



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 18-22 novembre 2019

Distribution: générale	Point 6 de l'ordre du jour
Date: 20 septembre 2019	WFP/EB.2/2019/6-A
Original: anglais	Rapports d'évaluation
	Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<https://executiveboard.wfp.org/fr>).

Rapport succinct de l'évaluation de l'intervention d'urgence majeure de niveau 3 coordonnée au niveau central menée par le PAM pour faire face à la crise dans le nord-est du Nigéria (2016-2018)

Résumé

L'évaluation de l'intervention d'urgence majeure de niveau 3 coordonnée au niveau central menée par le PAM pour faire face à la crise dans le nord-est du Nigéria a porté sur l'ensemble des activités que le Programme a mises en œuvre dans la région de 2016 à 2018. L'évaluation a permis d'examiner l'adéquation de la conception et de l'exécution, la performance opérationnelle, et les facteurs ayant influé sur les décisions stratégiques ainsi que la qualité de ces dernières. Des pistes d'apprentissage à l'échelle institutionnelle ont été dégagées ainsi que des recommandations spécifiquement applicables au pays.

Depuis 2009, de violentes attaques visant les civils ont provoqué des déplacements massifs de populations dans le nord-est du Nigéria. Le conflit a aggravé l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique. Au plus fort de la crise, en 2016 et 2017, plus de 3 millions de personnes étaient classées en phase 3 (crise), 4 (urgence) ou 5 (famine) du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire.

Il est ressorti de l'évaluation que l'intervention menée par le PAM était globalement appropriée car celui-ci avait tout à la fois contribué à l'amélioration de l'évaluation des besoins et tiré profit de celle-ci. Cependant, un manque de transparence a été constaté entre les résultats de cette évaluation et les plans opérationnels du PAM. La stratégie relative à la nutrition était bien adaptée aux circonstances. L'intervention de type monétaire initiale avait été appropriée mais l'évaluation du mécanisme de mise en œuvre n'a guère été satisfaisante. Les risques avaient été déterminés d'emblée mais, du point de vue de la protection, certains risques importants n'avaient pas été pris en compte en temps voulu. En outre, des occasions non négligeables de procéder à des analyses de la problématique femmes-hommes ont été manquées. Les principes humanitaires n'ont pas

Coordonnatrices responsables:

Mme A. Cook
Directrice de l'évaluation
tél.: 066513-2030

Mme G. Duffy
Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation
tél.: 066513-3758

été intégralement respectés et, s'il est vrai que les compromis en la matière sont parfois inévitables, les décisions ne semblent pas rendre compte d'une réflexion stratégique ni dénoter un souci de cohérence entre les organismes humanitaires.

L'assistance alimentaire et les activités nutritionnelles ont été rapidement transposées à plus grande échelle et ont profité à un grand nombre de bénéficiaires mais elles sont restées relativement en deçà des objectifs visés, et peu d'éléments attestent de l'obtention d'effets directs. La prestation et l'utilité des services communs ont globalement dépassé les objectifs. La décision par le PAM de se rendre au Nigéria a été lente et des facteurs politiques l'ont retardée. Le Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest a joué un rôle important dans la mise en place de l'opération mais le bureau de pays a dû faire face à des difficultés imputables à la rotation fréquente du personnel d'encadrement et des effectifs en général. Des progrès limités ont été réalisés en matière d'amélioration des capacités et du respect de l'obligation redditionnelle au niveau national au moyen d'activités axées sur le renforcement des capacités.

L'aptitude du PAM à transposer rapidement ses opérations à plus grande échelle a été impressionnante et peut être associée de manière crédible à l'amélioration de la sécurité alimentaire. Cependant, le PAM a mis plus de temps à assurer la qualité de l'intervention. Il convient d'adopter une approche plus rigoureuse pour faire en sorte que les bénéficiaires soient réinsérés dans les systèmes d'appui publics ou se voient offrir des possibilités de subsistance durables ou d'autres moyens de devenir autonomes. Compte tenu de la persistance de taux élevés d'insécurité alimentaire et de la forte imprévisibilité de la situation sur le plan de la sécurité, l'assistance visant à sauver des vies demeure une priorité et le PAM doit plaider vigoureusement pour que l'on subvienne à l'intégralité de ces besoins.

L'évaluation a donné lieu à la formulation de sept recommandations adressées au PAM: i) améliorer la couverture des situations d'urgence majeure survenant dans des pays où il n'est pas présent et les plans de préparation à cet égard; ii) renforcer sa capacité institutionnelle à déployer rapidement du personnel doté d'une expérience suffisante pour diriger et gérer l'intervention d'urgence dans le pays; iii) renforcer l'appui fourni aux bureaux de pays en matière de planification, de mise en œuvre et d'établissement de rapports concernant le renforcement des capacités des institutions nationales dans le contexte de situations d'urgence; iv) continuer à accorder une place stratégique centrale à la satisfaction des besoins immédiats des populations touchées dans le nord-est du Nigéria; v) promouvoir comme il se doit l'application des principes humanitaires et l'accès équitable à l'assistance alimentaire et nutritionnelle; vi) redoubler d'efforts pour prendre systématiquement en compte la problématique femmes-hommes dans le cadre des activités relevant des programmes; et vii) préciser et améliorer son approche en matière de ciblage.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de l'intervention d'urgence majeure de niveau 3 coordonnée au niveau central menée par le PAM pour faire face à la crise dans le nord-est du Nigéria (2016-2018)" (WFP/EB.2/2019/6-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2019/6-A/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations formulées dans le rapport, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation porte sur l'ensemble des opérations menées par le PAM entre mars 2016 et novembre 2018 dans le nord-est du Nigéria. Elle vise à donner une réponse à trois questions concernant: l'adéquation de la conception et de l'exécution, la performance opérationnelle, et les facteurs ayant influé sur les décisions stratégiques ainsi que la qualité de ces dernières. L'évaluation a permis de dégager des pistes d'apprentissage institutionnel ayant trait à l'établissement d'une présence dans le pays, à l'échelle requise, dans un environnement opérationnel complexe, et fournit au Bureau du PAM au Nigéria des éclairages utiles alors qu'il commence à mettre en œuvre son premier plan stratégique de pays (PSP) relatif à la période 2019–2022.
2. L'évaluation a été conduite par le Bureau de l'évaluation, organe indépendant du PAM, et une équipe d'évaluation indépendante externe qui a recueilli des éléments factuels au Siège ainsi qu'au niveau régional et dans le pays, en menant les activités d'enquête suivantes:
 - examen bibliographique des données secondaires quantitatives et qualitatives;
 - visite de terrain sur les sites des opérations menées par le PAM dans le nord-est du Nigéria, notamment Maiduguri et Damaturu;
 - réalisation de 112 entretiens avec des informateurs clés aux niveaux international et national et dans les États, notamment des représentants du PAM, des partenaires, des administrations publiques et des donateurs; et
 - organisation de 21 discussions thématiques avec les populations touchées résidant dans des lieux reculés, notamment 12 avec des femmes déplacées et des membres de communautés d'accueil.
3. L'évaluation repose sur un mélange de méthodes et les constatations issues des diverses sources de données ont été recoupées lors de la phase d'analyse pour parvenir à un consensus sur les résultats et les conclusions. La conception de l'évaluation a placé un accent particulier sur la prise en compte de la problématique femmes-hommes et des questions de protection. Outre les dispositions habituelles relatives à la confidentialité, des normes éthiques ont été appliquées afin de garantir le respect de la dignité et l'anonymat des personnes ayant contribué à l'évaluation. L'équipe n'a pas rencontré de difficulté majeure susceptible de compromettre la validité globale de l'évaluation.

Contexte

4. Depuis 2008, le Nigéria est classé dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure¹ et, en 2016, il est devenu la première économie du continent africain². La persistance des inégalités est toutefois évidente, avec plus de la moitié de la population vivant dans la pauvreté. Celle-ci est plus marquée dans le nord-est et le nord-ouest du pays, où les taux s'élèvent à 77,7 pour cent et 76,3 pour cent respectivement³. Du fait des rôles socioculturels traditionnellement attribués aux femmes et aux hommes, des niveaux d'instruction relativement faibles et de l'exclusion des femmes des processus de prise de

¹ Banque mondiale. *Worldbank Country and Lending Groups*. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

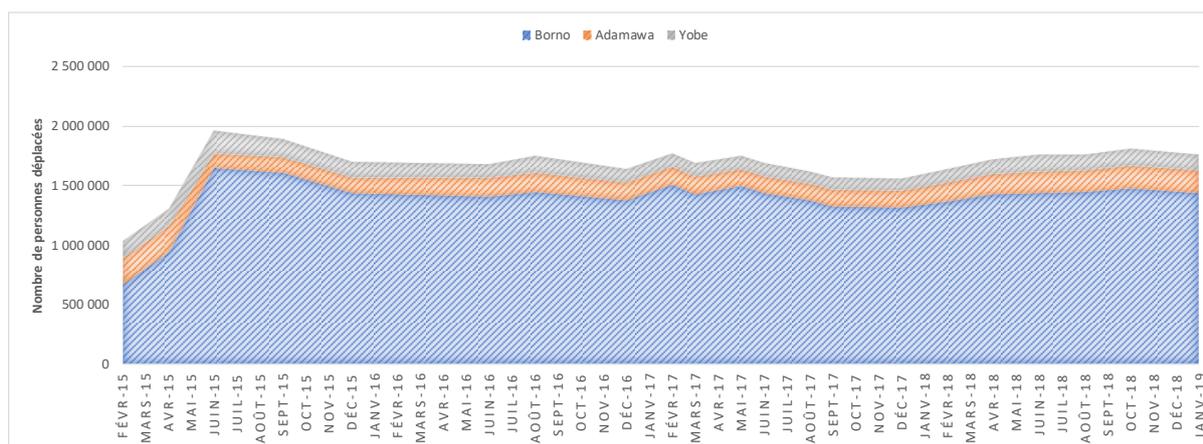
² Fonds monétaire international. 2016. *Perspectives de l'économie mondiale: Demande modérée — symptômes et remèdes*. <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Subdued-Demand-Symptoms-and-Remedies>.

