un facteur de réussite, que ce soit dans la relation avec les équipes terrain du PAM ou lors d'activités de renforcement de capacités comme la formation réalisée en juillet 2018 sur le suivi « PDM Outcome ».

Approfondi - Une étude sur la relation entre les transferts monétaires et le genre¹⁷ permet de souligner la possibilité pour le PAM d'approfondir sa capacité d'analyse sur des questionnements clés.

Engagé - Le rôle de l'équipe de suivi & évaluation / VAM a été souligné pour faciliter les activités de plaidoyer dans le cadre de l'élaboration de messages clés, de notes de plaidoyer, et de cartographie/info-graphie.

FAIBLESSES

Équilibre données quantitatives / qualitatives - Les équipes du PAM n'ont pas assez de ressources pour pouvoir analyser et interpréter l'ensemble des données qui sont collectées en masse. Nous avons également noté une part limitée des données qualitatives pour pouvoir trianguler les résultats avec des données plus quantitatives.

7 « Les résultats sont atteints. Mais quelle évaluation de la qualité on en fait ? »

PAM

Effets à moyen et long terme - L'analyse de situation ne semble pas permettre actuellement d'identifier les causes profondes des besoins.

L'équipe d'évaluation a constaté que l'intervention du PAM ne tenait pas suffisamment compte des causes profondes des besoins, lesquels n'étaient pas toujours liés uniquement au contexte de sécurité mais étaient de nature plus chronique. Le fait que ni l'enquête nationale sur la sécurité alimentaire et la nutrition ni le suivi et l'évaluation normalisés des phases de secours et de transition (...) ne permette de distinguer les ménages souffrant d'insécurité alimentaire chronique et ceux souffrant d'insécurité alimentaire aiguë n'a pas aidé.

Source. Rapport d'évaluation PAM 2012 - 2017 p. 16

Manque de Formalisation - Il existe peu de directives ou de recommandations adaptées au contexte Malien pour la réalisation des activités de suivi et d'évaluation. Des initiatives ont été lancées fin 2018, comme la mise en place de directives ou SOP sur le contrôle de la qualité des données, et devraient être consolidées.

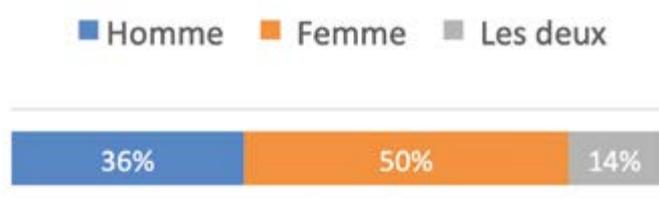
Protection & redevabilité auprès des populations - Les partenaires coopérants facilitent des comités de plaintes au niveau des villages mais ceux-ci sont plus ou moins fonctionnels selon les contextes et un numéro vert unique et accessible pour les personnes bénéficiaires n'existait pas au moment de l'intervention (Il a été mis en place à partir de janvier 2019). Il n'y a pas non plus de recommandations formelles et précises sur les actions à mettre en œuvre pour renforcer la protection et la redevabilité auprès des populations. Différents indicateurs relatifs à la protection ont été utilisés et les résultats sont globalement très satisfaisants mais le PAM semble s'appuyer pour le moment essentiellement sur les informations qu'il reçoit des tiers chargés du suivi.

Genre - De nombreuses données de suivi liées au genre sont collectées et analysées sur les modalités de mise en œuvre mais pas les effets spécifiques des différentes activités. Par exemple, si le PAM uti-

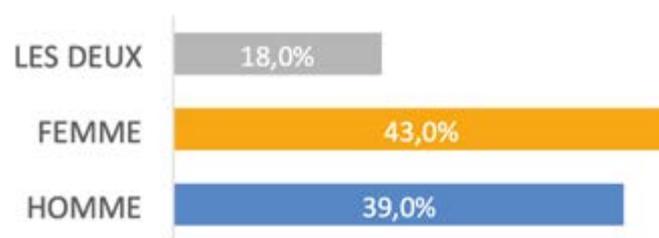
17/ PAM, Seasonal shock-responsive general food assistance. The Potential of Cash-Based Interventions to Promote Gender Equality and Women's Empowerment : Mali Case Study, 2018

lise un indicateur pour la couverture de ses activités Blanket (Supplémentation alimentaire généralisée) et le traitement par rapport aux prévisions initiales, il ne dit rien sur l'accès des femmes aux services de base, qui est pourtant un effet indirect de cette activité.

Décision sur l'utilisation du cash ou coupon



Décision sur l'utilisation des rations



Bonnes pratiques

FACTEUR DE SUCCÈS

Collecte de données à distance mVAM - Dans la lignée d'une stratégie globale de modernisation de la collecte de données afin de réduire les coûts et les délais entre la collecte de données et l'utilisation de l'information obtenue, le PAM Mali a utilisé l'outil de collecte de données à distance mVAM qui permet de collecter des données sur la sécurité alimentaire auprès des ménages vivant dans des zones qui ne seraient pas facilement atteignables pour des entretiens présentiels ou dans des contextes qui mettraient les enquêteurs en danger. La collecte de données à distance est effectuée par téléphone, en appelant les numéros des bénéficiaires qui en possèdent, et en posant une courte série de questions. Ce mécanisme de collecte a été salué comme une initiative pertinente pour assurer un retour effectif et constructif des personnes bénéficiaires en complément des autres modalités de collecte de données existantes.

DÉFIS ET SOLUTIONS

Contraintes d'accès - L'implication de structures indépendantes, les « Third Party Monitoring (TPM) »

dans le suivi & l'évaluation des activités sur le terrain, représente une solution pertinente aux limitations d'accès des équipes du PAM dans certaines zones d'intervention au Mali. Les informations produites par les TPM ont d'autant plus de valeur et de pertinence qu'un espace a été mis en place pour que les partenaires de mise en œuvre puissent discuter des résultats de suivi et recommander des améliorations.

« Nous pensons que les données collectées par les TPM sur le terrain, reflètent la réalité des activités sur le terrain et leurs utilisations permet de donner l'alerte sur certains insuffisance ou manque sur le terrain ».

Partenaire Coopérant

Augmentation des capacités de suivi & évaluation

- L'augmentation des opérations d'assistance alimentaire, la pression plus importante en termes de reporting avec la déclaration d'urgence L3 du PAM et la mise en place de nouveaux projets au moment de la soudure principale ont provoqué une surcharge de travail importante pour les ressources suivi & évaluation. En réponse à cette surcharge, l'ensemble des équipes se sont fortement mobilisées et des ressources supplémentaires ont été allouées avec notamment le renforcement de la couverture des TPM et le recrutement d'enquêteurs pour les zones accessibles en appui aux sous-bureaux.