³ Communiqué de presse du Statisticien en chef de la Fédération/Président directeur général du Bureau national de la statistique. 2012. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/b410c26c2921c18a6839baebc9b1428fa98fa36a.pdf>.

décisions sociales et politiques, les femmes résidant dans le nord-est du pays étaient vulnérables avant même le déclenchement de la crise actuelle.

5. Depuis 2009, les violentes attaques perpétrées contre les civils par des groupes armés non étatiques entraînent des déplacements massifs de populations dans le bassin du lac Tchad. Selon les estimations, plus de 20 000 personnes auraient été tuées dans le nord-est du Nigéria lors de la crise actuelle⁴. Le nombre de personnes déplacées a atteint un pic de 1,65 million en juin 2015 rien que dans l'État de Borno (figure 1).

Figure 1: Nombre de personnes déplacées dans les États de Borno, d'Adamawa et de Yobe (février 2015–décembre 2018)



Source: Organisation internationale pour les migrations. Matrice de suivi des déplacements 2015–2018.

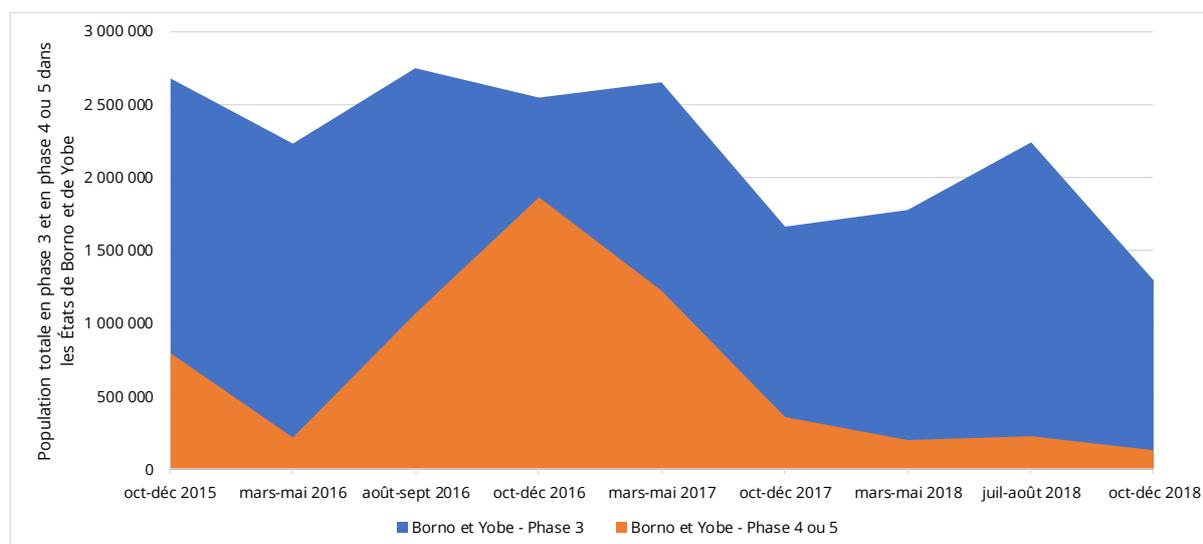
6. Avant même le déclenchement du conflit, le nord-est du pays enregistrait des taux extrêmement élevés de malnutrition chronique. Depuis 2012, le conflit aggrave la situation en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, entraînant la perte massive de moyens d'existence et entravant l'accès aux services sociaux essentiels. Un rapport publié en décembre 2016 par le Réseau de systèmes d'alerte rapide aux risques de famine faisait valoir qu'une famine sévissait déjà dans certaines parties de l'État de Borno⁵. La figure 2 illustre l'évolution de l'insécurité alimentaire dans les États de Borno et de Yobe. Selon les dernières projections établies par le Réseau de systèmes d'alerte rapide aux risques de famine, il est probable que la majeure partie de la région nord-est reste en phase 3 (crise) ou en phase 4 (urgence) du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) jusqu'en septembre 2019⁶ au moins, étant donné que les offensives militaires se poursuivent entraînant des déplacements incessants.

⁴ Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires. 2017. *2018 Humanitarian Response Plan Nigeria*. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018_hrp_v5.4.pdf.

⁵ Réseau de systèmes d'alerte rapide aux risques de famine. 2016. *Famine risk in northern and central Borno State*. https://fews.net/sites/default/files/documents/reports/FEWS%20NET%20Borno%20%20Analysis_20161213release.pdf.

⁶ Réseau de systèmes d'alerte rapide aux risques de famine. 2019. *Nigeria Food Security Outlook Update*. http://fews.net/sites/default/files/documents/reports/NIGERIA%20FSOU_April%202019_Final_2_rev.pdf.

Figure 2: Classement par phase du Cadre harmonisé*: phases 3 à 5 de l'IPC (octobre 2015–décembre 2018)



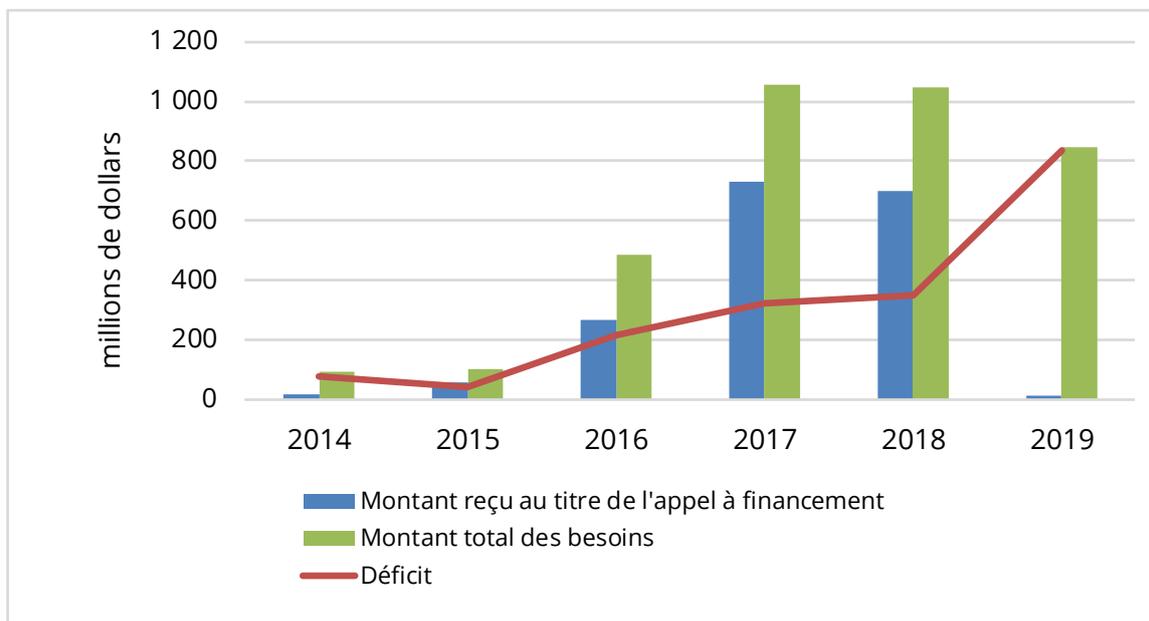
Source: Données du Cadre harmonisé, octobre 2015–mai 2018.

* Le Cadre harmonisé constitue le cadre régional actuellement retenu pour procéder à une analyse consensuelle de la situation en matière d'insécurité alimentaire.

7. Les ministères et les entités publiques associés à l'intervention humanitaire menée dans le nord-est du Nigéria ont été notamment l'Agence nationale de gestion des situations d'urgence, le Comité présidentiel sur l'Initiative du Nord-Est et le Ministère fédéral du budget et du plan (chef de file de l'équipe spéciale interministérielle), avec l'appui du Centre de coordination des interventions d'urgence. L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'accéder à des informations générales sur l'assistance fournie par le Gouvernement aux personnes déplacées.
8. L'Agence nationale de gestion des situations d'urgence est chargée de coordonner l'assistance humanitaire au niveau fédéral, en collaboration avec le Comité présidentiel sur l'Initiative du Nord-Est. Le PAM a pour mission de codiriger le secteur de la sécurité alimentaire et de diriger les secteurs de la logistique et des télécommunications d'urgence⁷. La structure fédérée du Nigéria accorde une autonomie importante aux États, et l'Agence de gestion des situations d'urgence d'un État donné assure la coordination au niveau de celui-ci.
9. Les entités des Nations Unies, notamment le PAM, coordonnent leurs interventions dans le cadre des plans d'action humanitaire pour le Nigéria qui sont produits depuis 2014. Le montant total recueilli au titre de l'appel à financer le plan d'action humanitaire est présenté dans la figure 3.

⁷ Le système des modules d'action groupée n'a pas été activé au Nigéria; les secteurs sont coprésidés par un chef de file international et le Gouvernement nigérian.

Figure 3: Évolution du financement des appels annuels lancés au titre des plans d'action humanitaire (en millions de dollars É.-U.)



Source: Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Service de surveillance financière.

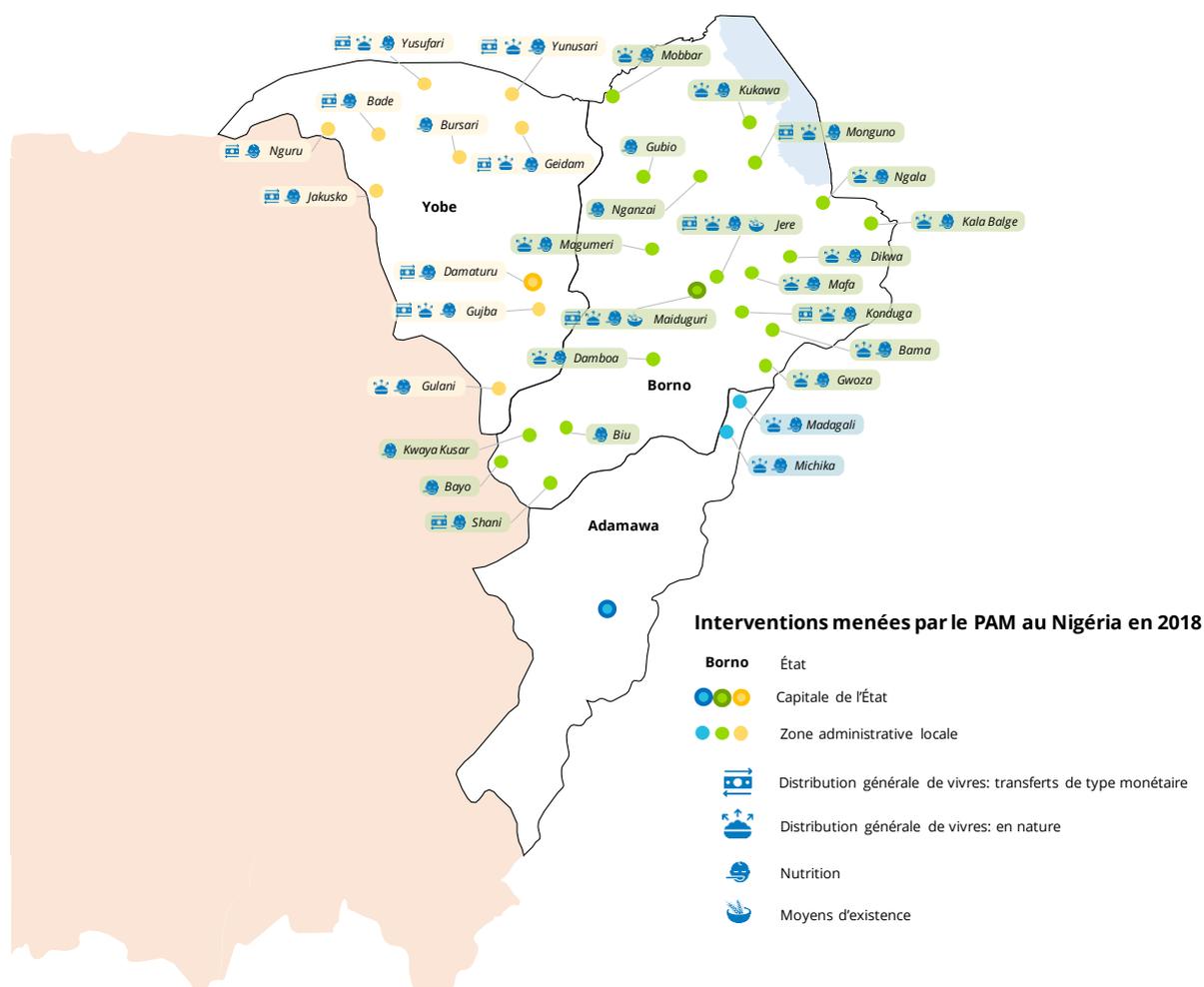
Portefeuille d'activités du PAM

10. Les opérations concernées par l'évaluation sont les suivantes: les activités de l'opération d'urgence régionale Afrique de l'Ouest 200777 mises en œuvre au Nigéria, les opérations spéciales 200834 et 201032, l'opération d'urgence/intervention immédiate 200969 et les opérations relevant du Compte d'intervention immédiate pour la préparation aux situations d'urgence 200965.
11. Les activités que le PAM a appuyées dans le nord-est du Nigéria, qui ont évolué au fil du temps, sont les suivantes:
 - a) renforcement des capacités au sein de l'Agence nationale de gestion des situations d'urgence, étendu aux agences homologues d'État dans les États de Borno, de Yobe et d'Adamawa à partir de 2015;
 - b) projet pilote de transferts de type monétaire par téléphonie mobile, à partir de mars 2016;
 - c) assistance visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle au moyen de transferts (aide en nature, virements monétaires par téléphonie mobile ou système de bons électroniques) et de programmes de supplémentation alimentaire généralisée, le Gouvernement nigérian ayant demandé une aide en avril 2016 pour être en mesure de faire face à la situation régnant dans le nord-est du pays en matière d'insécurité alimentaire;
 - d) à partir de juin 2016, traitement et assistance en faveur des ménages comptant des membres souffrant de malnutrition aiguë modérée, et mise en place d'interventions à dimension nutritionnelle en juillet 2017; et
 - e) activités visant à rétablir les moyens d'existence à compter d'octobre 2017.
12. À mesure que davantage de zones sont devenues accessibles à la communauté humanitaire, le PAM a étendu la portée géographique de ses opérations, passant de deux zones administratives locales en 2016 à 27 en 2018, et couvrant ainsi les États de Borno et de Yobe et certaines parties de l'État d'Adamawa. En septembre 2018, la composante de l'opération d'urgence régionale 200777 concernant le Nigéria ciblait 2,1 millions de

bénéficiaires, dont 54 pour cent de femmes. La portée des activités menées par le PAM au titre de cette opération d'urgence en 2018 est présentée dans la figure 4.

13. Il convient de noter que le PAM a géré trois services communs pour le compte de la communauté humanitaire, en assurant des transports aériens dans le cadre du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies et en dirigeant le secteur de la logistique et celui des télécommunications d'urgence, en sus d'assurer la codirection du secteur de la sécurité alimentaire.

Figure 4: Interventions menées par le PAM au Nigéria en 2018

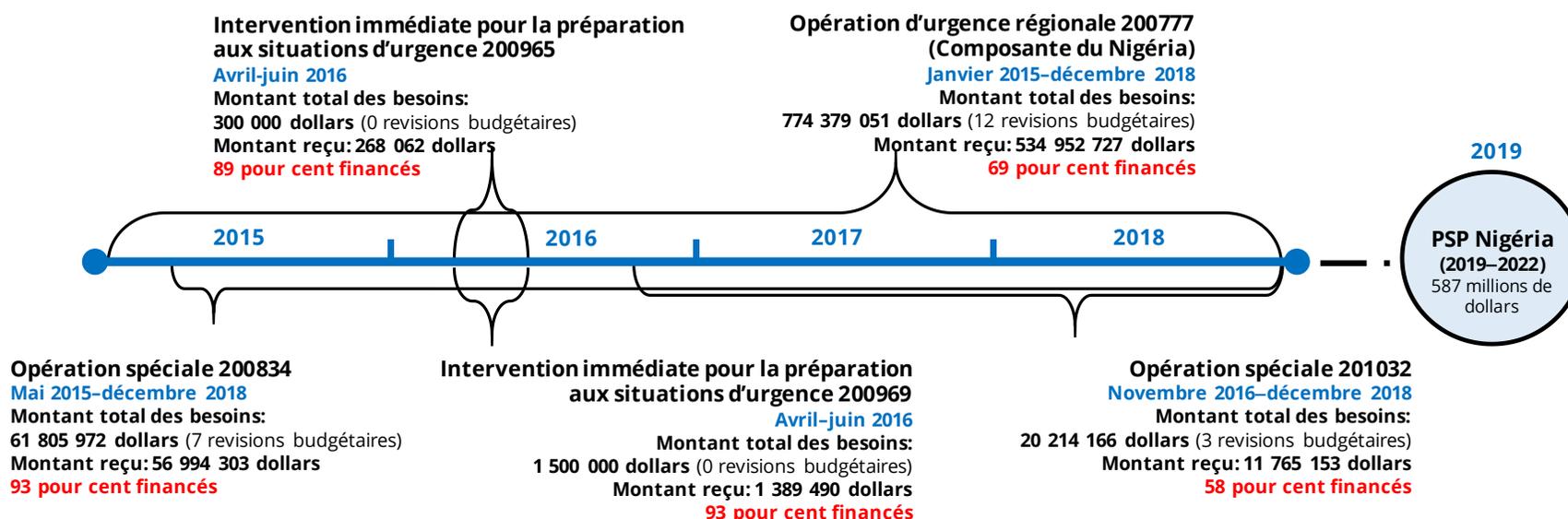


14. Conformément à la stratégie institutionnelle du PAM, le bureau de pays a élaboré un PSP pour la période 2019–2022, qui est cohérent avec les priorités nationales formulées dans le Plan du Nigéria pour le redressement et la croissance économiques pour 2017–2020⁸ et le Plan Buhari⁹.
15. Le calendrier des opérations menées au Nigéria et la situation en matière de ressources sont synthétisés dans la figure 5.

⁸ Gouvernement nigérian, Ministère du budget et du plan. 2017. *Economic Recovery and Growth Plan 2017–2020*. <https://yourbudget.com/wp-content/uploads/2017/03/Economic-Recovery-Growth-Plan-2017-2020.pdf>.