« Il faut noter que les effectifs des ressources humaines sont insuffisants pour couvrir l'ensemble des zones à temps réels. »

PAM

Suivi des marchés - L'analyse des marchés est bien mise en œuvre et des augmentations des prix de denrées ont été identifiées pendant l'intervention en 2018. En réponse, le PAM et ses partenaires ont mis en place des débriefings en temps réel sur les résultats des PDMs pour réorienter les modalités d'intervention si besoin et les concertations ont été renforcées (Task force SSR) entre les sections sécurité M&E.VAM, opérations et Supply Chain. Cependant, lorsqu'une augmentation de transfert monétaire a été réalisée en 2018 alors que les prix des marchés étaient très élevés, l'intervention n'a finalement pas eu de conséquence notable. L'analyse des marchés, si elle reste importante pour la gestion de risques, offre, du fait de la multiplicité des facteurs économiques, finalement peu d'éléments pour une prise de décision opérationnelle.



SYNTHÈSE - SWOT

FORCES

- Utilisation des données
- Données quantitatives
- Désagrégation des données
- Accompagnement
- Capacité d'analyse plus approfondie sur des sujets clés
- Données plaidoyer
- Analyse des marchés pour la gestion de risques
- Mobilisation des équipes

OPPORTUNITÉS

- Nouvelles technologies : ex. Modalité de collecte mVAM
- Capacités locales – TPMs



FAIBLESSES

- Difficultés d'interprétation/ explication de certaines données collectées en masse
- Déséquilibre entre données quantitatives & qualitatives
- Ressources humaines limitées
- Analyse d'effets à moyen et long terme
- Utilisation limitée de l'analyse de marché pour la prise de décision opérationnelle

MENACES

- Contraintes d'accès

Recommandations

RECOMMANDATION 1

Renforcer les capacités de suivi – Si le suivi actuel est déjà complet et utile, une augmentation des capacités de suivi pourrait permettre de renforcer la supervision des équipes terrain, et de faciliter une meilleure interprétation des données collectées.

Actions / Démarche à entreprendre

- Continuer et valoriser l'utilisation du mécanisme mVAM

- Donner plus de moyens de suivi aux sous-bureaux
- Étendre le suivi & évaluation aux partenaires coopérants à travers le reporting pour permettre de trianguler davantage les informations.
- Développer plus de directives / recommandations adaptés au contexte malien (Suivi, redevabilité, etc.)
- Renforcer le contrôle qualité et les formations du PAM vis-à-vis des TPM
- Sensibiliser les représentants des bénéficiaires sur le rôle primordial des TPM afin de leur faciliter l'accès à l'information

RECOMMANDATION 2

Renforcer la dimension qualitative des données collectées et analysées – Une plus grande utilisation de données qualitatives pourrait renforcer la qualité de l'analyse.

Actions / Démarche à entreprendre

- Tester la mise en place d'évaluations en temps réel (Real time evaluation).
- Renforcer les capacités des sous-bureaux d'analyse « politique » des acteurs
- Renforcer le croisement d'informations des TPMs et du mVAM et partenaires coopérants dans la limite de capacités du réseau téléphoniques

RECOMMANDATION 3

Renforcer la fiabilité des données liées au conflit / protection / genre – L'ensemble de ces données sont déjà collectées sans qu'une analyse précise et détaillée puisse être réalisée.

Actions / Démarche à entreprendre

- Renforcer l'analyse des disparités et inégalités entre les sexes
- Améliorer le suivi de la protection des groupes vulnérables, en particulier des femmes et des filles.
- Accélérer l'établissement du mécanisme complet de remontée de l'information mis à la disposition des bénéficiaires
- Assurer une analyse en continue des données liées au conflit
- Renforcer les mécanismes de plaintes existants.
- Renforcer l'analyse du contenu collecté pour améliorer les réponses.

RECOMMANDATION 4

Renforcer les outils de suivi/analyse de marché avec un volet de faisabilité opérationnelle – Si l'analyse des marchés facilite la gestion de risques, elle offre, du fait de la multiplicité des facteurs économiques, finalement peu d'éléments pour une prise de décision opérationnelle.

Actions / Démarche à entreprendre

- Systématiser le partage d'informations sur les prix au niveau des communes
- Systématiser l'analyse de concurrence entre les commerçants
- Utiliser davantage les analyses pour la prise de décision.

RECOMMANDATION 5

Renforcer la compréhension des causes profondes et la mesure des effets des interventions - Des

interventions sont conçues sans tenir compte du fait que certains besoins ne sont pas directement liés au conflit mais de nature chronique.

Actions / Démarche à entreprendre

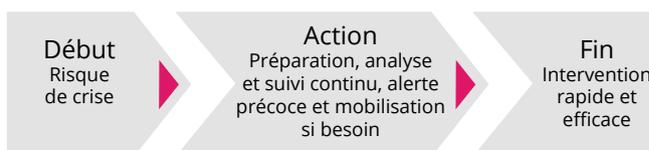
- Contribuer avec les services techniques et cluster à une analyse approfondie des causes profondes des besoins
- Renforcer le processus de planification participative communautaire
- Utiliser les analyses de vulnérabilité comme outil d'aide à la prise de décision.
- Continuer à veiller à ce que les besoins des populations pastorales et agropastorales soient pris en considération.
- Vérifier le ciblage avant les activités de distribution.

Préparation aux situations d'urgence et intervention

Comment le PAM et ses partenaires ont-ils pu intervenir de manière rapide et efficace après la crise identifiée en 2018? Quelles sont les bonnes pratiques? Que devons-nous faire différemment?

Description**POURQUOI ?**

Le principal objectif d'une préparation aux situations d'urgence et d'intervention est d'optimiser la rapidité et la qualité de l'aide déployée immédiatement après une crise. Elle permet au PAM et à ses partenaires d'intervenir rapidement et efficacement en cas de crise¹⁸.

**COMMENT ?**

Pour apporter une réponse rapide et efficace aux crises, une phase importante de préparation est nécessaire afin d'avoir les moyens d'agir au bon moment et de la manière la plus adaptée à la situation. Il faut pour cela pouvoir pré-positionner de façon stratégique le matériel d'assistance au plus près de la zone potentielle de crise, mettre en place un système de suivi des risques et d'alerte précoce et pré-identifier des scénarios probables.