⁹ Gouvernement nigérian, Comité présidentiel sur l'Initiative du Nord-Est. 2016. *Rebuilding the North East. The Buhari Plan*. Vol. I-IV.

Figure 5: Calendrier des opérations menées par le PAM au Nigéria et situation en matière de ressources



Cinq principaux donateurs par opération, 2016–2018

Opération d'urgence 200777 (composante du Nigéria)		Opération spéciale 200834		Opération spéciale 201032	
Donateur	Montant du financement (en dollars)	Donateur	Montant du financement (en dollars)	Donateur	Montant du financement (en dollars)
États-Unis d'Amérique	251 111 221	Royaume-Uni	21 385 294	États-Unis d'Amérique	4 000 527
Royaume-Uni	145 735 682	États-Unis d'Amérique	13 500 000	Suède	2 377 416
Commission européenne	34 790 733	Commission européenne	6 788 198	Allemagne	1 672 952
Allemagne	28 620 121	Allemagne	4 446 640	Commission européenne	1 435 334
Canada	16 467 920	Suède	2 200 024	Fonds de financement commun des pays (Nations Unies)	827 002
Montant total des besoins	774 379 051	Montant total des besoins	58 231 370	Montant total des besoins	20 214 166
Montant reçu	534 952 727	Montant reçu	54 185 440	Montant reçu	11 765 153
% des besoins	69	% des besoins	93	% des besoins	58

Source: les données relatives aux fonds reçus sont tirées du système institutionnel du PAM pour les statistiques sur les contributions - rapport WINGS: statistiques sur la répartition et les contributions et statistiques prévisionnelles 2019–02–03. Les données relatives aux montants totaux des besoins proviennent du rapport FACTORY/WINGS: Pays - Nigéria – Besoins et contributions allouées. Toutes les données ont été extraites en février 2019.

Constatations issues de l'évaluation

Harmonisation avec les besoins humanitaires recensés et les politiques nationales pertinentes

16. Le PAM a fondé sa planification opérationnelle sur une compréhension de plus en plus approfondie des besoins. Il a été un partenaire essentiel de l'élaboration et de l'application du Cadre harmonisé interinstitutions d'analyse de la sécurité d'alimentaire, en fournissant des éléments supplémentaires tirés de ses évaluations internes et du suivi de la situation. Des enquêtes sur la nutrition ont été menées dès 2013; cependant, les informations ont manqué sur les besoins de quelque 823 000 personnes résidant dans des zones inaccessibles contrôlées par des groupes armés non étatiques¹⁰. Les plans opérationnels du PAM ont été globalement cohérents avec les résultats du Cadre harmonisé notamment du point de vue du ciblage géographique. Mais la relation entre, d'une part, l'évaluation globale des besoins et, d'autre part, les plans opérationnels du PAM et le nombre de bénéficiaires "jugés prioritaires" n'est pas entièrement transparente.
17. La valeur des transferts en nature et des transferts de type monétaire ainsi que des produits nutritionnels a été en général adaptée au contexte et a fait l'objet d'un suivi et d'ajustements périodiques. Fin 2016, pour des motifs liés au coût, il a été décidé de modifier la céréale de l'assortiment alimentaire en remplaçant le riz par du sorgho ou du mil. La nouvelle céréale oblige cependant les bénéficiaires à consacrer plus de temps, de travail et de combustible à la confection des repas et ne correspond pas à leurs préférences.
18. La ration en nature a été calculée par personne alors que le montant du transfert de type monétaire a été établi comme un montant normalisé par ménage, ce qui a suscité des tensions en certains endroits. S'agissant du ciblage et des distributions, priorité a été donnée aux personnes âgées et aux personnes handicapées, de même qu'à d'autres groupes vulnérables, mais le type d'assistance n'a pas été spécifiquement adapté à leurs besoins.
19. Le recours aux transferts de type monétaire a constitué une modalité adaptée, compte tenu du contexte opérationnel urbain initial et du bon état de fonctionnement des marchés locaux; cependant, la faisabilité opérationnelle du transfert monétaire par téléphonie mobile, comme mécanisme de mise en œuvre, a fait l'objet d'une évaluation minimale. Concernant ce mécanisme choisi, le PAM s'est heurté à des difficultés non négligeables, notamment l'accès limité des bénéficiaires à la téléphonie mobile et leur mauvaise connaissance de cette technologie, l'impossibilité de procéder à un rapprochement programmatique et des problèmes de liquidités. Par la suite, le PAM a adapté son approche en intégrant un système de bons électroniques et des distributions en nature.
20. Dans le domaine de la nutrition, la stratégie semble avoir été bien adaptée aux circonstances. Le Gouvernement n'ayant pas mis en place de protocole de traitement de la malnutrition aiguë modérée, il a été décidé de ne pas lancer d'intervention de ce type à grande échelle, ce qui a été une décision appropriée et pragmatique.
21. L'intégration d'activités relatives aux moyens d'existence à l'intention tant des personnes déplacées que des communautés d'accueil a été cohérente avec l'évaluation du contexte. Toutefois, peu d'éléments démontrent l'existence d'un véritable processus de prise de décision stratégique concernant la sélection des projets, des bénéficiaires et des sites, ou l'existence d'une stratégie précise visant à donner aux nombreux bénéficiaires de l'assistance alimentaire générale la possibilité de passer à des moyens d'existence durables,

¹⁰ Bureau de la coordination des affaires humanitaires. 2018. *North-East Nigeria: Humanitarian Situation Update – Progress on key activities from the 2018 Humanitarian Response Plan, November 2018 edition.* <https://reliefweb.int/report/nigeria/north-east-nigeria-humanitarian-situation-update-progress-key-activities-2018-6>.

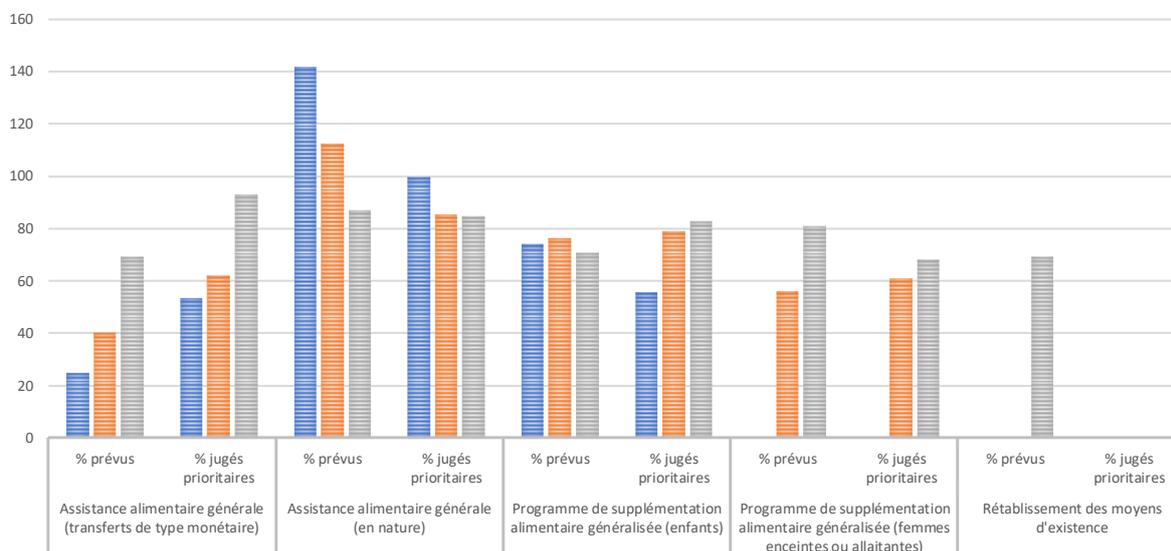
- étant bien entendu toutefois que les moyens d'existence agricoles étaient considérablement restreints par la limitation de la surface de terres arables accessibles sans danger.
22. Globalement, il a été constaté que le programme du PAM était cohérent sur le plan technique avec les politiques nationales de développement et d'intervention en situation d'urgence. Il convient de souligner, cependant, que les parties prenantes ne considéraient pas que les politiques nationales influaient sur la conception de la stratégie d'intervention.
 23. D'emblée, le PAM a accordé une attention particulière à la gestion et à l'analyse des risques. Il a notamment affecté rapidement du personnel spécialisé et a employé son registre central des risques comme un outil essentiel de détermination et de gestion des risques. Un mémorandum d'accord entre la Commission chargée des infractions économiques et financières et le Bureau des inspections et des enquêtes du PAM a été établi pour la conduite d'investigations approfondies sur les allégations de fraude. Compte tenu de la situation précaire sur le plan de la sécurité dans le nord-est du pays, le PAM a dû concilier la nécessité de limiter l'exposition du personnel et des partenaires aux risques avec celle de garantir l'accès à l'assistance. Les restrictions imposées par le Département de la sûreté et de la sécurité concernant la présence de personnel dans les lieux reculés ont été ressenties comme ayant une incidence négative sur la qualité des programmes, et le PAM a fait pression pour un assouplissement des restrictions les plus lourdes.
 24. Pour faciliter la détermination des risques en matière de protection, le PAM a nommé en juillet 2016 un responsable à temps plein de la question de la protection et a mis en place de multiples mécanismes de réclamation et de remontée de l'information. Il a toutefois fait preuve de lenteur s'agissant de s'attaquer aux risques recensés en matière de protection, notamment, les risques auxquels les femmes collectant du bois de feu hors des camps sont exposées, l'échange de prestations sexuelles contre des articles non inclus dans l'assortiment alimentaire et les abus perpétrés par les agents assurant les transferts monétaires par téléphonie mobile.
 25. Les parties prenantes se préoccupaient vivement de la question de l'application des principes humanitaires. Elles ont fait valoir qu'au Nigéria le système des Nations Unies ne s'était pas suffisamment fait entendre au sujet de la nécessité d'assouplir certaines des restrictions appliquées à l'assistance humanitaire par les forces de sécurité nigérianes ou pour promouvoir une approche plus respectueuse d'un certain nombre de principes et n'avait guère prêté attention aux besoins existant dans les zones échappant au contrôle du Gouvernement. L'équipe d'évaluation a noté que le fait que le PAM suive étroitement les stratégies politiques et militaires dans le nord-est du pays avait eu une incidence négative sur la neutralité, l'impartialité et l'indépendance opérationnelle, tant perçues que réelles.
 26. Les compromis sont inévitables dans les situations d'urgence complexes telles que celle qui existe au Nigéria, mais les décisions ne semblent pas toujours rendre compte d'une réflexion stratégique ni dénoter un souci de cohérence entre les organismes humanitaires. Il semble que l'équipe de direction actuelle du PAM soit favorable à une intervention reposant davantage sur certains principes.