Lorsqu'une crise est confirmée, il faut alors pouvoir analyser la situation par des équipes qui auront été formées en amont et qui seront en capacité de comprendre les besoins prioritaires des populations, les types et niveaux de vulnérabilités et le contexte.

18/ PAM - <https://fr1.wfp.org/preparation-aux-situations-urgence-et-intervention>



La mobilisation des ressources adéquates permet ensuite de mettre en œuvre une réponse rapide et complémentaire, que ce soit en termes de couverture géographique et/ou de réponse aux besoins multisectoriels des populations.

L'intervention doit pouvoir bénéficier des mécanismes de support et de pilotage nécessaires pour réaliser ses objectifs, s'ajuster si nécessaire, et démontrer aux différentes parties qu'elle a été réalisée de manière transparente et responsable.

QUOI ?

La déclaration d'urgence L3 du PAM au Sahel en 2018 a la particularité d'avoir été « préventive ». Ne souhaitant pas attendre que le nombre de victimes soit suffisamment important pour pouvoir déclencher une opération d'urgence, le PAM a préféré déclencher cette opération avant la période de la soudure principale sur la base des estimations d'évolution de la situation.

QUAND ?

La déclaration d'urgence L3 a été officialisée en juin 2018, un mois après la visite du Directeur du PAM dans la région du Sahel. Elle s'est officiellement terminée en Novembre 2018.

QUI ?

Bureau PAM Mali – Mise en œuvre et suivi de la mise en œuvre pays.

Bureau régional PAM Sahel – Support, suivi et consolidation de la réponse d'urgence régionale.

Résultats obtenus

FORCES

Mise à l'échelle - Le bilan SSR 2018 est considéré comme satisfaisant sur le niveau de réponse, de coordination et de mobilisation de ressources. Le bureau PAM Mali a démontré sa capacité à répondre à l'urgence. Après la première analyse de situation fin 2017 grâce au système VAM d'identification des vulnérabilités et au système d'alerte précoce du SAP, un consensus rapide a émergé pour mobiliser les acteurs et les ressources pour une situation d'urgence non déclarée. Le bureau du PAM Mali a su s'adapter progressivement aux besoins avec deux phases de révision de planification intégrale en 2018 et une anticipation sur le niveau d'intervention dès le mois de février 2018.

Cette mobilisation a été facilitée par le support de l'équipe régionale et la mise en place d'une structure autonome avec une équipe dédiée SSR au niveau régional.

« La mise à l'échelle peut être considérée comme un succès »

PAM

Capacité de mise en œuvre – Au cours de l'opération SSR 2018, le PAM Mali et ses partenaires ont démontré une grande capacité à mettre en œuvre à grande échelle des mécanismes d'achat et de distribution de vivres et des systèmes de transfert de type monétaire, et à rester neutre malgré le contexte difficile¹⁹. Le PAM et ses partenaires ont également démontré leur capacité à intervenir directement ou indirectement partout dans le pays, et dans certaines zones durant les 12 mois de l'année, dans un contexte compliqué de non reconnaissance de crise au Mali.

« On a pu « deliver » malgré les ressources limitées »

PAM

La réponse a été réalisée à temps selon toutes les parties prenantes interrogées. Les distributions du PAM et de ses partenaires se sont généralement réalisées à des moments clés de la vie des bénéficiaires ou de l'année notamment à la veille des fêtes musulmanes, le mois de carême ou les périodes d'achat des semences.

« La réponse est intervenue au bon moment »

Partenaire Coopérant

FAIBLESSES

Manque de cadre – La coopération interne en 2018 a surtout été marquée par la déclaration d'urgence L3 en juin qui a demandé aux équipes plus de reporting (toutes les semaines) et plus d'investissement en général sans qu'un cadre clair de gestion de l'urgence ait été mis en place, et sans que l'ensemble des équipes soit familiarisé avec le cadre L3.

19/ Confirmé dans le Mali : Une évaluation du portefeuille du PAM (2013-2017) Rapport d'évaluation, Octobre 2018.

7/ *« Pas de moment clé où on a la direction qui nous dit « ca y est » on est en mode urgence, comment pouvons-nous gérer l'urgence ? »*

PAM

7/ *« La coordination interne se passe bien. Les réunions de suivis et programmation se tiennent régulièrement au niveau du PAM en interne avec les agents de PAM et avec les partenaires de mise en œuvre. »*

PAM

Bonnes pratiques

FACTEURS DE SUCCÈS

Anticipation et prise de risque maîtrisée – L'équipe du PAM Mali semble avoir une réelle capacité à anticiper les besoins avec notamment, une planification précoce (fin 2017), et une capacité de prise de risques maîtrisée avec un investissement important sur la soudure pastorale et une anticipation des possibilités de collecte de ressources pour la soudure principale.

Flexibilité – La flexibilité des interventions du PAM a été soulignée à trois niveaux. En interne avec 2 révisions budgétaires réalisées en 2018 pour adapter les interventions à l'évolution des besoins et de la demande. En externe en permettant une ouverture sur des activités complémentaires, comme la mise en place de repas pour les accompagnants des enfants malnutris, et en gardant une capacité d'intégration des réfugiés, des déplacés et des victimes des catastrophes en 2018.

7/ *« La particularité de 2018 dans le cadre des interventions du PAM dans la région de Gao est le fait que l'intervention s'est étendue sur des périodes plus longues comparativement aux autres années. Il a pris en compte dans le cadre de la planification l'ensemble des cibles : vulnérables saisonniers, déplacés interne et externe, victime des catastrophes. L'intervention du PAM a couvert plus de cibles que les autres années et les différentes saisons : pré soudure, soudure et post soudure ainsi que la soudure pastorale. »*

Partenaire Coopérant

Coopération interne – La dynamique positive des équipes du PAM à tous les niveaux a été soulignée à de multiples reprises lors des entretiens. La mise en place de la task force SSR a notamment été perçue comme un élément clé pour pouvoir répondre aux enjeux de l'intervention d'urgence en 2018. Le support de l'équipe régionale a été reconnu avec comme exemple, le soutien important pour les différentes notes de plaidoyer. Enfin, la forte mobilisation des sous-bureaux a représenté un facteur essentiel de réussite pour l'opération SSR 2018.

Dimension régionale de la réponse – La réponse d'urgence à la crise est une réponse régionale du PAM à l'échelle du Sahel. Elle répond à la dimension régionale de la situation avec notamment une dynamique de migration interne au Sahel.