Performance et résultats des opérations

27. Le processus initial de ciblage et d'enregistrement a permis au PAM de recenser les bénéficiaires et de distribuer l'assistance rapidement mais a donné lieu à de nombreuses erreurs d'inclusion et d'exclusion. Celles-ci ont perduré, malgré les redéfinitions du ciblage effectuées par la suite, en raison d'une communication insuffisante de la part du PAM, de l'expérience et des capacités variables des partenaires coopérants et de la partialité des dirigeants locaux.

28. Exception faite de l'assistance alimentaire en nature, le PAM n'a pas atteint ses objectifs, qu'il s'agisse du nombre de bénéficiaires prévus ou de celui, moindre, de bénéficiaires jugés prioritaires (voir la figure 6).

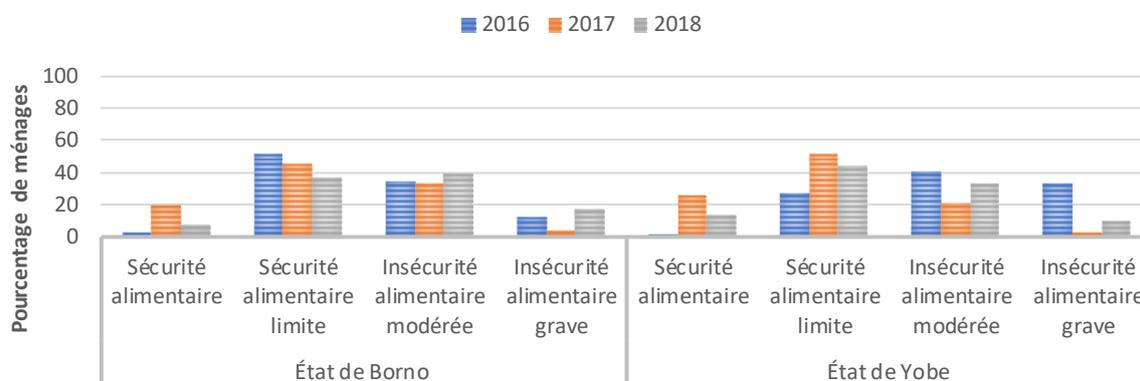
Figure 6: Pourcentages de bénéficiaires prévus et de bénéficiaires jugés prioritaires atteints, par activité (2016-2018)



Source: Nombre de bénéficiaires prévus: rapport de l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace (COMET) CM-C004 pour 2016–2018, et chiffres finaux fournis par le bureau de pays. Nombre de bénéficiaires jugés prioritaires: descriptifs de projet relatifs au Nigéria et rapports concernant la situation interne au Nigéria pour 2016-2018.

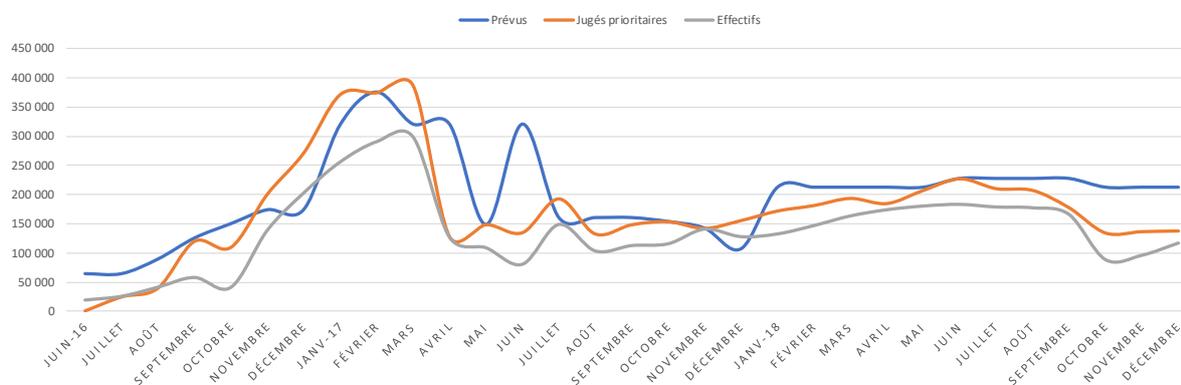
29. Les problèmes associés aux transferts monétaires par téléphonie mobile ont perduré, mais la mise en place d'une assistance en nature en juillet 2016 et d'un système de bons électroniques en février 2017 a contribué à améliorer les résultats au regard des objectifs. Cependant, à l'échelle du secteur, la couverture collective des besoins d'assistance alimentaire est restée faible, avec un déficit établi à 65 pour cent en 2018¹¹.
30. Il ressort du suivi des résultats enregistrés par le PAM concernant l'assistance alimentaire (figure 7) que des proportions considérables de bénéficiaires du PAM continuent à souffrir d'insécurité alimentaire malgré l'apport continu d'une assistance alimentaire. Cela ne cadre guère avec les résultats du Cadre harmonisé qui montrent une amélioration sensible de la sécurité alimentaire depuis 2016, et il convient donc d'approfondir l'analyse.

¹¹ Module de la sécurité alimentaire. *Food Security Sector Dashboard, November 2018.*
<https://fscluster.org/nigeria/document/food-security-sector-dashboard-november>.

Figure 7: Résultats globaux en matière de sécurité alimentaire (2016–2018)

Source: données compilées à partir du suivi post-distribution du PAM, décembre 2016; suivi des effets directs en matière de sécurité alimentaire, septembre 2017; et suivi des effets directs en matière de sécurité alimentaire, août 2018.

31. Le programme de supplémentation alimentaire généralisée du PAM concerne 75 pour cent des ménages ciblés par l'assistance alimentaire générale, mais les taux effectifs semblent plus proches de 20 à 30 pour cent si on les considère comme un pourcentage de la population totale d'enfants âgés de 6 à 23 mois. La figure 8 montre, pour les enfants âgés de 6 à 59 mois, les nombres de bénéficiaires prévus, jugés prioritaires et effectifs du programme de supplémentation alimentaire généralisée relevant de l'opération d'urgence régionale 200777. Une importante rupture de filière d'approvisionnement survenue en avril 2017 a compromis un peu plus la performance dans le domaine de la nutrition. Les indicateurs d'effet direct spécifiquement axés sur la nutrition qu'utilise le PAM ont changé au fil du temps, et les parties prenantes ayant participé à l'évaluation ont estimé que les activités nutritionnelles du PAM n'avaient pas été mises en œuvre à une échelle suffisante pour entraîner une évolution sensible des taux de malnutrition aiguë globale et de malnutrition aiguë modérée dans leur ensemble.

Figure 8: Bénéficiaires du programme de supplémentation alimentaire généralisée (enfants de 6 à 59 mois) (juin 2016–décembre 2018)

Source: Nombres prévus et effectifs: rapport COMET CM-C004 pour 2016–2018; chiffres finaux fournis par le bureau de pays. Nombre d'enfants jugés prioritaires: descriptifs de projet relatifs au Nigéria et rapports concernant la situation interne au Nigéria pour 2016–2018.

32. Des activités relatives aux moyens d'existence sont mises en œuvre depuis octobre 2017, au profit de quelque 29 000 ménages (approximativement 17 pour cent du nombre total de ménages destinés à être ciblés entre 2017 et 2020). Compte tenu de l'insécurité qui règne, il est régulièrement difficile de trouver des terres agricoles accessibles sans danger pour les projets liés à l'agriculture. À l'échelle du secteur, 1,9 million de personnes reçoivent un appui lié à l'agriculture et aux moyens d'existence¹², et ce, presque entièrement par l'intermédiaire d'autres organismes. L'évaluation n'a pas permis de déceler de système de suivi des effets directs (par opposition aux produits) des activités relatives aux moyens d'existence.
33. La performance des services communs a généralement dépassé les objectifs. Les résultats obtenus par rapport aux cibles fixées par le PAM sont résumés dans le tableau 1 en ce qui concerne le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies, dans le tableau 2 en ce qui concerne le secteur de la logistique et dans le tableau 3 en ce qui concerne le secteur des télécommunications d'urgence.