Leçons apprises de la capitalisation 2012 – Le rapport de leçons apprises réalisé lors des interventions d'urgence mise en œuvre par le PAM et ses partenaires de 2012 souligne de nombreux points d'amélioration qui ne semblent pas avoir représenté de difficultés en 2018, notamment : une capacité de « mise à l'échelle » rapide des bureaux pays ; une implication continue à tous les niveaux de l'organisation avec des réunions ciblées et régulières ; un niveau minimum de préparation à l'urgence des équipes du PAM ; et une coordination forte au niveau régional.

Préparation aux urgences – Les actions minimums de préparation aux urgences sont mises en œuvre chaque année. Le Mali a bénéficié d'un financement spécifique en 2017 pour la préparation aux urgences qui a servi à mettre en place certaines actions ayant permis au bureau pays d'être plus proactif sur la réponse à l'urgence et à faire la mise à l'échelle. Par exemple, la mise en place de listes de partenaires ONG déjà disponibles (pour les régions couvertes, mais aussi les régions non habituellement couvertes) a permis d'identifier rapidement les partenaires de mise en œuvre.

DÉFIS & SOLUTIONS

Mobilisation des sous-bureaux – Les équipes des sous-bureaux se sont retrouvées en première ligne pour faire face à l'augmentation des activités à partir de la déclaration d'urgence L3. Les situations ont été relativement différentes entre les régions de Mopti, Ségou, Gao et Tombouctou qui étaient déjà impliquées sur des opérations d'urgence depuis 2012, et les sous-bureaux de Kayes et Koulikoro qui étaient essentiellement impliquées sur des activités de « création d'actifs » avant 2018²⁰. Cependant, quels que soient la situation et le contexte, les équipes de tous les sous-bureaux se sont fortement mobilisées et ont réussi à gérer cette augmentation.

Contrainte d'accès – La diversification des modalités et mécanismes de transfert a été un facteur important pour la flexibilité. Face aux contraintes d'accès imposés à Mopti avec pillages de camions de vivres en Juin, le

PAM et ses partenaires ont pu effectuer un changement de modalité en passant aux distributions de Bons et continuer ainsi à assister les bénéficiaires.

Rapports – La déclaration d'urgence a impliqué une hausse des demandes de reporting pour les équipes alors que leur disponibilité était déjà limitée par la mise à l'échelle des activités d'urgence. Les demandes

n'ont pas non plus toujours été en adéquation avec les données disponibles et ont donc nécessité la création d'un nouveau type d'information pour le PAM pays. Les équipes se sont mobilisées pour répondre à cette demande et des échanges réguliers d'information par le biais de la Taskforce ont permis d'améliorer l'efficacité de la cohérence et la qualité du reporting opérationnel.

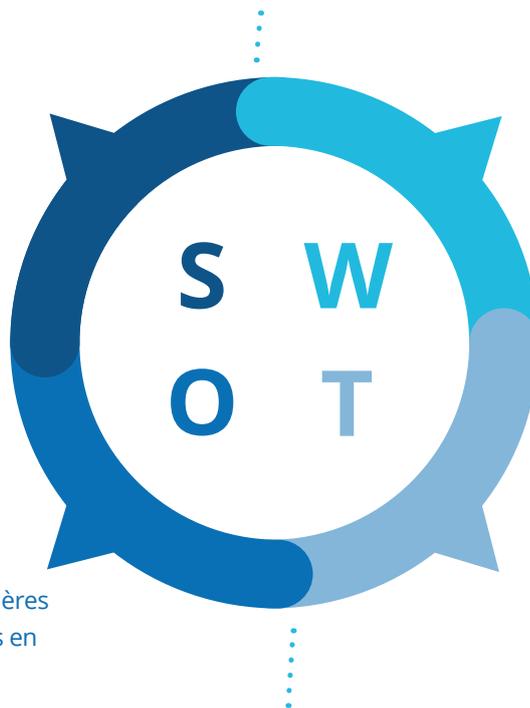
FORCES

- Anticipation
- Plaidoyer
- Mobilisation des ressources
- Capacité de mise à l'échelle
- Flexibilité
- Mobilisation des équipes
- Leçons apprises de 2012
- Task force SSR
- Capacité d'intervention rapide par transfert monétaire
- Présence sur le terrain
- Capacité d'analyse des vulnérabilités et des risques

OPPORTUNITÉS

- Déclaration L3
- Disponibilité des ressources financières
- Projet de préparation aux urgences en 2017
- Interventions complémentaires du programme KEY (ARC, etc.)

SYNTHÈSE - SWOT



FAIBLESSES

- Manque de cadre de gestion L3
- Manque de familiarité du staff avec le cadre L3
- Forte pression pour un reporting renforcé
- Projet de préparation aux urgences non finalisé
- Ressources humaines limitées, notamment au niveau des sous-bureaux.

MENACES

- Contraintes d'accès
- Problématique des déplacés qui restent plus longtemps
- Financements tardifs

Recommandations

RECOMMANDATION 1

Capitaliser sur cette expérience de déclaration « L3 préventive » – La déclaration L3 d'urgence au Sahel en 2018 a la particularité d'avoir été avant tout « préventive » et gérée par le bureau régional du PAM basé au Sénégal. Cette modalité d'urgence paraît être une modalité intéressante sur laquelle il serait intéressant de capitaliser pour faciliter une éventuelle réplique dans d'autres zones du globe.

Actions / Démarche à entreprendre

- Organiser un atelier de capitalisation spécifique « Déclaration L3 préventive » au niveau global
- Utiliser cette situation pour identifier les apports et les limites du modèle régional sur la base de la structure régionale « Sahel » et de son implication lors de cette intervention
- Disséminer les directives de « Déclaration L3 »

RECOMMANDATION 2

Développer un manuel / des instructions claires pour la mise en œuvre d'une déclaration L3 d'urgence – Ce manuel pourrait fournir des orientations concrètes pour soutenir les bureaux pays dans la préparation et la mise en œuvre d'une réponse en cas de situation d'urgence de niveau L3. En complément de la procédure (SOP) sur la coordination de l'information pour les déclarations d'urgence L3, cet outil pourrait permettre de développer une compréhension commune pour les équipes du PAM sur le périmètre, les engagements et les types de supports disponibles pour une déclaration d'urgence L3.

Actions / Démarche à entreprendre

- Mettre en place le MPA à 100 %
- Organiser des formations sur le processus L3
- Organiser des formations en gestion des urgences pour les partenaires gouvernementaux et non-gouvernementaux
- Organiser des formations et des simulations au niveau pays sur le plan de contingence multirisque

RECOMMANDATION 3

Renforcer la capacité du PAM au niveau global à répondre aux urgences L3 – Cette expérience a permis d'identifier des points d'amélioration des situations d'urgence L3 au niveau global.