TABLEAU 1: PERFORMANCE DU SERVICE AÉRIEN D'AIDE HUMANITAIRE DES NATIONS UNIES PAR RAPPORT AUX CIBLES ASSOCIÉES AUX PRODUITS				
Indicateur	2016		2017	
	Prévu	Effectif	Prévu	Effectif
Tonnes de fret transporté	25	59	84	159
Nombre de passagers transportés	8 400	14 796	18 000	48 849
Nombre d'organismes et d'organisations utilisant les services aériens humanitaires	50	64	70	92
Nombre de destinations desservies	9	17	20	16
Pourcentage de demandes d'évacuation sanitaire ou d'évacuation pour raisons de sécurité satisfaites	100	100	100	100

Source: Données tirées des rapports normalisés sur les projets du PAM relatifs à 2016 et à 2017.

TABLEAU 2: PERFORMANCE DU SECTEUR DE LA LOGISTIQUE PAR RAPPORT AUX CIBLES ASSOCIÉES AUX PRODUITS				
Indicateur	2016		2017	
	Prévu	Effectif	Prévu	Effectif
Nombre d'organismes et d'organisations utilisant les services de coordination et de logistique (2016) et nombre d'organismes et d'organisations utilisant les services de coordination en matière de logistique (2017)	27	15	27	44
Nombre d'organisations contribuant à la filière d'approvisionnement/la planification, à l'évaluation de la logistique et/ou à la diffusion d'informations sur les capacités	s.o.	s.o.	13	12

¹² Ibid.

TABLEAU 2: PERFORMANCE DU SECTEUR DE LA LOGISTIQUE PAR RAPPORT AUX CIBLES ASSOCIÉES AUX PRODUITS				
Indicateur	2016		2017	
	Prévu	Effectif	Prévu	Effectif
Nombre d'organisations utilisant les services d'entreposage et de groupage des marchandises	s.o.	s.o.	13	30
Organisations participant aux activités du secteur de la logistique (services de coordination, de gestion de l'information ou de logistique) ayant répondu à l'enquête menée auprès des utilisateurs avec un taux de satisfaction au moins égal à 85 pour cent	s.o.	s.o.	85	82
Pourcentage de demandes de transport de fret satisfaites par rapport au nombre de demandes total	s.o.	s.o.	95	92
Pourcentage de demandes de services de manutention, de stockage et/ou de transport de fret satisfaites	85	100	85	100

Source: Données tirées des rapports normalisés sur les projets du PAM relatifs à 2016 et à 2017.

Abréviation: s.o. = sans objet

TABLEAU 3: PERFORMANCE DU SECTEUR DES TÉLÉCOMMUNICATIONS D'URGENCE PAR RAPPORT AUX CIBLES ASSOCIÉES AUX PRODUITS				
Indicateur	2016		2017	
	Prévu	Effectif	Prévu	Effectif
Nombre de salles radio (COMCEN) mises en place	3	2	3	6
Nombre de zones opérationnelles couvertes par le réseau commun de télécommunications de sécurité	4	1	6	6
Nombre de zones opérationnelles couvertes par les services de communication de données	5	0	6	5
Nombre de zones opérationnelles couvertes avec les stations de recharge	3	0	N/R	0
Nombre de membres du personnel d'organismes des Nations Unies/d'organisations non gouvernementales (ONG) ayant reçu une formation sur les radiocommunications	60	10	120	533
Nombre de réunions du secteur des télécommunications d'urgence organisées aux niveaux local et mondial	6	5	48	31
Nombre d'enquêtes menées sur la satisfaction des utilisateurs des services du secteur des télécommunications d'urgence	0	1	s.o.	s.o.

Source: Données tirées des rapports normalisés sur les projets du PAM relatifs à 2016 et à 2017.

Abréviations: COMCEN = centre de communication; s.o. = sans objet; N/R = non mentionné dans les rapports

34. Le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies sont généralement reconnus comme essentiels s'agissant de renforcer l'aptitude des partenaires à travailler dans des sites antérieurement inaccessibles et de conforter leur souhait de le faire. Au-delà de Maiduguri, il n'existe guère d'options et la majeure partie des organismes étaient exclusivement tributaires des services de communication fournis par le secteur des télécommunications d'urgence. L'équipe d'évaluation a constaté que les services du secteur de la logistique étaient généralement adaptés, mais certaines parties prenantes interrogées ont remis en question le rapport coût-avantages de la capacité d'entreposage du secteur.
35. Le PAM a opéré une montée en puissance impressionnante du point de vue du nombre de bénéficiaires, en en atteignant plus de 1 million en janvier 2017¹³. Plusieurs facteurs ont contribué à cet accroissement rapide, notamment:
- l'accès élargi pour les organismes humanitaires;
 - la mise en place d'un dépôt du Mécanisme de gestion globale des vivres à Kano, qui a donné plus de souplesse à la chaîne d'approvisionnement;
 - les distributions directes assurées dans le cadre d'un mécanisme d'intervention rapide lancé par le PAM et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) en attendant que des ONG puissent s'installer; et
 - les dispenses délivrées par le Siège concernant certaines procédures.
36. Cependant, cette transposition rapide à plus grande échelle a eu des incidences sur la qualité des programmes et le PAM s'est efforcé de remédier aux problèmes touchant la qualité dès le début des opérations.
37. Il est difficile de procéder à une analyse du rapport coût-efficacité des opérations du PAM car les données relatives au budget et aux dépenses étaient uniquement disponibles pour les macrocatégories de coûts. Les économies réalisées en remplaçant le riz par du sorgho et du mil ont été contrebalancées par l'accroissement des risques en matière de protection. La redondance de personnel entre le bureau de section de Maiduguri et le bureau de pays d'Abuja a contribué à alourdir des coûts qui sont encore en train d'être rationalisés.
38. L'équipe d'évaluation a constaté que la problématique femmes-hommes ne bénéficiait pas de toute l'attention voulue dans l'intervention menée au Nigéria et, notamment, que les directives et normes institutionnelles n'étaient pas respectées et qu'ainsi aucune étude de référence n'avait été réalisée ni aucun plan d'action établi au niveau du pays dans ce domaine. Au sein du bureau de pays, les responsabilités relatives à la question de l'égalité femmes-hommes sont restées des responsabilités "en plus". Le recours à une analyse de la problématique femmes-hommes pour étayer la conception et la mise en œuvre des programmes a été limité. La seule action spécifique en la matière a été l'attribution d'une priorité aux jeunes enfants et aux femmes enceintes ou allaitantes.
39. Des résultats positifs en lien avec l'égalité femmes-hommes ont toutefois été constatés. Concernant les indicateurs relatifs à cette problématique qui ont fait l'objet de rapports, le PAM a dépassé les objectifs qu'il s'était fixés (tableau 4), grâce à la promotion de la participation des femmes aux activités d'assistance alimentaire et à la représentation plus équilibrée des femmes et des hommes dans les équipes chargées de l'assistance alimentaire et de la nutrition. Récemment, le PSP pour le Nigéria a entraîné l'accroissement de l'investissement consacré à la question de l'égalité des sexes, la désignation d'un responsable de la coordination de ces questions pour le PAM et le lancement d'initiatives de renforcement des capacités dans ce domaine; cependant, pour être efficace, tout cela doit être ancré dans un véritable plan d'action en la matière.

¹³ Rapport normalisé sur les projets du PAM relatif à 2016. <https://docs.wfp.org/api/documents/48fac7ec50db4b428a750ea9e929152a/download/>.

TABLEAU 4: PERFORMANCE PAR RAPPORT AUX CIBLES ASSOCIÉES AUX EFFETS DIRECTS EN MATIÈRE DE PROBLÉMATIQUE FEMMES-HOMMES (2016–2018)				
Indicateurs transversaux relatifs à la problématique femmes-hommes	Cible en fin de projet	Assistance alimentaire générale		
		2016	2017	2018
Proportion de ménages au sein desquels les décisions quant à l'utilisation des espèces, des bons ou des produits alimentaires sont prises conjointement par les femmes et les hommes	50	51	63	54
Proportion de ménages au sein desquels les décisions quant à l'utilisation des espèces, des bons ou des produits alimentaires sont prises par les femmes	25	20	19	31
Proportion de ménages au sein desquels les décisions quant à l'utilisation des espèces, des bons ou des produits alimentaires sont prises par les hommes	25	29	18	15
Proportion de femmes bénéficiaires exerçant des responsabilités au sein des comités de gestion de projet	50	60	N/R	N/R
Proportion de femmes membres de comités de gestion de projet ayant reçu une formation sur les modalités de distribution de vivres, d'espèces ou de bons	60	60	N/R	N/R

Source: Données tirées des rapports normalisés sur les projets du PAM pour 2016-2018.

Abréviation: N/R = non mentionné dans les rapports.

Facteurs ayant influé sur les décisions stratégiques et qualité de celles-ci

40. Il a fallu du temps pour décider de lancer des opérations dans le nord-est du Nigéria et c'est seulement après août 2016 que le PAM est devenu pleinement opérationnel, alors que la famine sévissait déjà dans certaines parties de la région¹⁴. L'accès à la zone a été extrêmement limité pendant la période qui a abouti à la crise mais des signes avant-coureurs étaient apparus dès 2012. Le retard pris pour intervenir peut être partiellement expliqué par le fait qu'il fallait prendre le temps de bien comprendre les capacités et les limites des institutions d'intervention nigérianes et attendre une demande d'assistance officielle de la part du Gouvernement.
41. Sur le plan technique et administratif, le bureau régional a fourni pour l'intervention un appui solide et des indications précieuses, notamment par l'intermédiaire de conseillers en matière de nutrition, de protection et de transferts de type monétaire, mais, s'agissant des moyens d'existence et du renforcement des capacités, l'appui technique a été moins évident. La participation du Siège a été initialement très concrète mais les responsabilités ont été ensuite largement déléguées au bureau régional alors que la situation d'urgence demeurait de niveau 3.

¹⁴ Réseau de systèmes d'alerte rapide aux risques de famine. 2016. *Famine risk in northern and central Borno State*. https://fews.net/sites/default/files/documents/reports/FEWS%20NET%20Borno%20%20Analysis_20161213release.pdf.

42. L'équipe d'évaluation a constaté que le PAM disposait d'une suite bien agencée de politiques et instructions techniques et administratives à l'appui de la programmation. Ces outils ont été bien utilisés dans des domaines tels que la nutrition, l'assistance en nature, la chaîne d'approvisionnement et les ressources humaines. Certaines instructions ont cependant été appliquées à mauvais escient, soit parce que le personnel manquait d'expérience, soit du fait des dispenses délivrées par le Siège. D'autres instructions se sont avérées problématiques, notamment la décision de choisir le Nigéria comme l'un des pays pilotes de la phase I de la mise en place du mécanisme des PSP alors que ce pays devait faire face simultanément à une situation d'urgence majeure. Certaines instructions pourraient être améliorées, en particulier concernant l'accès et les principes humanitaires, le renforcement des capacités, les mécanismes de réclamation et de remontée de l'information et le ciblage.
43. Les premiers mois de l'opération, les activités ont été essentiellement gérées par du personnel en mission ou en détachement (affectation temporaire). Lorsque la situation d'urgence de niveau 3 a été déclarée, cinq autres situations d'urgence de même niveau mettaient déjà à rude épreuve l'aptitude du PAM à déployer du personnel qualifié en puisant dans sa réserve de candidats pour les interventions d'urgence¹⁵. Les affectations temporaires ont souvent été d'une grande efficacité mais cette efficacité a néanmoins été compromise par l'absence de dispositions concernant la continuité et le passage de relais.
44. Le personnel recruté à l'échelle internationale sur des contrats de longue durée a rechigné à être affecté dans le nord-est du pays en raison de l'insécurité, des conditions de vie difficiles et de la modification des primes des Nations Unies allouées au personnel en poste dans des régions classées difficiles. En conséquence, il a fallu faire appel à des consultants, dont certains n'avaient aucune expérience des processus et principes institutionnels du PAM. Les changements dans l'équipe de direction du bureau de pays ont été fréquents, avec pas moins de trois coordonnateurs des secours d'urgence, trois directeurs de pays et deux directeurs de pays adjoints. Ces changements ont lourdement pesé sur l'élaboration d'une vision stratégique et sur le contrôle programmatique.
45. Le recrutement de personnel national a demandé plusieurs mois, car il a été compliqué par les exigences strictes – quoique justifiées – de vérifications liées à la diligence requise. Le Nigéria n'ayant pas connu d'opérations humanitaires par le passé, de nombreux candidats étaient inexpérimentés en matière de secours d'urgence et il a donc fallu les former et les initier à cette problématique.
46. Le bureau de pays s'est activement employé à établir des partenariats avec un vaste éventail de parties prenantes, notamment des ONG internationales et nationales, ainsi que d'autres entités des Nations Unies et des organisations internationales. Aux premiers stades de l'opération, la connaissance imparfaite des systèmes institutionnels du PAM par le personnel s'est traduite par des retards dans la signature des accords de partenariat et une évaluation insuffisante des capacités des partenaires.
47. Le PAM a participé à une grande variété de mécanismes de coordination tant au niveau fédéral qu'au niveau des États. Au sein du Gouvernement, les responsabilités en matière de coordination étaient toutefois assez floues, notamment en 2015, et faisaient double emploi avec celles incombant aux multiples institutions chargées de coordonner les secours d'urgence au niveau national et au niveau des États.
48. Le PAM a travaillé en étroite collaboration avec le Gouvernement nigérian sur les actions de formation et les processus politiques, dans le cadre d'un mémorandum d'accord signé avec l'Agence nationale de gestion des situations d'urgence, et en liaison étroite avec les agences homologues au niveau des États et les ministères fédéraux et des États chargés de la santé et de l'agriculture. Les travaux ont porté sur les principes des transferts de type monétaire,

¹⁵ Pour l'Iraq, le Soudan du Sud, l'Afrique australe, la République arabe syrienne et le Yémen.

l'enregistrement des bénéficiaires, la gestion de la chaîne d'approvisionnement en vivres, la composition de l'assortiment alimentaire, l'évaluation de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, l'évaluation de la sécurité alimentaire et l'analyse de données¹⁶. Le PAM a aussi étroitement collaboré avec le Ministère fédéral de l'agriculture et le Bureau national de la statistique concernant les évaluations de la sécurité alimentaire et l'appui technique relatif au Cadre harmonisé. En outre, l'équipe du PAM en charge de la nutrition s'est attelée, avec le Ministère fédéral de la santé et l'UNICEF, à des activités intéressant la révision du protocole de prise en charge communautaire de la malnutrition aiguë afin d'y intégrer le traitement et la prévention de la malnutrition aiguë modérée. Un projet de protocole était à l'examen lorsque l'équipe d'évaluation a effectué sa mission sur le terrain.

49. Ces activités de renforcement des capacités ont été accueillies avec satisfaction et ont été pertinentes, cependant, les occasions manquées d'améliorer d'une manière plus globale les capacités des pouvoirs publics en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise ont été soulignées lors des entretiens. Les produits liés au renforcement des capacités semblent avoir été essentiellement circonstanciels, et les effets directs n'ont pas fait l'objet d'un suivi.
50. L'accès humanitaire s'est considérablement amélioré mais demeure extrêmement limité. Cette situation a abouti à la mise en œuvre d'une stratégie de l'équipe de pays pour l'action humanitaire concernant l'accès et à l'application de directives de coordination civilo-militaire en 2018. Au moment de l'évaluation, le PAM travaillait à l'élaboration de sa propre stratégie d'accès pour le Nigéria.
51. Les opérations menées par le PAM au Nigéria, notamment l'opération d'urgence et l'appui aux services communs, ont été relativement bien financées. Cela tient à plusieurs facteurs, notamment la diffusion d'informations sur la gravité de la crise, l'intégration du Nigéria dans l'appel relatif aux "quatre famines" lancé au niveau mondial et la déclaration d'une situation d'urgence de niveau 3. Une conférence humanitaire sur le Nigéria et la région du lac Tchad tenue à Oslo en février 2017 a permis de mobiliser un peu plus l'attention¹⁷. Divers mécanismes internes de préfinancement ont été judicieusement utilisés pour faire démarrer rapidement les opérations et régulariser le flux de fonds multilatéraux.
52. Plusieurs parties prenantes ont affirmé qu'avant 2015, le Gouvernement n'affichait guère de volonté politique de venir en aide à la population du nord-est du pays, ce qui avait contribué au démarrage tardif de l'intervention. Le changement de l'exécutif après les élections de 2015, complété par un plaidoyer international, avait ensuite abouti à la mise en place de conditions plus propices à la conduite d'opérations humanitaires.

Conclusions

53. L'aptitude du PAM à passer de zéro à un million de bénéficiaires dans le nord-est du Nigéria dès la fin de l'année 2016 est impressionnante et peut être associée d'une manière crédible à l'amélioration de la sécurité alimentaire. Le PAM n'est toutefois pas parvenu à intensifier ses opérations à l'échelle nécessaire avant que la famine ne sévisse, et ce, malgré les signes avant-coureurs de détérioration de la situation alimentaire et nutritionnelle.

¹⁶ Rapport normalisé sur les projets du PAM, 2016. <https://docs.wfp.org/api/documents/48fac7ec50db4b428a750ea9e929152a/download/>.

¹⁷ Reliefweb. 2017. *Oslo humanitarian conference for Nigeria and the Lake Chad region raises \$672 million to help people in need*. <https://reliefweb.int/report/nigeria/oslo-humanitarian-conference-nigeria-and-lake-chad-region-raises-672-million-help>.