Actions / Démarche à entreprendre

- Valoriser le pool d'experts de coordination de réponse des urgences de cluster de Sécurité alimentaire, notamment francophone
- Assouplir les procédures en matière de reporting d'urgence

RECOMMANDATION 4

Renforcer la capacité du PAM au Mali à répondre aux urgences L3 – Cette expérience a permis d'identifier certains points d'amélioration des situations d'urgence L3 au niveau pays.

Actions / Démarche à entreprendre

- Valoriser les efforts et l'investissement des équipes
- Dans le cadre de la réorganisation en cours au sein du PAM au Mali avec une évolution des rôles du bureau pays et des sous-bureaux, renforcer la capacité de réponse d'urgence des sous-bureaux, Kayes et Koulikoro inclus
- Analyser le rôle des clusters
- Plaidoyer pour la mobilisation de ressources pour la préparation à l'urgence

Partenariat

Comment le PAM et ses partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux ont-ils coopéré ? Quelles sont les bonnes pratiques ? Que devons-nous faire différemment ?

Description**POURQUOI ?**

L'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Mali est d'une telle ampleur et ses causes si diverses et complexes qu'elle ne peut être répondue par un seul acteur. L'ensemble des parties prenantes doivent pouvoir coopérer pour mutualiser leurs capacités afin de répondre de la manière la plus efficace et la plus pertinente possible aux besoins des populations.

**COMMENT ?**

Le PAM cherche en premier lieu à aligner au maximum son approche sur les politiques nationales et sectorielles pertinentes. Le dialogue entre le PAM et les structures

étatiques relatif à la mise en œuvre des actions identifiées par le PNR s'établit au niveau des ministères concernés et implique les autres organisations actives dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Mali. Le PAM est également impliqué dans différentes structures de dialogue politique et technique, notamment le sous-groupe thématique « Groupe technique sécurité alimentaire et nutritionnelle » (GTSAN), les clusters SA et « Nutrition », et le Groupe de travail sur les transferts monétaires (Cash Working Group). De plus, la participation active du PAM au Comité technique de la Commission mixte de concertation pour la sécurité alimentaire et au Comité de suivi du Plan national de réponse, ainsi que sa collaboration avec le SAP sont des points d'entrée clés pour le dialogue technique et politique et le suivi des actions humanitaires²¹.

Au niveau terrain, le PAM est impliqué dans les sous-clusters régionaux et lors de la mise en œuvre et du suivi des interventions.

QUOI ?

Les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes pour chaque partenariat sont formalisés par des protocoles d'entente, tant avec les services techniques au niveau national (DNDS, DNDS) qu'avec les 3 organismes « TPM » chargé de suivi (AMRAD - Mopti-Ségou-Gao, GARDL - Kidal et IEDA - Tombouctou), et les partenaires coopérants (16 ONG dont 7 Internationales (World Vision, ACTED, ACF, MPDL, IEDA Relief; Islamic Relief et Reach Italia) et 9 Nationales (ADAZ, UAVES, IMADEL, ARDIL, YAGTU, ADG, ADR, ASDAP et CSPEEDA). Un contrat a également été signé avec une Banque (BMS) pour couvrir les régions de Kayes et Koulikoro en transfert de Cash. Pour les Bons d'achat, des contrats ont été signés pour toute l'année et renouvelables sur 2019 avec des commerçants grossistes dans les régions de Gao (9 grossistes); Kidal (3 grossistes), Tombouctou (7 grossistes), Mopti (4 grossistes) et Ségou (5 grossistes).

QUAND ?

En 2018, les éléments forts de coopération se sont structurés autour des phases suivantes :

- Fin 2017 et début 2018 - Analyse du niveau de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le pays ;
- 1^{er} trimestre 2018 - Validation des chiffres et mobilisation des ressources ;
- Février-Mars 2018, Mai-Août 2018 et Septembre-Décembre 2018 - Différentes phases de réponse à la soudure.

QUI ?

Autour des équipes du PAM, des autorités, des bailleurs, des partenaires coopérants et des prestataires de services, les clusters Sécurité alimentaire et nutrition jouent un rôle important dans la coordination, la programmation et le suivi des activités des organisations. Ce sont des structures importantes pour le PAM car elles lui permettent de coordonner ses activités avec les acteurs humanitaires.

Résultats obtenus

FORCES

Coopération nationale – Le PAM a activement participé aux différents niveaux de coordination et de suivi institutionnels, que ce soit dans le cadre du comité national de suivi des activités de mise en œuvre du PNR, ou dans les différentes sous-commissions du PNR (Renforcement de Capacités, Assistance Alimentaire, Résilience et Moyens d'Existence, Suivi et Évaluation, Communication, etc.).

Le cluster « Sécurité Alimentaire » (SA) regroupe plus d'une centaine d'organisations actives dans le secteur, comprenant les PTF, les agences spécialisées, les ONG partenaires nationales et internationales de mise en œuvre. La contribution du PAM au sein du cluster SA porte principalement sur l'appui technique et stratégique. Le PAM partage la direction de ce cluster avec la FAO. Le cluster SA (y compris ses sous-clusters) fonctionne comme une plateforme d'échanges et de coordination des activités SA au Mali et sert d'interlocuteur au dispositif national SA²². Au sein de ce cluster, le PAM Mali semble avoir fortement contribué à renforcer la coopération avec les autres parties prenantes impliquées dans des actions de sécurité alimentaire, que ce soit par les actions de plaidoyer, notamment au début de l'année 2018 pour confirmer les besoins, par un leadership fort sur le cluster avec un coordinateur du cluster financé par le PAM et la FAO, et le partage d'information au sein de ce cluster. Le tableau de répartition des interventions a également été souligné comme un outil pratique et utile pour éviter les doublons et renforcer les synergies.

77 « Cluster Turbo »
Partenaire Coopérant

Coopération terrain - Au niveau terrain, les partenaires de mise en œuvre et des représentants des services techniques de l'État ont souligné une bonne coopération et une implication utile des équipes du PAM lors du démarrage des interventions. L'importance et l'implication des comités locaux et des services sociaux de base (développement social, santé, collectivités) ont été répétés à plusieurs reprises. L'implication des services techniques est formalisée par des protocoles de partenariat qui, pour la DRDES par exemple, confirme la prise en charge des MAM et de leurs accompagnants. Dans le cercle de Ménaka, et du fait de contraintes d'accès, le service du développement social a même réalisé la distribution de vivres en 2018.

Selon les représentants terrains, et au moins pour la région de Mopti, les sous-groupes clusters de la région fonctionnent et les réunions se tiennent régulièrement sous le lead d'OCHA ou du responsable du cluster. Pour

la répartition des zones d'intervention, il se fait sous le lead d'OCHA et les services techniques compétents en la matière. Des partages de liste de bénéficiaires se font entre structures suivant la période d'intervention.

77 « La coordination externe se passe très bien. Elle se fait sous l'égide OCHA dans le cadre de l'occupation spatiale des zones et des services techniques à travers les réunions des clusters et autres mécanismes de rencontre. »

Autorités

Coopération institutionnelle - Les acteurs institutionnels maliens apprécient la coopération avec le PAM pour ses interventions, ses efforts de complémentarité, le financement d'enquêtes nationales (ex. ENSAN) et de formations, et la mise à disposition d'Assistants Techniques.

77 « Le PAM se trouve en amont et en aval des activités »

Autorités

Coopération partenariale - Le choix de partenaires de mise en œuvre ayant une très bonne connaissance du milieu a beaucoup facilité la mobilisation communautaire. La flexibilité des partenaires a été également primordiale pour réussir une intervention marquée par de nombreux avenants. Leur mise en œuvre a été facilitée par une coordination régulière et efficace des sous-bureaux.

77 « Nous avons une consultation régulièrement en interne entre commerçant et transporteurs surtout sur la situation sécuritaire. Nous participons aux rencontres proposées par le PAM et travaillons en collaboration avec les ONG et TPM »

Autorités

FAIBLESSES

Développement des capacités limité - Le PAM a apporté son appui technique et financier aux institutions maliennes pour l'analyse des besoins et la mise en œuvre des politiques publiques mais plusieurs parties prenantes ont souligné l'importance pour le PAM de s'impliquer encore plus activement dans le renforcement des capacités nationales pour la mise en œuvre et le suivi des interventions.

Manque de coordination - Dans la matrice de coordination du Plan National de Réponse (PNR), plusieurs interventions sont identifiées comme étant des réponses à la soudure dont les principaux acteurs

22/ Mali : Une évaluation du portefeuille du PAM (2013-2017) Rapport d'évaluation, Octobre 2018. P. 56.

sont le PAM, les ONG du programme KEY (notamment financées par FFP, ECHO et UE), et le CICR. Il n'y a cependant pas de consensus entre ces différents acteurs sur des enjeux clés comme le ciblage et les modalités d'intervention ; et il y a par conséquent un manque de complémentarité important entre ces acteurs.

CHIFFRES CLÉS - Les ONG du consortium effectuent des transferts sous forme de Bons ou Cash pour une valeur de 120,000 FCFA par an répartis en 3 distributions (Avril, Juillet et Octobre). Ce montant est aligné à la valeur de transferts du programme national de filets sociaux (XOF 10,000 par ménage par mois) qui n'est pas établi pour couvrir le panier alimentaire (XOF 42,000 par ménage par mois). Ces transferts ciblent environ 295,000 personnes dans les régions de Gao, Ménaka, Tombouctou et Mopti. En général, le montant de ces transferts est de 40,000 FCFA par ménage par transfert. Le CICR cible environ 51,000 personnes sur la période de soudure qui seront couvertes avec des distributions en vivres pour 3 mois (Juin, juillet et août) avec des rations en vivres couvrant 2100 Kcal par personne par jour. D'autres ONG comme Save the Children, Catholic Relief Services, Care International et World Vision ont également prévu des interventions dont les montants de transfert ont été calculés sur la base du panier alimentaire de 2100 Kcal par personne par jour pour couvrir la période de Soudure (Juin à Sept) pour environ 34,000 personnes. Le CSA a également prévu d'apporter une assistance alimentaire aux 932,651 personnes du CH avec demi-rations en céréale (9 Kg/p/jour) pour les phases 3 et rations complètes en céréale pour les phases 4 (18 Kg/p/jour)²³.

7 « D'après leur déclaration, 85 % des bénéficiaires d'assistance alimentaire du PAM ne reçoivent pas d'autres types d'appuis »

PAM

Si le cluster SA a été renforcé en 2018, le manque de stabilité financière limite son rôle et l'influence que ce cluster pourrait jouer pour renforcer la complémentarité entre les interventions de sécurité alimentaire et celles de renforcement de la résilience des populations.

Au niveau terrain, la coopération externe est marquée par deux difficultés majeures :

- Des tensions / incidents entre certains acteurs terrains lors de la mise en œuvre d'activités sur la même zone ;
- Un manque de coordination au niveau terrain avec des sous-clusters régionaux qui ont du mal à fonctionner sans une personne dédiée à 100 %.

Partenaires de mise en œuvre - Au niveau terrain, le PAM maintient une concertation régulière avec les partenaires coopérants et les services techniques

sur l'ensemble du processus de mise en œuvre des opérations et les partenaires coopérants bénéficient d'un support technique des équipes du PAM mais il semble plus avoir une relation de prestataire de services que de partenariat avec les organisations chargées de la mise en œuvre et du suivi des activités : le renforcement de capacité reste limité, notamment au niveau organisationnel ; il ne semble pas y avoir de stratégie de coopération à long terme ; et la conception et la mise en œuvre du projet sont majoritairement décidées par le PAM. Les éléments suivants de difficultés ont ainsi été soulignés :

- Un délai de signature des protocoles de partenariat qui semble avoir des répercussions sur le temps ou la période de ciblage qui devient extrêmement court.
- Une pression forte et peu de flexibilité sur les partenaires de mise en œuvre.

7 « Le PAM détermine seul les zones d'interventions et fixe le nombre de bénéficiaires sans consulter les partenaires de terrain »

Partenaire Coopérant

Une autre difficulté majeure a été soulignée avec le turn over important des équipes des partenaires qui implique, pour les sous-bureaux du PAM, un accompagnement et un suivi plus important.

Rapportage - L'information a été partagée avec les donateurs au sujet des buts, des objectifs, des priorités opérationnelles et de la mise en œuvre des activités mais certains bailleurs auraient souhaité recevoir plus d'information et de manière plus proactive de la part du PAM. De plus, il a été souligné au niveau des services techniques au cours de la collecte des informations que les rapports d'activités ne sont pas transmis au niveau des services étatiques.

Faible implication des services techniques dans l'identification des cibles - Les services techniques se sont impliqués de manière très inégale selon les zones d'intervention dans l'identification des cibles et le suivi des activités. Leurs mobilisations –et la question de leurs prises en charge- représente un enjeu majeur pour assurer une appropriation nationale de ce type d'intervention.

Manque de complémentarité sur les Transferts monétaires (TM) - Les projets de transferts monétaires sont mis en œuvre par une pluralité d'acteurs selon trois types de stratégie : (1) Assistance alimentaire ; (2) Résilience et relèvement ; (3) Protection sociale²⁴. Ces trois stratégies ne sont malheureusement pas suffisamment complémentaires avec des modalités d'intervention qui diffèrent en fonction des objectifs assignés et des opérateurs.

23/ Extrait du : Brief opérationnel SSR p. 3

24/ Pour plus d'information, voir : ECHO (2015) : Étude exploratoire des initiatives de protection sociale dans les États les plus fragiles et affectés par les conflits – Étude de cas du Mali (Jérôme Bernard, Massimo La Rosa).

Bonnes pratiques

FACTEURS DE SUCCÈS

Implication de la population - L'implication des comités locaux et des services sociaux de base (développement social, santé, collectivités) ont été répétés à plusieurs reprises. L'implication des services techniques est formalisée par des protocoles de partenariat qui, pour la DRDES par exemple, confirme la prise en charge des MAM et de leurs accompagnants. Les comités locaux sont impliqués dans la définition des critères de ciblage, dans les comités de ciblage et de plainte.

Partage des listes - pour éviter des doublons les intervenants dans la même région se concertent régulièrement ou peuvent échanger les listes des bénéficiaires.

DÉFIS & SOLUTIONS

Implication dans le sud du pays - Les besoins ont augmenté fortement dans le sud alors que la majorité des acteurs humanitaires sont positionnés dans le centre et le nord du pays. Le PAM a par conséquent contribué à couvrir les zones du sud en 2018.

2018 - Année électorale et manque de mobilisation des ressources du côté de l'État²⁵ - Confirmant les inquiétudes émises dès avril 2018, le Plan National de Réponse 2018 du CSA n'a pas pu être mis en œuvre jusqu'en octobre 2018 par manque de mobilisation de ressources du côté de l'État, et de dysfonctionnements entre les différents organes du Dispositif National de Sécurité Alimentaire (DNSA). Le CSA n'a pas pu reconstituer l'ensemble des stocks nécessaires (17 000 Tonnes sur 29 000 Tonnes nécessaires).

De plus, l'absence de budget nécessaire au fonctionnement du DNSA a eu des répercussions graves sur le fonctionnement des différents organes. Ainsi, le Système d'Alerte Précoce (SAP) et l'Observatoire du Marché Agricole (OMA) ont fait face à un ralentissement voire un arrêt dans leurs activités de suivi de la situation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'alerte. L'Enquête Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle n'était pas financée jusqu'à mi-août et certains PTF (le PAM, la FAO et la Belgique) ont dû débloquer les fonds nécessaires pour la réaliser. Le PAM a su réagir en mobilisant des fonds pour l'Enquête Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, et en adaptant ses modalités d'interventions, avec une augmentation des transferts monétaires, pour augmenter le nombre de personnes bénéficiaires en 2018.

SYNTHÈSE - SWOT

FORCES

- Cluster SA "Turbo"
- Présence PAM au démarrage des interventions
- Mobilisation et flexibilité du PAM et des partenaires coopérants
- Bonne coopération entre les équipes du PAM, les partenaires coopérants et les services techniques de l'État.

OPPORTUNITÉS

- Contribution de tous les acteurs impliqués dans des actions de sécurité alimentaire et nutritionnelle
- Support enquête ENSAN
- Supports technique et financier du PAM
- Comités villageois



FAIBLESSES

- Renforcement de capacités locales limité
- Relation partenariale
- Coordination urgence - résilience
- Capacité limitée de coordination des sous-clusters régionaux

MENACES

- Situations de tensions avec d'autres opérateurs
- Implication inégale des services techniques locaux
- Enjeux de coordination entre les différents acteurs intervenant au niveau national
- Augmentation des besoins dans le Sud

Recommandations

RECOMMANDATION 1

Renforcer la coordination, entre autres à travers les clusters, au niveau national et sous national

Actions / Démarche à entreprendre

- Continuer à renforcer le rôle du cluster Sécurité Alimentaire
- Supporter la stabilisation financière du cluster Sécurité Alimentaire avec un soutien à l'obtention de financement multi-annuel.
- Renforcer le leadership et la responsabilité de l'État (CSA, SAP, MSAH,...)
- Renforcer la coordination croisée humanitaire - développement (cluster - groupe thématique) en vue de renforcer le pont entre les interventions d'urgence et celles qui adressent les causes profondes.

RECOMMANDATION 2

Renforcer l'implication des acteurs terrain

Actions / Démarche à entreprendre

- Impliquer les Directions (DRDS) pour le Suivi, (Suivi conjoint).
- Renforcer la coordination entre les acteurs de terrain pour mieux couvrir le maximum de bénéficiaires et éviter des chevauchements.
- Renforcer la collaboration entre les acteurs de mise en œuvre (ONG, TPM, commerçants et transporteurs).
- Harmoniser les normes minimales d'intervention afin de limiter les situations de tension (ex. montant minimal de transfert).
- Analyser les raisons du non-fonctionnement des clusters au niveau régional afin de les dynamiser
- Assurer un plaidoyer au niveau de tous les acteurs pour revaloriser et dynamiser les sous-cluster régionaux.
- Clarifier la communication entre le bureau PAM Pays et les sous-bureaux.
- Renforcer la relation avec les leaders communautaires et religieux

RECOMMANDATION 3

Renforcer la relation partenariale entre le PAM et les partenaires coopérants

Actions / Démarche à entreprendre

- Accorder plus de temps aux partenaires coopérants et aux services techniques de l'État pour la sensibilisation et le ciblage des bénéficiaires.
- Analyser la possibilité de financement multi-annuel pour les partenaires coopérants.
- Diligenter la signature de protocoles de partenariat

- Assurer une meilleure communication et visibilité sur les freins de validation des contrats avec les partenaires coopérants.
- Organiser une réunion de présentation de la stratégie du PAM en début d'année avec l'ensemble des partenaires coopérants, et une réunion à mi-parcours en milieu d'année.

RECOMMANDATION 4

Renforcer la capacité du personnel du PAM, des partenaires coopérants et des services techniques de l'État

Actions / Démarche à entreprendre

- Renforcer les capacités techniques du partenaire coopérant sur les outils du mécanisme de suivi et évaluation.
- Intégrer un volet d'appui aux services techniques de l'État présents dans la zone d'intervention.
- Améliorer l'accès humanitaire par des négociations avec tous les acteurs
- Accompagner le transfert de risques de mise en œuvre par les partenaires coopérants et les prestataires de services avec un accompagnement en gestion de risques et la mise en place d'un suivi risque spécifique au PAM

ANNEXES



LISTE DES PERSONNES AYANT CONTRIBUÉ À CETTE MISSION

Bureau PAM Pays – Entretiens à distance ou en face à face avec :

- Ibrahima Diop DCD
- William Nall – HoP
- Karen Ologoudou – Nutrition/operations
- Nanthilde Kamara – VAM/M&E
- Elmedy Ndiaye – Planification
- Aida Soumare - Approvisionnement
- Moussa Songue - Logistique
- Soce Ndiaye : Finance
- Liam Wylie- DR
- Anna Mukiibi - RMU
- Renata Kuras – Supply Chain

Sous-Bureaux PAM – Contribution au questionnaire en ligne & Entretiens à distance ou en face à face avec :

- Les Responsables et représentants des sous-bureaux : Kayes, Koulikouro, Gao, Mopti, Tombouctou, notamment Moussa Jean Traore – Mopti, Ibrahima Tanapo – Mopti, Zacharie Bagula-Tombouctou, Seydou Cisse – Tombouctou, Ismaila Traore – Kayes, Djenebou Tounkara – KKRO, Clement Watimba – KKRO, Ndeley Agbay – Gao, Issa Diakite – Gao
- Entretien à Gao avec le Chef sous bureau, le responsable Suivi évaluation, l'Administrateur, le responsable Logistique et le responsable des programmes
- Entretien à Mopti avec les Chargés de programme, administrateur, officier sécurité et responsable suivi évaluation.

Bureau PAM régional / Sahel – Entretiens à distance avec :

- William Affif, Senior Regional Programme Advisor

Autorités : Entretiens en face à face avec :

- Représentants du CSA
- DRDSES : Le Directeur
- Le Coordinateur du SAP Mamy Coulibaly
- Le coordinateur de l'OMA Pierre TRAORE
- Rencontre sur Gao avec DRDSES : Brahima Kamata.

Bailleurs : Entretiens en face à face avec :

- Antoine Esclatine ECHO
- Laure Wilkinson ; John Mullenax ; Food for Peace, USAID.

Partenaires – Contribution au questionnaire en ligne & Entretiens à distance ou en face à face avec :

- Rencontre sur Gao avec IEDA Relief Kidal : Manayett Ag Mohamed chef de bureau, UAVES : Adama Tienou et Dena Rvariste, ACTED : Adoulaye Sanogo et ACF Espagne : Hamada Dia
- Rencontre sur Mopti avec Yag Tu : Bourama Tapily Chef de projet BMZ, Mamadou O Samake, Amara D Tembely, Moussa Tembely, Sadio Tembely, AMARAD : Diakaridia Koné Coordinateur TPM Mopti, Madame Dicko Assistant Diakite, World Vision : Benjamin Mallié, Sely Dembéle
- Rencontre sur Gao avec Moussa Almamoune, Mohamed lamine M'Boderi coordinateur GARDL, Amadou Maïga coordinateur AMARAD, TPM.
- Contribution au questionnaire en ligne de représentants de partenaires de World Vision, ACTED, ACF, Reach Italia, ADAZ, UAVES, ADG et ADR,

Commerçants : Entretiens en face à face avec :

- Rencontre avec 7 commerçants sur Gao.
- Rencontre avec 7 commerçants sur Mopti.

Personnes bénéficiaires :

- Analyse des données mVAM de retour des bénéficiaires sur l'opération SSR
- Rencontre avec 10 bénéficiaires sur Gao : 10 bénéficiaires : hommes ; femmes, handicapé, veuve et le coordinateur des chefs de quartier de Gao/chef de quartier de château et une conseillère de château
- Rencontre avec 18 bénéficiaires sur Mopti : 9 hommes ; 9 femmes et le Maire de la commune de Soufroulaye.

Autres acteurs : Entretiens à distance ou en face à face avec :

- Marc Chapon, responsable AVSF Mali et Docteur Keita, responsable AVSF des interventions SSR au Mali
- Henri Maindiaux, CICR
- Aliénor Ader, Ex responsable Cluster SA (2018)
- Vincent Boulardot, Responsable actuel Cluster SA
- Wenceslas NTUMBA, Responsable gestion de l'information du cluster SA

**SOURCES
SECONDAIRES**

SSR Regional - Advocacy Paper - Sahe... (1).pdf, Activation of a pre-emptive WFP Level 3 Emergency... ahel Region.msg, Brief Operationnel - SSR, Juin 2018. docx, SSR.Udate.20180123_jhk.docx

Commerçants - Contrat Commerçants.pdf

Analyse Situation Alimentaire - Presentation OA_Octobre_2017.pdf, RAPPORT_FINAL_SMART_Septembre_2018_Mali.pdf, RAPPORT_FINAL_SMART_2017_Août_2017.pdf, Présentation Situation Alimentaire Provisoire CA 2017-2018 .pdf, Dossier suivi des marchés. Ex. WFP, Notedesynthese_marché_Nov_18VF.pdf, Mission CILSS 062018, Mission CILSS 062018, ENSAN 032018, ENSAN 032018, Campagne agricole 2017 2018, Campagne agricole 2017 2018 Campagne Bamako

CSA, cluster et PTF SAN - Cluster CSA, CR reunion PNR, CR réunion PTF SAN, Note plaidoyer GEC, PNR 2018,

Étude de capitalisation URDCWG PAM- NFR CWG Selection FSP 2018.pdf, Analyse efficience, Notes réunion

Documents de projets proposals rapports bailleurs - 20180815_Mali_lean_season.xlsx, Copy of MLCO Strategic Forecast 2019 (002).xlsx, Copy of MLCO TICSP resources incl. SSR 19.07.2018.xlsx, Resource forecast

Données M&E - Données bénéficiaires, Contrat USAID, leçons apprises, SITREP TPM

L3 Task Force - Guidelines, Internal Sitreps and Country Brief, Logistics - Weekly Dispatches Food and CBT 030718.xlsx, M&E Reporting, Operational Task Force, L3 Task Force.docx, SSR Calendar.xlsx

Planification - Act.1 - Distribution Plan Oct. to Déc 18 - 29102018.xlsx, Carte Bénéf 2018.pdf, etc...., Récapitulatif des réponses des acteurs par Région. docx, Timeframe - intervention setup june - sept.xlsx

Sitreps Sous Bureau

Supply chain - Mali SC Assessment Mission Report (RBD - June 2018).docx