54. La transposition réussie des actions à plus grande échelle a été étayée par le recrutement efficace de nombreux employés supplémentaires au niveau national et le bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement et du système logistique. Les services communs assurés par le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies, le secteur des télécommunications d'urgence et le secteur de la logistique ont été unanimement appréciés et généralement considérés comme essentiels pour l'accès humanitaire. Les services analytiques du PAM ont démontré leur efficacité s'agissant de réaliser une évaluation des besoins et une analyse de la situation en matière de protection et des risques.
55. Cette transposition rapide a donné lieu à des problèmes concernant le ciblage des bénéficiaires, le choix des mécanismes de transfert monétaire, l'analyse de la problématique femmes-hommes et la prise en compte de cette problématique dans la programmation. Dans le contexte de l'intensification rapide d'une opération majeure à partir de zéro, certains compromis sur la qualité sont compréhensibles, mais le retard pris dans l'application des mesures correctives l'est moins.
56. Des changements fréquents dans la haute direction au niveau du pays, conjugués à une répartition des responsabilités et à des circuits hiérarchiques imprécis au sein du personnel des bureaux de Maiduguri et d'Abuja, ont favorisé un manque global de contrôle programmatique et ont parfois nui à la crédibilité auprès des donateurs. La continuité et le passage de relais entre les membres du personnel affectés à titre temporaire ont été peu satisfaisants et certains postes clés ont été occupés par des employés relativement inexpérimentés. Inversement, un grand nombre des domaines fonctionnels dans lesquels le PAM a été le plus performant ont été dirigés par du personnel expérimenté recruté précocement puis resté en poste.
57. À l'instar de ce qui s'est passé pour l'intervention du système des Nations Unies dans son ensemble, le PAM a peiné à appliquer les principes humanitaires. Les défaillances en matière d'encadrement et d'engagement ont nui à la neutralité, à l'impartialité et à l'indépendance opérationnelle de l'intervention humanitaire. Le respect absolu des principes n'est pas toujours réalisable et les compromis en la matière sont parfois inévitables, mais les décisions ne semblent pas rendre compte d'une réflexion stratégique ni dénoter un souci de cohérence entre les organismes humanitaires.
58. La complexité et l'ampleur de la crise touchant la sécurité alimentaire dans le nord-est du Nigéria supposent une intervention qui rassemble efficacement les contributions de multiples entités gouvernementales, internationales et non gouvernementales. Il ne manque pas d'exemples précis de la participation du PAM à des actions multipartites pendant la période évaluée, mais il existe des possibilités non négligeables de développer et renforcer encore les processus de coordination et de partenariat.
59. L'attention croissante accordée au rôle joué par le PAM dans le renforcement des capacités des institutions nationales n'a pas encore été concrétisée par des investissements dans les capacités du personnel, des ressources ou des directives. L'appui en faveur du renforcement des capacités est demeuré ponctuel et aucune évaluation véritable des capacités des institutions nigérianes n'a été menée. De même, aucun plan visant à favoriser la prise en main de l'intervention par le pays n'a été élaboré. Les progrès en matière d'amélioration des capacités et du respect de l'obligation redditionnelle au niveau national ont été limités.
60. À l'avenir, il faudra adopter une approche plus rigoureuse pour faire en sorte que les bénéficiaires soient réinsérés dans les systèmes d'appui publics ou se voient offrir des possibilités de subsistance durables ou d'autres moyens de devenir autonomes. Dans les circonstances actuelles, il est permis de douter de l'efficacité d'une approche programmatique primaire visant à concrétiser cette transition au moyen d'interventions relatives aux moyens d'existence menées au niveau des ménages.

61. Malgré des réalisations considérables, il reste au niveau de l'intervention humanitaire globale des lacunes importantes concernant l'assistance alimentaire, l'appui nutritionnel et le rétablissement des moyens d'existence. Compte tenu de la persistance de taux élevés d'insécurité alimentaire et de la forte imprévisibilité de la situation sur le plan de la sécurité, l'assistance visant à sauver des vies demeure une priorité. Le PAM devrait plaider vigoureusement pour que l'on subviene à l'intégralité de ces besoins, et l'assistance alimentaire générale devrait être maintenue étant donné le caractère particulièrement imprévisible et fluide des conditions de sécurité.

Recommandations

62. Les sept recommandations ci-après découlent des constatations et des conclusions issues de l'évaluation et ont bénéficié des éclairages apportés par un atelier organisé en avril 2019. Certaines recommandations appellent à une prise de mesures à l'échelle institutionnelle, tandis que d'autres concernent le bureau régional et le bureau de pays.

N°	Thème	Recommandation	Organes responsables
1	Le PAM devrait améliorer la couverture des situations d'urgence majeure survenant dans des pays où il n'est pas présent et les plans de préparation à cet égard.	<ul style="list-style-type: none"> a) Examiner les responsabilités relatives aux pays où le PAM n'est pas présent et la façon dont les bureaux régionaux couvrent ces pays. b) Envisager d'affecter du personnel d'"antenne" du PAM dans les pays où celui-ci n'est pas présent et où un risque de crise alimentaire a été décelé. c) Élaborer et mettre à jour régulièrement des plans de secours d'urgence fondés sur des scénarios, visant à étendre l'empreinte du PAM là où celui-ci n'est pas présent. d) Envisager d'élaborer des documents succincts sur les principaux enseignements tirés des opérations menées par le passé dans des contextes analogues afin de faciliter le démarrage des interventions. 	Siège/(Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise), en concertation avec le bureau régional
2	Le PAM devrait renforcer sa capacité institutionnelle à déployer rapidement du personnel doté d'une expérience suffisante pour diriger et gérer l'intervention d'urgence dans le pays d'une manière durable.	<ul style="list-style-type: none"> a) Mettre en place au plus vite une réserve de cadres qualifiés et formés, disponibles pour un déploiement à moyen ou à long terme dans des situations d'urgence de niveau 3, notamment en tant que coordonnateur des secours d'urgence, responsable de programme, directeur de pays ou directeur de pays adjoint. b) Examiner et réviser les directives relatives à l'ajout de candidats dans le fichier de réserve pour les interventions d'urgence. c) Examiner les dispositions garantissant un passage de relais efficace entre le personnel affecté temporairement ou en remplacement temporaire sortant et le personnel déployé pour une longue durée. d) Institutionnaliser les dispositions favorisant une insertion rapide du personnel national grâce à la définition préalable de modules de formation et d'orientation obligatoires, notamment sur les principaux outils institutionnels comme l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace (COMET) et le Système d'appui à la gestion logistique. 	Siège/(Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise)

N°	Thème	Recommandation	Organes responsables
3	Le PAM devrait renforcer l'appui fourni aux bureaux de pays en matière de planification, de mise en œuvre et d'établissement de rapports concernant le renforcement des capacités des institutions nationales dans le contexte de situations d'urgence.	<ul style="list-style-type: none"> a) Accorder une place plus centrale au renforcement des capacités et élaborer une stratégie institutionnelle de mobilisation des ressources. b) Donner une suite aux recommandations formulées dans l'évaluation stratégique de la politique du PAM en matière de développement des capacités (2009)¹⁸. c) Désigner au sein des bureaux régionaux et des bureaux de pays un coordonnateur chargé d'appuyer la mise en œuvre de la politique du PAM en matière de développement des capacités. d) Élaborer en partenariat avec d'autres entités une stratégie coordonnée de renforcement des capacités pour le Nigéria. 	Siège (Division des politiques et des programmes), bureau de pays
4	Le PAM devrait continuer à accorder une place stratégique centrale à la satisfaction des besoins immédiats des populations touchées dans le nord-est du Nigéria, en accord avec l'engagement pris dans le PSP de fournir une assistance d'urgence visant à sauver des vies.	<ul style="list-style-type: none"> a) Plaider vigoureusement, en coordination avec les partenaires, pour la fourniture d'une assistance alimentaire et nutritionnelle suffisante permettant de satisfaire les besoins évalués. b) Établir une relation claire et transparente entre le nombre total de personnes évaluées comme ayant besoin d'une assistance alimentaire et nutritionnelle et les chiffres utilisés par le PAM dans sa planification opérationnelle. c) Réviser les plans actuels relatifs au passage à un appui aux moyens d'existence, en tenant compte d'une analyse approfondie du contexte. d) Se concerter avec le Gouvernement et les partenaires de développement et communautaires pour élaborer une stratégie de transition permettant de passer d'une intervention d'urgence de niveau 3 à un appui en faveur des moyens d'existence. 	Bureau de pays

¹⁸ Bureau de l'évaluation du PAM. 2017. *WFP Policy on Capacity Development: An update on implementation (2009)*. <https://www.wfp.org/publications/wfps-capacity-development-policy-policy-evaluation-terms-reference>.

N°	Thème	Recommandation	Organes responsables
5	Le PAM devrait promouvoir comme il se doit l'application des principes humanitaires et l'accès équitable à l'assistance alimentaire et nutritionnelle, en accord avec l'engagement pris dans le PSP de contribuer à obtenir un accès humanitaire respectant un certain nombre de principes et de le préserver.	<ul style="list-style-type: none"> a) Élaborer et diffuser des directives institutionnelles pratiques à l'intention du personnel d'encadrement de terrain pour l'application des politiques institutionnelles concernant les principes et l'accès humanitaires. b) Contribuer, en coordination avec d'autres entités des Nations Unies présentes au Nigéria, à la conduite de formations sur l'application des principes humanitaires. c) Achever l'élaboration de la stratégie du PAM en matière d'accès, en veillant à son harmonisation avec la stratégie de l'équipe de pays pour l'action humanitaire. d) Définir au sein du Bureau du PAM au Nigéria les responsabilités en matière d'intégration de la question des principes et de l'accès humanitaires dans les opérations relevant des programmes et établir les capacités correspondantes. 	Siège (Département des services concernant les opérations/ Division des politiques et des programmes), bureau régional, bureau de pays
6	Le PAM devrait redoubler d'efforts pour prendre systématiquement en compte la problématique femmes-hommes dans le cadre des activités relevant des programmes et établir des partenariats afin de concrétiser l'engagement pris dans le PSP de renforcer la programmation de nature à transformer les relations entre les sexes.	<ul style="list-style-type: none"> a) Nommer un responsable à temps plein de la problématique femmes-hommes, dont les fonctions soient clairement distinctes des fonctions liées à la protection. b) Réaliser une étude de référence et élaborer un plan d'action concernant la problématique femmes-hommes au niveau du pays. 	Bureau de pays
7	Le PAM devrait préciser et améliorer son approche en matière de ciblage.	<ul style="list-style-type: none"> a) Élaborer une stratégie de communication visant à améliorer l'échange d'informations sur les méthodes de ciblage. b) Examiner, réviser et élaborer des politiques et directives institutionnelles sur le ciblage de l'assistance alimentaire, assorties notamment de seuils de vérification et erreurs de ciblage acceptables pour les erreurs tant d'inclusion que d'exclusion. 	Bureau de pays, Siège (Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité)

Liste des sigles utilisés dans le présent document

COMET	outil des bureaux de pays pour une gestion efficace
IPC	Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire
ONG	organisation non gouvernementale
PSP	plan stratégique de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance