



ÉVALUATION DU PAM



SAUVER  
DES VIES  
CHANGER  
LES VIES

# Évaluation de la réponse d'urgence du PAM aux crises prolongées au Sahel et dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest et centrale 2018-2023

Rapport d'évaluation centralisée – Volume 1  
OEV/2022/023

Septembre 2024

# Remerciements

L'Équipe d'évaluation tient à remercier toutes les personnes ayant été interrogées dans le cadre de cette évaluation, ainsi que le soutien du bureau régional de Dakar et des huit pays du PAM concernés, pour l'organisation de la conduite des travaux, l'aide à l'organisation de certains déplacements et rendez-vous, et une grande disponibilité tout au long du processus pour assurer la mise à disposition des informations demandées.

# Avertissement

Les opinions exprimées sont celles des membres de l'Équipe d'évaluation et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme alimentaire mondial. Les auteurs sont seuls responsables des opinions exprimées ci-après. La publication de ce document ne sous-entend en aucun cas l'approbation du PAM quant aux opinions exprimées.

# Crédits photos

WFP/Cheick Omar Bandaogo

# Personnel clé en charge de l'évaluation

## Bureau de l'évaluation

Julie Thoulouzan – Chargée d'évaluation  
Emmanuel Hakizimfura – Chargé d'évaluation  
Lia Carboni - Analyste  
Arianna Spacca - Analyste  
Julia Betts – Directrice adjointe de l'évaluation  
Anne-Claire Luzot – Directrice de l'évaluation

## Équipe d'évaluation externe

### **Personnes ayant participé à la collecte et l'analyse de données, ainsi qu'à la préparation de ce rapport**

Henri Leturque - Chef d'équipe  
Hélène Julliard - Cheffe d'équipe adjointe  
Maria Antonietta Maneschi - Assistante de recherche  
Beatrice Noun - Assistante de recherche  
Hugo Chené - Analyste  
Marie Thoreux - Évaluatrice  
Johanna Jelensperger - Évaluatrice  
Cécile Collin - Évaluatrice  
Bakari Seidou – Évaluateur

### **Personnes ayant participé à la collecte et à l'analyse de données dans les huit pays**

Adama Belemvire - Évaluateur  
Kessy Ekomo / Marina Ydong - Évaluatrices  
Seke Kouassi - Évaluateur  
Ahamat Abakar - Évaluateur  
Moussa Sacko - Évaluateur  
Ndiawar Kane- Évaluateur  
Aminou Tassiou - Évaluateur  
Temilade Sesan - Évaluatrice

# Table des matières

Résumé .....	I
<b>1. Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Contexte .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Sujet de l'évaluation .....</b>	<b>6</b>
<b>1.3 Méthodologie, limitations et considérations éthiques .....</b>	<b>15</b>
<b>2. Constatations de l'évaluation .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1 QE1: Dans un contexte de besoins croissants et de déficits de financement, Dans quelle mesure le PAM s'est-il efforcé de répondre de manière intégrée aux situations d'urgence récurrentes et de plus en plus aiguës dans la région? .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 EQ2: Dans quelle mesure la programmation du PAM dans la région a-t-elle intégré les préoccupations transversales? .....</b>	<b>50</b>
<b>2.3 QE3: Dans quelle mesure le PAM a-t-il généré, utilisé et partagé des données et connaissances au profit des populations touchées dans la région?.....</b>	<b>62</b>
<b>2.4 QE4: Dans quelle mesure le PAM a-t-il travaillé en partenariat pour répondre aux urgences dans la région de manière plus systémique?.....</b>	<b>75</b>
<b>3. Conclusions et recommandations.....</b>	<b>87</b>
<b>3.1 Conclusions .....</b>	<b>87</b>
<b>3.2 Recommandations .....</b>	<b>92</b>
<b>4. Bibliographie .....</b>	<b>99</b>
<b>5. Liste des sigles utilisés dans le document .....</b>	<b>104</b>

## Liste des figures

Figure 1: Personnes se trouvant en phases 3 à 5 du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire/Cadre harmonisé.....	III
Figure 2: Classification des niveaux d'urgence et PSP mis en œuvre dans les huit pays (2018-2023) .....	IV
Figure 3: Évolution du nombre de bénéficiaires ciblés annuellement et des plans fondés sur les besoins dans les huit pays considérés (2018-2023) .....	V
Figure 4: Montant des plans fondés sur les besoins, des plans d'exécution, des ressources allouées et des dépenses effectuées pour les huit pays (2018-2023) .....	VI
Figure 5: Cohérence d'ensemble de la programmation du PAM vis-à-vis de l'évolution des besoins évalués.....	VIII
Figure 6: Transferts monétaires prévus et effectifs dans les huit pays .....	X
Figure 7: Distributions de vivres prévues et effectives dans les huit pays .....	X
Figure 8: Allocations annuelles par mécanisme de préfinancement pour les huit pays (2018-2023).....	XIV
Figure 9: Principaux domaines de risque par gravité et fréquence moyennes .....	XV
Figure 1: Couverture géographique de l'évaluation .....	2
Figure 2: Personnes catégorisées en Phase 3 et plus selon les analyses de l'IPC/CH.....	4
Figure 3: Proportion de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans les huit pays .....	6
Figure 4: Classifications d'urgence et PSP (2018 - 2023).....	7
Figure 5: Évolution des bénéficiaires ciblés annuellement et des Plans basés sur les besoins (PBB) dans les huit pays (2018 - 2023).....	8

Figure 6: Comparaison des valeurs des Plans basés sur les besoins, plans de mise en œuvre, ressources allouées et dépenses effectuées pour les huit pays sur la période 2018 – 2023 .....	9
Figure 7: Principaux bailleurs du PAM pour les huit pays d'étude (2018 – 2023) .....	10
Figure 8: Contributions préaffectées effectuées au PAM pour les huit pays (2019 – 2023) .....	11
Figure 9: Nombre prévu et effectifs de personnes ciblées par statut de résidence par an dans les huit pays (2018 – 2023) .....	11
Figure 10: Théorie du changement simplifiée .....	12
Figure 11: Total des bénéficiaires prévus et effectifs dans les huit pays (2018 – 2023) .....	14
Figure 12: Nombre de bénéficiaires prévus et effectifs pour l'activité (URT) par année dans les huit pays (2019 – 2023) ...	15
Figure 13: Transferts monétaires prévus et effectués dans les 8 pays (2018 – 2023) .....	15
Figure 14: Distributions de vivres prévues et effectuées dans les 8 pays (2018 – 2023) .....	15
Figure 15: Chronogramme.....	16
Figure 16: Pourcentage de personnes interrogées par organisation et nombre par pays .....	18
Figure 17: Cohérence d'ensemble de la programmation du PAM vis-à-vis de l'évolution des besoins évalués .....	22
Figure 18: Distribution des contributions par domaine d'intervention pour les huit pays (2018 – 2023) .....	25
Figure 19: Proportion de personnes en situation de déplacement (déplacées à l'intérieur de leur propre pays et réfugiées) parmi les bénéficiaires prévus et effectifs des activités URT et 3A (2020 – 2023).....	28
Figure 20: Évolution de la couverture effective des besoins évalués par les actions de réponse aux urgences (URT).....	31
Figure 21: Valeur en dollars des achats par origine pour les huit pays (2018 – 2023).....	33
Figure 22: Mesure avec laquelle le PAM et ses partenaires coopérants accèdent aux populations dans le besoin par pays .....	42
Figure 23: Mesure dans laquelle le répondant se sent compétent pour négocier l'accès humanitaire par type d'organisation .....	43
Figure 24: Nombre prévu et nombre atteint de bénéficiaires URT dans les huit pays (2020 – 2023).....	45
Figure 25: Évolution du pourcentage de femmes employées dans les bureaux de pays et le bureau régional de Dakar entre 2018 et 2023 .....	52
Figure 26: Pourcentage des populations assistées informées des interventions du PAM – URT .....	58
Figure 27: Différence de perception entre le PAM et les autres parties prenantes concernant la contribution du PAM et de ses partenaires aux dynamiques de conflits et aux tensions sociales .....	61
Figure 28: Allocations par mécanismes de préfinancement par année (2018 – 2023).....	69
Figure 29: Valeur en dollars des achats par procédures d'achat pour les huit pays (2018 – 2023) .....	70
Figure 30: Le futur de la réponse de soudure du PAM au Sahel .....	71
Figure 31: Principaux domaines de risque par fréquence et gravité moyenne.....	73
Figure 32: Mesure avec laquelle les stratégies régionales du PAM sont jugées pertinentes vis-à-vis des problématiques transfrontalières par niveau de rattachement des personnes sondées.....	76
Figure 33: Perception des effets des partenariats avec le PAM sur l'optimisation des programmes d'urgence .....	80
Figure 34: Distribution des dons en faveur du PAM selon leur durée pour les huit pays (2018 – 2023) .....	82
Figure 35: Évolution des contributions des institutions internationales financières (IFI) et du secteur privé pour les huit pays (2018 – 2023).....	83
Figure 36: Part des différents types de partenaires dans la distribution alimentaire (en tonnes) sur les huit pays (2018 – 2023).....	85
Figure 37: Nombre de contrats avec des ONG-N et nombre de partenaires uniques dans les huit pays (2018 – 2023).....	86

Figure 38: Contribution des activités de renforcement des capacités du PAM sur l'autonomisation des partenaires  
coopérants nationaux par type d'organisation ..... 87

## Liste des tableaux

Tableau 1: Intégration spatiale des activités du « paquet résilience » au Sahel en 2023 .....	30
Tableau 2: Contraintes d'accès 2018 – 2023.....	41
Tableau 3: Exemples d'effets inattendus.....	48
Tableau 4: Analyse des hypothèses de la Théorie du changement pour les huit pays .....	50
Tableau 5: Pourcentage des populations assistées informées des interventions du PAM-URT .....	57
Tableau 6: Facteurs influençant les partenariats stratégiques.....	81

# Résumé

## Introduction

### Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation couvre huit pays du Sahel et d'Afrique centrale (Burkina Faso, Cameroun, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, République centrafricaine, Tchad) et porte sur la période 2018-2023. Elle traite de la capacité du PAM à anticiper les situations d'urgence, à s'y préparer et à y faire face à travers la réponse directe aux besoins alimentaires et nutritionnels d'urgence, le soutien aux systèmes nationaux de réponse aux crises et de protection sociale, et le renforcement de l'écosystème humanitaire.
2. Par ailleurs, l'évaluation a été l'occasion de se pencher sur les synergies avec les programmes axés sur la réduction des vulnérabilités structurelles et le développement du capital humain, ainsi que sur les interventions visant à renforcer les moyens d'existence et la résilience des systèmes alimentaires. Enfin, elle porte sur le traitement de thèmes transversaux tels que la problématique femmes-hommes et l'inclusion, la sensibilité aux conflits, ainsi que la protection et la responsabilité envers les populations soutenues par le PAM.
3. La majorité des bureaux de pays ayant récemment été concernés par une évaluation de plan stratégique pays (PSP), la présente évaluation offre une analyse transversale au niveau régional qui s'appuie sur les évaluations et études réalisées dans chaque pays et les complète. Chacune des sous-questions d'évaluation a été étudiée à l'occasion de quatre ou cinq des huit visites effectuées dans les pays. Cette façon de procéder a permis d'approfondir les analyses et de renforcer l'aspect d'apprentissage de l'évaluation.

### Contexte

4. Les pays du Sahel et d'Afrique centrale couverts par la présente évaluation sont caractérisés par une vulnérabilité importante liée à des facteurs structurels tels que la pauvreté chronique, la pression démographique croissante, la surexploitation des ressources naturelles et les fragilités institutionnelles. La répartition inégale des richesses est exacerbée par un niveau élevé de la dette publique, qui limite la marge de manœuvre budgétaire dont disposent les gouvernements pour les services sociaux de base et les systèmes de protection sociale.
5. Cette fragilité structurelle, à l'origine des crises qui ont frappé la région, est liée à de multiples facteurs, eux-mêmes parfois entremêlés: crises mondiales (pandémie de maladie à coronavirus 2019, impacts économiques et politiques du conflit en Ukraine), conflits armés, insécurité et violence touchant des territoires de plus en plus vastes, crises politiques et institutionnelles dans certains pays et épisodes climatiques extrêmes.
6. Sept des huit pays étudiés sont classés "à haut risque ou à très haut risque" en ce qui concerne les effets des changements climatiques et les risques de catastrophe humanitaire<sup>1</sup>. Les changements climatiques se répercutent sur la productivité agricole<sup>2</sup>, la

---

<sup>1</sup> Commission Européenne, "INFORM Risk Index". Très haut risque: République centrafricaine, Mali, Niger, Nigéria, Tchad; haut risque: Burkina Faso et Cameroun; risque moyen: Mauritanie.

<sup>2</sup> Carr, T.W., Mkuhlani, S., Segnon, A.C., Ali, Z., Zougmore, R., Dangour, A.D., et Scheelbeek, P. 2022. [Climate change impacts and adaptation strategies for crops in West Africa: a systematic review](#). *Environmental Research Letters*, 17(5), 1-24.

sécurité alimentaire et les moyens d'existence, tout en accroissant les risques de conflits et de migrations dans la région<sup>3</sup>.

7. Depuis la fin des années 1990, la région du Sahel (y compris le bassin du lac Tchad) a connu une augmentation notable des conflits, des violences communautaires et de l'extrémisme violent. Entre 2020 et 2023, des coups d'État ont eu lieu au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Tchad.
8. L'intensification des conflits est parmi les causes du fort accroissement des déplacements forcés dans la région. Selon les données du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), dans les huit pays, le nombre total de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays a atteint 9,8 millions en 2023 (contre 5,1 millions en 2018)<sup>4</sup>. Les conflits et les déplacements de population poussent à la hausse les niveaux de violences sexuelles, de violences conjugales, de mariages d'enfants, ainsi que d'exploitation et d'atteintes sexuelles à l'encontre des filles et des femmes, qui étaient déjà très élevés dans la région<sup>5</sup>.
9. La région est parmi les zones les plus vulnérables du continent africain sur le plan de la sécurité alimentaire. D'après les analyses du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire/Cadre harmonisé (IPC/CH), le nombre de personnes en phase 3 ("crise") ou plus est passé de 10,15 millions en 2018 à 39,76 millions en 2023 dans les huit pays sur lesquels porte l'évaluation (voir la figure 1). La situation nutritionnelle est également préoccupante: en moyenne, 28 pour cent des enfants de moins de 5 ans au Burkina Faso, au Tchad, au Mali, en Mauritanie et au Niger accusent un retard de croissance, et 10 pour cent d'entre eux souffrent d'émaciation<sup>6</sup>.

---

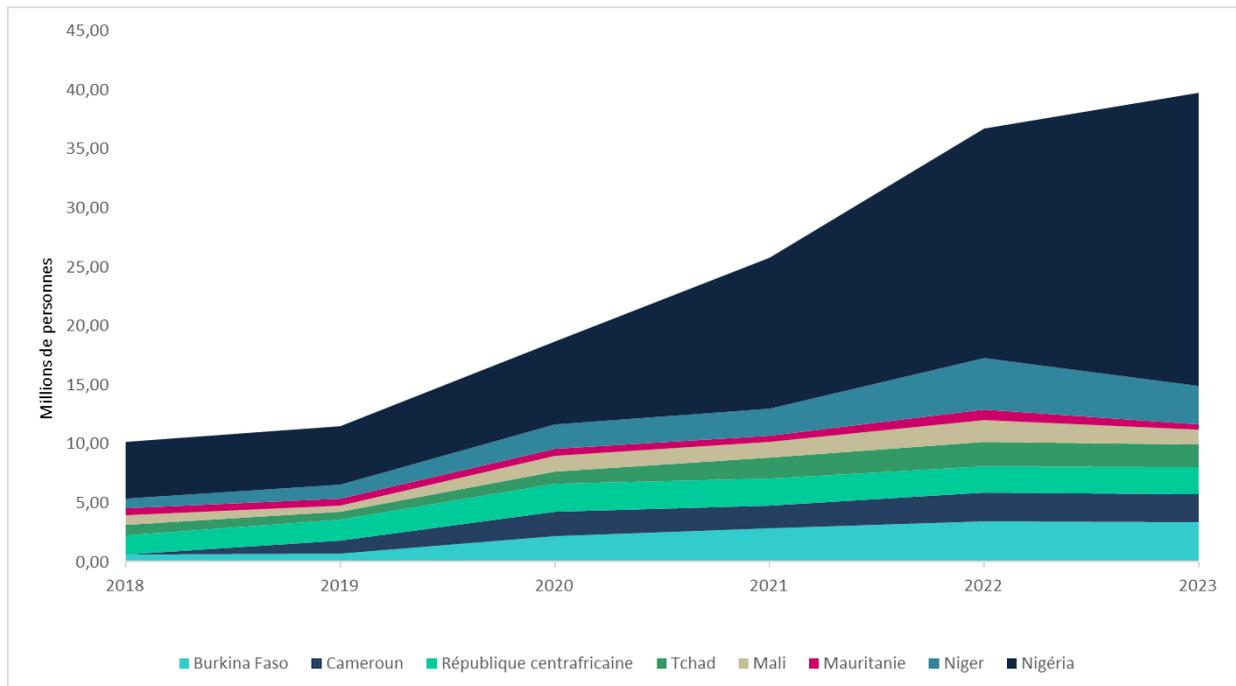
<sup>3</sup> Food Security Information Network. 2023. [Regional overviews of food crises in 2022: West Africa and the Sahel, and Cameroon](#). *Global report on food crises 2023*.

<sup>4</sup> Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. 2024. [Refugee Data Finder](#). Les données de 2023 ne sont pas disponibles pour la Mauritanie.

<sup>5</sup> Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires. 2022. [GBV Response Monitoring – West and Central African Region](#).

<sup>6</sup> Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Fonds international de développement agricole, Organisation mondiale de la Santé, PAM et Fonds des Nations Unies pour l'enfance. 2023. [L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2023. Urbanisation, transformation des systèmes agroalimentaires et accès à une alimentation saine le long du continuum rural-urbain](#).

**Figure 1: Personnes se trouvant en phases 3 à 5 du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire/Cadre harmonisé**



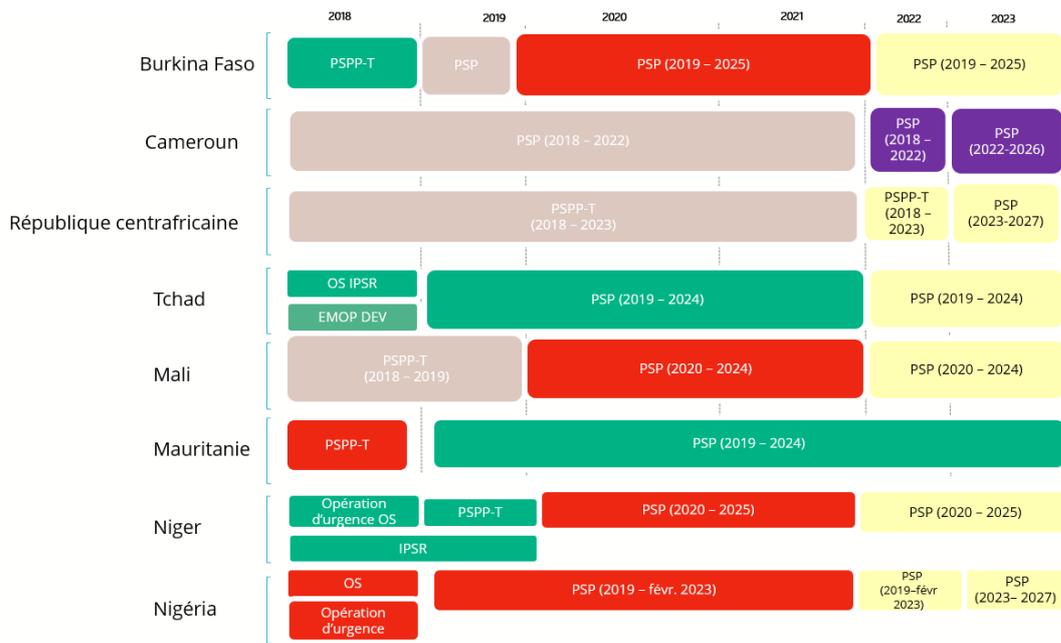
Source: données IPC/CH 2018-2023 consultées le 8 février 2024.

## Programmes du PAM

- Entre 2018 et 2021, le PAM - qui intervient dans les huit pays à travers des PSP ou des PSP provisoires (PSPP) - a répondu à quatre situations d'urgence de niveau 2 et à cinq situations d'urgence de niveau 3. Entre 2022 et 2023, le PAM a répondu à six situations d'urgence correspondant à la phase "prise en compte au niveau institutionnel", la plupart étant des crises prolongées, de grande envergure et complexes (voir la figure 2)<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Cette classification a été mise en place dans la [Circulaire du Directeur exécutif OED 2023/003](#). Auparavant, ces crises étaient dites situations d'urgence de niveau 2 ou 3.

**Figure 2: Classification des niveaux d'urgence et PSP mis en œuvre dans les huit pays (2018-2023)**



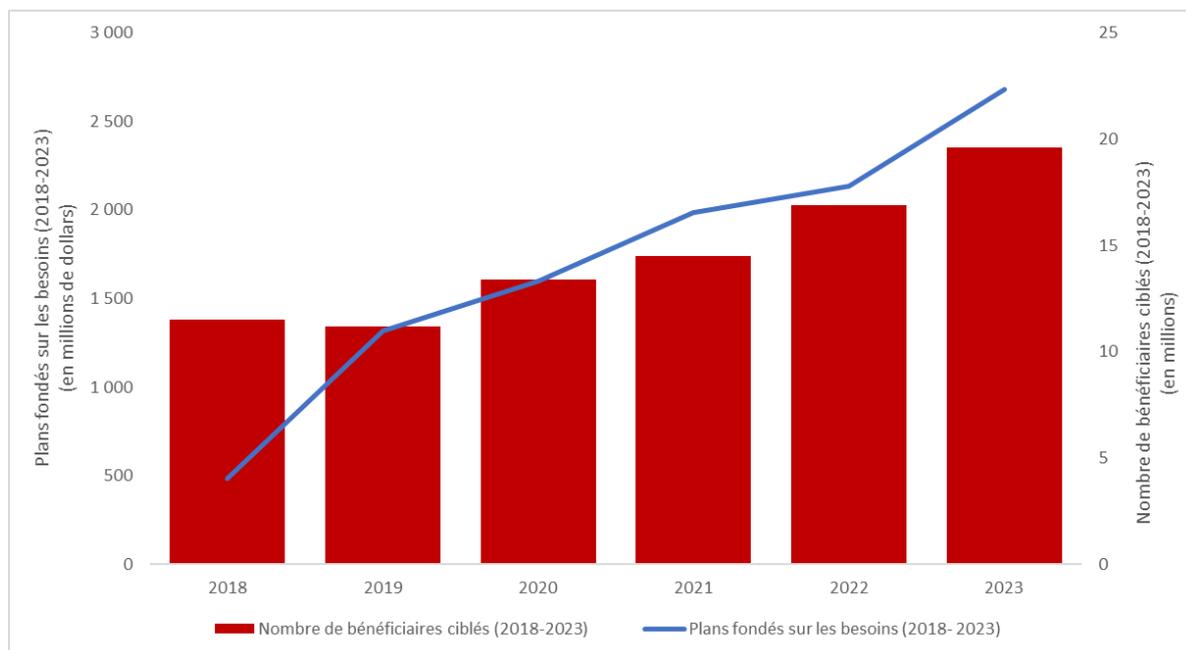
**Légende:** **vert** = pas de classification d'urgence; **beige** = situation d'urgence de niveau 2; **rouge** = situation d'urgence de niveau 3; **jaune** = prise en compte au niveau institutionnel; **violet** = action rapide et intervention d'urgence.

**Abréviations:** DEV = projet de développement; EMOP = opération d'urgence; IPSR = intervention prolongée de secours et de redressement; OS = opération spéciale; PSPP-T = plan stratégique de pays provisoire de transition.

**Source:** équipe chargée de l'évaluation.

11. Sur la période 2019-2023, le nombre de bénéficiaires ciblés par le PAM dans les huit pays a augmenté d'environ 74 pour cent<sup>8</sup> (passant de 11,2 millions à 19,5 millions de personnes), alors que les plans fondés sur les besoins ont plus que doublé (passant de 1,3 milliard de dollars É.-U. à 2,7 milliards de dollars) (voir la figure 3).

**Figure 3: Évolution du nombre de bénéficiaires ciblés annuellement et des plans fondés sur les besoins dans les huit pays considérés (2018-2023)**

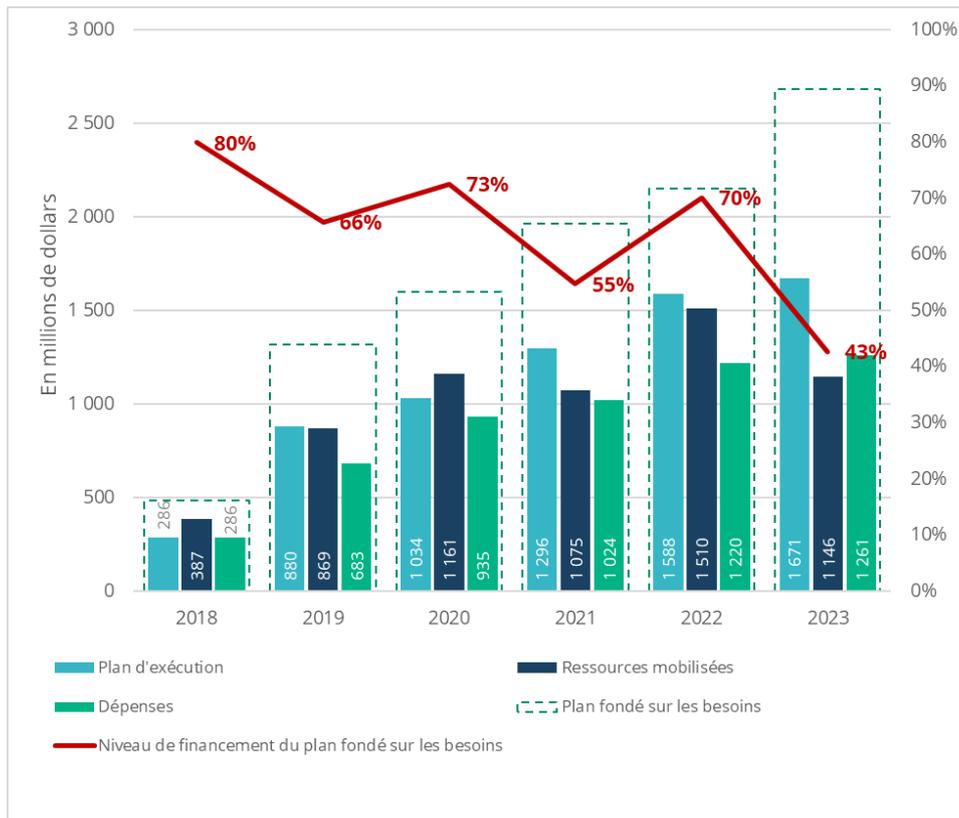


Source: COMET CM-R01b 2018-2023 et CPB Resource Overview Report. Données obtenues en avril 2024. Les données relatives au nombre de bénéficiaires en 2018 sont incomplètes.

12. Le niveau de financement du plan fondé sur les besoins pour l'ensemble des huit pays a chuté, passant de 80 pour cent en 2018 à 43 pour cent en 2023, malgré deux remontées, l'une en 2020 (73 pour cent) et l'autre en 2022 (70 pour cent) (voir la figure 4). Plus de 90 pour cent des contributions reçues par les huit bureaux de pays étaient préaffectées. Le montant des fonds affectés au niveau des activités a augmenté de 85 pour cent entre 2018 et 2023.

<sup>8</sup> PAM. 2023. Ensemble de données provenant de la vue d'ensemble des ressources des budgets de portefeuille de pays (CPB Resources Overview).

**Figure 4: Montant des plans fondés sur les besoins, des plans d'exécution, des ressources allouées et des dépenses effectuées pour les huit pays (2018-2023)**



Source: CPB Resource Overview Report. Données obtenues en janvier 2024.

- Afin de s'appuyer sur un cadre de référence unique pour les huit pays, l'équipe d'évaluation a reconstitué une théorie du changement en consultation avec le bureau régional et les bureaux de pays (voir l'annexe). Les interventions du PAM s'articulent autour de cinq trajectoires de changement; pour la présente évaluation, sont prioritaires les trajectoires "Réponse aux crises", "Systèmes nationaux" et "Écosystème humanitaire". Les trajectoires "Capital humain" et "Moyens d'existence" ont été traitées sous l'angle de la planification stratégique et opérationnelle et de la mise en œuvre des orientations du PAM en matière d'articulation entre action humanitaire, développement et paix.

## Constatations issues de l'évaluation

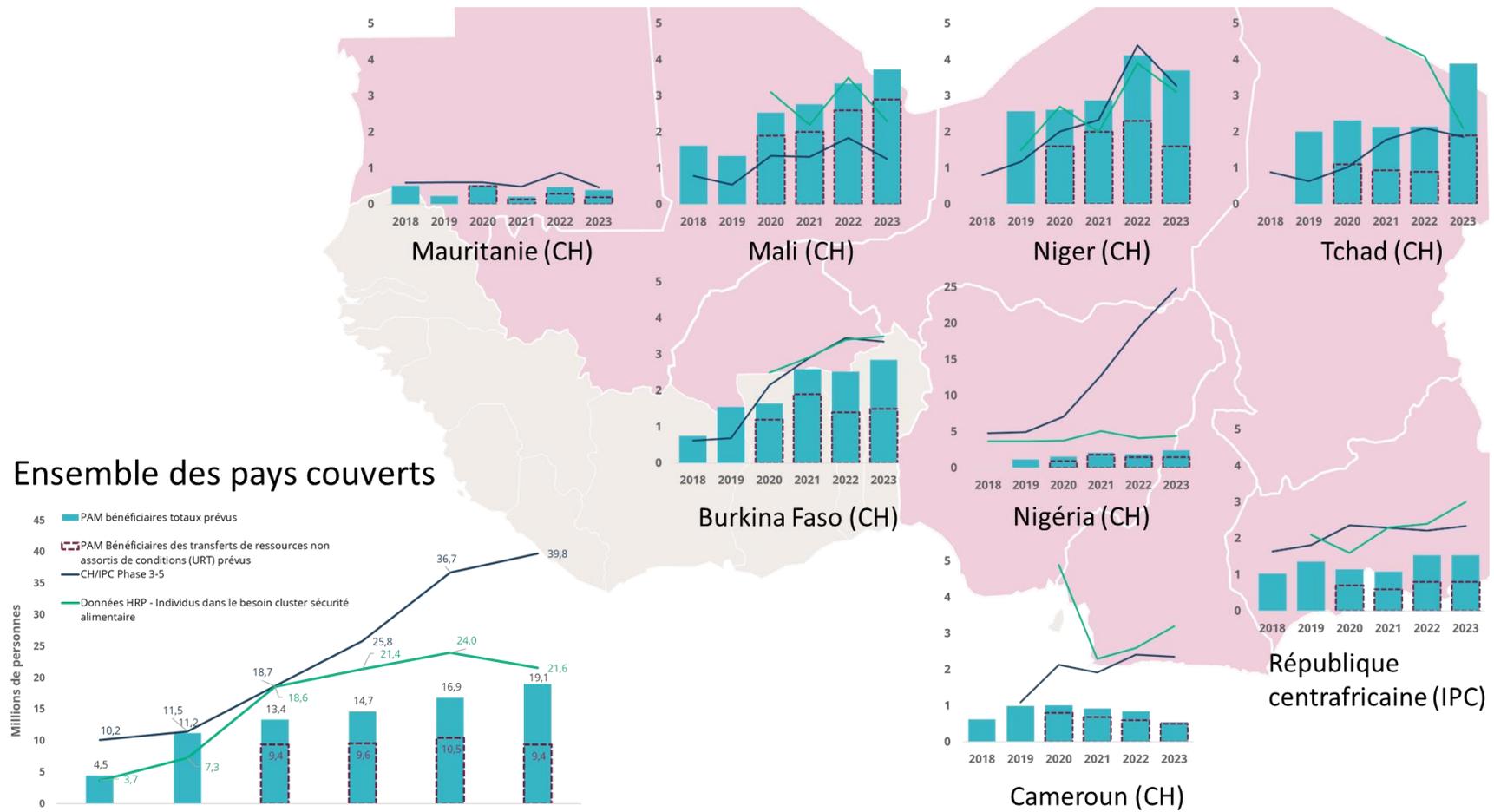
**Dans un contexte de besoins croissants et de déficits de financement, dans quelle mesure le PAM s'est-il efforcé de répondre de manière intégrée situations d'urgence récurrentes et de plus en plus aiguës dans la région?**

### *Stratification et échelonnage des interventions dans le cadre des interventions d'urgence et mesures prises pour renforcer la résilience*

- Le PAM a progressivement augmenté le nombre de personnes ciblées par les programmes visant à répondre aux besoins alimentaires urgents, en cohérence avec la croissance du nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire (voir la figure 5). Étant donné l'insuffisance des ressources mobilisées (voir la figure 4) et l'accroissement du coût des opérations en 2023, les bureaux de pays du PAM ont mis au point des stratégies de priorisation des interventions d'urgence, qui ont généralement privilégié le maintien d'une couverture importante. Malgré ce choix, la couverture effective de la réponse du PAM aux besoins urgents a reculé.

15. Le PAM s'est efforcé de faire concorder ses interventions visant à répondre aux besoins urgents saisonniers et à appuyer la résilience des ménages et des communautés rurales avec les priorités nationales, et de renforcer la convergence géographique de ses activités, notamment au Sahel. Sa stratégie de stratification et d'échelonnage des activités est cohérente au regard des besoins liés aux facteurs de vulnérabilité structurels des zones rurales sahéliennes et des attentes des acteurs nationaux et locaux. Le PAM a également mobilisé son paquet résilience, facilitant la convergence géographique et l'intégration entre différentes activités pour contribuer à la résilience face aux chocs dans les zones touchées par les conflits sans être des foyers actifs - zones dites "tampon"- caractérisées par des besoins humanitaires croissants et prolongés. Parmi les facteurs favorables, l'évaluation note la capacité opérationnelle du PAM à mettre à l'échelle ses interventions d'urgence, ainsi que l'acquisition de nouvelles compétences par celui-ci à l'appui de sa contribution à l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix et à la transformation des systèmes alimentaires.
16. Toutefois, la mise en œuvre d'une stratégie d'intégration et de convergence des activités reste partielle. En effet, les possibilités de planification et de mise en œuvre de stratégies pluriannuelles d'appui à la résilience sont remises en question par l'évolution du contexte politique et sécuritaire et par l'accroissement des besoins humanitaires, qui nuisent aux perspectives d'articulation et de mise en œuvre intégrée des activités à l'appui des populations touchées par les conflits. Outre l'instabilité des conditions sécuritaires, l'évaluation souligne plusieurs contraintes externes, notamment la dépendance à l'égard de certains bailleurs de fonds, la préaffectation accrue des financements au niveau des activités, le manque de ressources pluriannuelles suffisamment souples pour soutenir la stratégie de résilience intégrée, et une faible volonté de la part de certains gouvernements d'appuyer durablement les moyens d'existence des populations déplacées. En interne, le PAM est limité par une gamme d'interventions offrant peu d'options pour soutenir la résilience de populations dont l'accès aux ressources naturelles est restreint, ainsi que par la persistance de cloisonnements internes qui nuisent à l'articulation entre les interventions face aux crises, l'appui à la résilience et le renforcement des systèmes, que la réforme des PSP n'a pas permis d'éliminer.

Figure 5: Cohérence d'ensemble de la programmation du PAM vis-à-vis de l'évolution des besoins évalués<sup>9</sup>



Source: PAM. 2023. COMET, CM-R022, CM-R023, CM-R024 et CM-R025. Données obtenues en avril 2024. Données IPC/CH: <https://www.foodsecurity.net> et <https://www.ipcinfo.org>.

Les appellations employées et la présentation des données sur la carte de la figure 5 n'impliquent de la part du PAM aucune prise de position quant au statut juridique ou constitutionnel des pays, territoires, zones maritimes ou tracé de frontières.

<sup>9</sup> Les données relatives aux "bénéficiaires totaux prévus" pour 2018 pour le Tchad, le Niger et le Nigéria ainsi que les données relatives aux "bénéficiaires de transferts de ressources non assortis de conditions prévus" pour 2018-2019 pour tous les pays ne sont pas disponibles et n'apparaissent donc pas dans l'analyse.

***Contribution au renforcement des capacités nationales de préparation et réponse aux situations d'urgence ainsi que des systèmes de protection sociale réactifs face aux chocs***

17. Le PAM a diversifié l'appui qu'il apporte, et notamment la prestation de services qu'il assure, ce qui lui a permis de s'adapter aux fragilités institutionnelles des pays. Bien qu'encore trop faiblement fondées sur des diagnostics, certaines des mesures d'appui prises par le PAM sont appréciées des parties prenantes, notamment dans le domaine de la création et de l'analyse de données relatives à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. D'autres mesures d'appui, comme la prestation de services (distribution et achat de céréales), connaissent un succès mitigé. Les indicateurs de suivi renseignant peu sur la qualité et la pérennité de l'appui apporté, il est difficile d'apprécier la contribution du PAM au renforcement des capacités. Dans le cadre du programme conjoint d'appui aux systèmes de protection sociale au Sahel, mené avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le PAM a adopté une approche régionale pour renforcer les systèmes nationaux de protection sociale. En Mauritanie, dans un contexte national favorable et grâce à la ferme volonté manifestée par le PAM, les activités d'appui ont contribué à structurer les systèmes nationaux d'alerte précoce et de préparation et de planification de la réponse, en renforçant le leadership national ainsi qu'en augmentant la réactivité du système national et en soutenant la capacité de coordination. Dans de nombreux pays, les possibilités d'utilisation des outils nationaux sont restreintes en raison du manque de maturité de ceux-ci et les stratégies d'appui du PAM aux systèmes répondent exclusivement à une logique d'alignement. Néanmoins, le cas de la Mauritanie est porteur d'enseignements pour le reste de la région.

**Adhésion aux principes humanitaires et accès humanitaire dans la région**

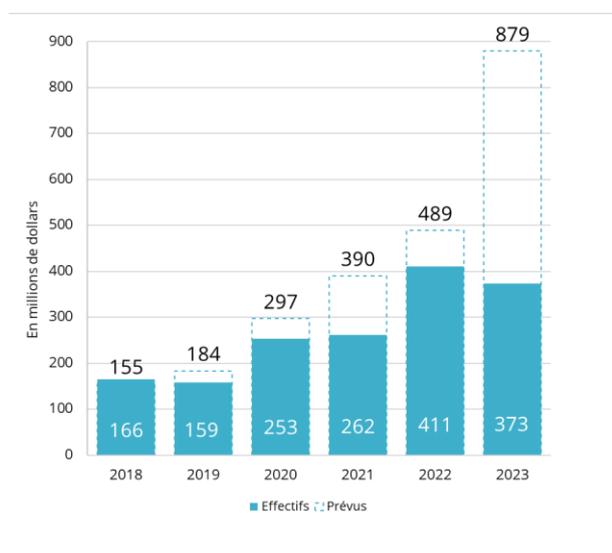
18. Confronté à une forte détérioration des contextes sécuritaires, le PAM a dû s'adapter depuis 2018, notamment grâce à la diversification de ses stratégies d'accès, s'appuyant sur sa légitimité, son maillage local et ses moyens logistiques. Ces stratégies se sont révélées globalement efficaces même si la capacité du PAM à fournir son assistance a été entravée dans des zones où la présence de l'État est limitée ou encore dans des zones enclavées et peu desservies. Les stratégies d'accès et la prise en compte de la sensibilité aux conflits ont fait l'objet d'investissements par le bureau régional, qui y a apporté un appui à titre prioritaire. Le PAM a parfois facilité l'accès d'autres acteurs humanitaires. Toutefois, le partage des rôles entre le PAM et ses partenaires coopérants est souvent déséquilibré, notamment pour ce qui est des négociations liées à l'accès.
19. Sept des huit pays présentent une situation de conflit où l'adhésion aux principes humanitaires peut être source de dilemmes. Par exemple, le positionnement du PAM aux côtés des États et de leurs stratégies d'action dans le cadre de l'appui aux systèmes nationaux peut porter atteinte à sa neutralité et à son indépendance opérationnelle, avérées ou telles que perçues, lorsque les gouvernements concernés sont partie prenante au conflit. Le dialogue limité avec les groupes armés non étatiques peut également dans certains contextes donner lieu à une remise en question de la neutralité telle que perçue du PAM, alors même que le maintien de la neutralité est une condition clé de l'accès à l'ensemble des communautés touchées.
20. Face à ces dilemmes auxquels sont confrontés l'ensemble des acteurs humanitaires, le PAM se fonde sur les principes humanitaires, en tant que cadre opérationnel et décisionnel, pour déterminer les zones et les populations à assister (dans la limite des autorisations gouvernementales en matière d'accès) ou les partenariats à mettre en place. Des faiblesses apparaissent cependant, qui ont trait: i) à la reconnaissance des dilemmes et au recul à prendre par rapport à ceux-ci, ii) au niveau d'encadrement et de contrôle du positionnement du PAM; iii) à la réflexion collégiale quant aux solutions à apporter et à l'existence de plateformes de discussion en interne et à l'extérieur.

## Effacité des interventions menées par le PAM en faveur des populations touchées

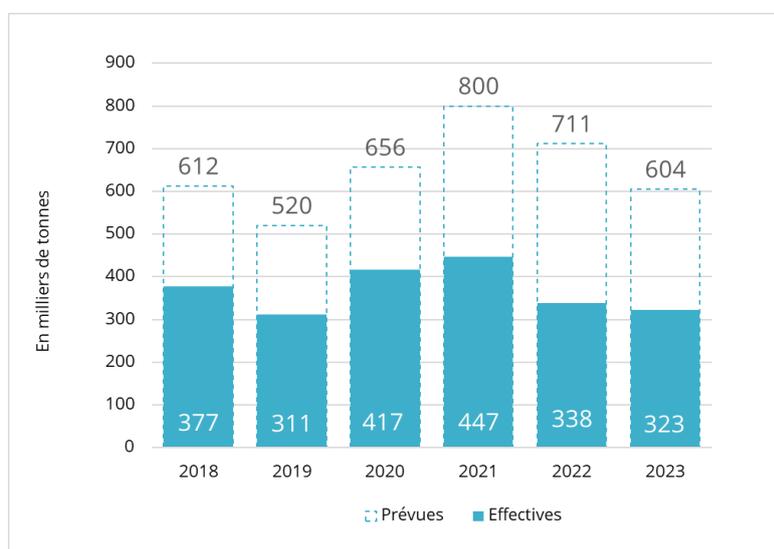
### Réponse aux crises

21. Le PAM a fourni une assistance à un grand nombre de bénéficiaires, les cibles prévues ayant été atteintes dans une proportion fluctuant entre 75 et 107 pour cent. L'assistance alimentaire générale représente de loin la partie la plus importante du programme. En raison de contraintes croissantes sur le plan des financements et d'une augmentation du coût des opérations liée aux évolutions du contexte, les cibles en matière de volume des transferts monétaires effectués et d'assistance alimentaire distribuée n'ont pas été atteintes (voir les figures 6 et 7). Le PAM a dû prioriser l'allocation de ses ressources pour les interventions d'urgence, choisissant souvent de réduire les rations ou la durée de l'assistance pour pouvoir atteindre le plus grand nombre de personnes vulnérables. Lorsqu'il lui a fallu réduire les rations, les transferts n'ont pas permis de couvrir les besoins de base des personnes ciblées.

**Figure 6: Transferts monétaires prévus et effectifs dans les huit pays**



**Figure 7: Distributions de vivres prévus et effectives dans les huit pays**



Source: PAM. 2023. COMET CM-R014\_Food\_and\_CBT\_v2.1\_NEW\_CRF. Données obtenues en avril 2024.

22. En conséquence, les résultats obtenus au regard des indicateurs associés aux interventions d'urgence, notamment la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations secourues, sont mitigés, sauf dans le cas du Niger et de la Mauritanie où ils sont plus satisfaisants. Une telle évolution tient aussi à la détérioration de la situation sécuritaire et alimentaire dans son ensemble, à un accès réduit aux services de base et aux difficultés d'accès, parfois très importantes, rencontrées par les acteurs humanitaires en raison de l'insécurité et des dynamiques politiques.

### *Développement du capital humain et amélioration des moyens d'existence*

23. Dans les pays du Sahel où la mise à l'échelle du programme relatif à la stratégie de résilience intégrée a été importante, un travail d'exploitation des résultats répertoriés au moyen des systèmes de suivi du PAM a souligné des effets positifs sur la sécurité alimentaire et la réduction de la vulnérabilité des ménages face aux chocs climatiques<sup>10</sup>. Des efforts sont faits pour établir une méthode d'appréciation des effets de la stratégie de résilience intégrée sur la réduction des besoins humanitaires. Les premiers résultats sont prometteurs. Plusieurs bureaux de pays ont conduit ou vont conduire des évaluations de programme, et une évaluation d'impact au Niger<sup>11</sup> met en évidence des effets positifs sur la sécurité alimentaire des ménages (davantage prononcés après la saison des récoltes) et la production agricole. Le PAM s'est également efforcé d'accroître son appui au relèvement précoce et à la résilience et de soutenir la cohésion sociale dans les zones dites "tampon", menacées par l'extension de l'insécurité et accueillant une partie importante des populations en situation de déplacement prolongé. Néanmoins, les conditions susceptibles de favoriser la mise en œuvre efficace à l'échelle de telles stratégies s'amenuisent dans les zones subissant les répercussions des conflits.

### *Renforcement de l'écosystème humanitaire*

24. La capacité du PAM à assurer efficacement la prestation de services communs au profit de la réponse collective, notamment grâce au Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies ainsi qu'aux modules de la logistique et des télécommunications d'urgence, est largement reconnue par ses partenaires.

### **Dans quelle mesure les programmes menés par le PAM dans la région ont-ils tenu compte des questions transversales?**

#### ***Approche inclusive***

25. Le bureau régional et les bureaux de pays ont renforcé la prise en compte de la problématique femmes-hommes en accroissant les capacités connexes en interne et à l'extérieur et en progressant vers l'objectif consistant à avoir des équipes comptant au moins 50 pour cent de femmes.
26. Certains programmes sont fortement orientés vers les besoins spécifiques des femmes et des enfants, notamment sur les plans de la nutrition et de l'éducation, tandis que les programmes d'assistance alimentaire pour la création d'actifs et de transferts de ressources non assortis de conditions tiennent compte de la problématique femmes-hommes. Néanmoins, le renforcement de la participation des femmes ne garantit pas une meilleure prise en compte de leurs avis et besoins spécifiques. Par ailleurs, une connaissance limitée des dynamiques intrafamiliales et des dynamiques de conflit nuit à la programmation, puisqu'elle ne permet pas d'affiner la conception des interventions, notamment d'urgence. En conséquence, les possibilités d'obtenir des effets transformateurs sur les inégalités femmes-hommes à la faveur des interventions d'urgence sont sous-exploitées.
27. Les analyses consacrées à l'inclusion et à la prise en compte des difficultés auxquelles se heurtent les jeunes, les personnes handicapées ou les personnes subissant une discrimination du fait de leur origine ethnique sont embryonnaires et ponctuelles. Dans ces domaines, le PAM a certes investi dans ses capacités humaines internes, mais il ne l'a

---

<sup>10</sup> PAM. 2023. [Evidence from WFP's Integrated Resilience Programme in the Sahel: Equipping Communities to Withstand Food Crises](#).

<sup>11</sup> PAM. 2023. [Niger, Resilience Learning in the Sahel: Impact Evaluation Baseline Report](#).

pas suffisamment fait dans des partenariats avec des structures spécialisées, sources de compétences ou directement impliquées auprès des populations.

### ***Protection et responsabilité à l'égard des personnes touchées***

28. Depuis 2020, le PAM a renforcé ses capacités d'intégration des questions de protection et de responsabilité à l'égard des personnes touchées pour ce qui est tant des outils et des orientations que des compétences spécialisées, en interne et auprès de ses partenaires coopérants. Il est largement admis que des progrès importants ont été accomplis en matière de mécanismes communautaires de remontée de l'information, qui traitent de sujets plus diversifiés, s'appuient sur un nombre accru de canaux de communication et couvrent certaines zones non accessibles.
29. Toutefois, les données collectées à travers ces mécanismes tendent à être utilisées de façon réactive plutôt que structurelle, bien que des efforts récents dans la région aient conduit le Burkina Faso, le Nigéria et d'autres bureaux de pays à mettre en place des comités impliquant les équipes chargées des programmes pour analyser les données issues des mécanismes communautaires de remontée de l'information sur une base mensuelle. Le Burkina Faso fait exception, où un comité auquel participent les équipes chargées des programmes s'y efforce d'analyser les données issues du suivi. Par ailleurs, des risques importants pesant sur la protection des données sont signalés dans plusieurs pays, qui font pour l'instant l'objet de mesures d'atténuation, une attention particulière étant accordée aux plaintes sensibles. Des protocoles relatifs à la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles ont été mis en place par les bureaux de pays mais les résultats en matière de gestion des risques ne sont pas mesurés. Le niveau d'information et de participation des bénéficiaires dans le cas de l'assistance alimentaire générale reste insuffisant. Les décisions relatives au ciblage ou à la durée de l'assistance sont mal comprises ou communiquées tardivement. Certaines solutions innovantes de communication de messages pourraient être davantage exploitées.
30. Par ailleurs, les huit bureaux de pays ont adopté le principe d'intégration de la protection y compris celui consistant à "ne pas nuire", en dressant des listes de mesures de protection à prendre et à intégrer dans des registres des risques. Plus récemment, des analyses des risques en matière de protection ont été menées par certains bureaux de pays dans des zones sensibles, mais ces efforts d'analyse sont limités et ne se sont pas encore traduits dans les programmes.

### ***Approche sensible aux conflits et contribution à la paix***

31. Le PAM fait une plus large place à la prise en compte de la sensibilité aux conflits aux niveaux stratégique, organisationnel et opérationnel, notamment grâce à des analyses spécifiques et à la planification participative, mais cela n'est pas systématique. Par ailleurs, il n'y a pas de mutualisation des résultats des analyses faites par d'autres organismes. Toutefois, le PAM joue un rôle clé dans les situations de sortie de crise en contribuant à la bonne gouvernance via l'appui qu'il apporte aux dispositifs de gestion des services de base. Il contribue en outre à réduire la vulnérabilité des bénéficiaires, et soutient les échanges entre groupes sociaux et une meilleure gestion des ressources, limitant l'exode rural et la migration régionale, important vecteur de conflit communautaire. L'évaluation relève certains effets négatifs à court terme, notamment la priorisation des bénéficiaires à l'issue de l'enregistrement, qui sème parfois le trouble dans les communautés et nuit à la légitimité des partenaires coopérants. À moyen et long terme, certains acteurs soulignent des effets d'accoutumance à l'aide, qui rendent plus difficile la transition vers des activités axées sur la résilience. Les effets négatifs ou positifs sont peu mesurés, par conséquent les bienfaits du "manger ensemble", à travers des activités de groupe comme les cantines

scolaires, et les approches indirectes de consolidation de la paix ne sont pas pleinement pris en compte lors de la conception des programmes.

### **Dans quelle mesure le PAM a-t-il généré, utilisé et partagé des données et des connaissances au profit des populations touchées dans la région?**

#### ***Production et utilisation de données pour éclairer les stratégies relatives aux programmes***

32. Le PAM a fortement investi dans la consolidation de ses systèmes de collecte de données sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, notamment dans les zones difficiles d'accès, grâce aux technologies de l'information, aux partenariats et au renforcement de ses équipes chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi. Le rôle du PAM dans ce domaine est jugé déterminant par les partenaires, notamment pour étayer le travail de l'IPC/du Cadre harmonisé. Certains souhaiteraient que le PAM partage plus systématiquement les données et procède à davantage d'analyses spécifiques pour les informer de l'évolution des contextes.
33. Les estimations des besoins globaux et le ciblage géographique reposent sur les analyses produites. Cependant, dans un contexte de difficultés de financement croissantes, l'utilisation des données au service de la priorisation des programmes et des bénéficiaires reste insuffisante. L'analyse de l'efficacité des stratégies de ciblage, qui est en cours au Mali, ou l'appréciation des résultats différenciés selon les niveaux de vulnérabilité, comme c'est le cas en Mauritanie, sont des initiatives intéressantes pour nourrir des réflexions contextualisées sur les arbitrages relatifs au ciblage, à la priorisation et à la couverture.
34. Le ciblage géographique effectué par le PAM repose généralement sur des éléments de preuve solides, mais il peut parfois être politisé par certains acteurs. S'agissant des ménages, le PAM a progressivement mis en place un ciblage fondé sur les vulnérabilités et non sur le statut. La définition des critères pâtit cependant parfois du manque d'analyses fines et intersectionnelles de l'insécurité alimentaire au niveau intrafamilial. La plateforme commune du HCR et du PAM pour l'excellence des programmes et le ciblage est une bonne illustration des efforts interinstitutions faits pour améliorer l'efficacité du ciblage, notamment au Cameroun, en Mauritanie, au Niger et au Tchad<sup>12</sup>.
35. Le PAM utilise très largement le ciblage communautaire dans le but de faire accepter le processus de ciblage, mais il maîtrise insuffisamment les risques associés. Par ailleurs, la dématérialisation de l'enregistrement pour les transferts monétaires permet d'améliorer l'efficacité du ciblage en réduisant les erreurs d'inclusion. Les erreurs d'exclusion restent toutefois pour leur part peu évaluées. Enfin, une confusion fréquente entre ciblage et priorisation porte atteinte à la capacité du PAM à communiquer efficacement auprès de différentes parties prenantes.
36. Le recours aux transferts monétaires a fortement augmenté dans la région depuis 2018 et est désormais mis à l'échelle et institutionnalisé dans les huit pays. Des analyses de faisabilité guident le choix de la modalité utilisée dans les interventions d'urgence du PAM. Les transferts d'espèces non assortis de restrictions favorisent l'inclusion financière, notamment des femmes. L'utilisation des transferts monétaires a permis au PAM de gagner en agilité. Néanmoins, les obstacles à leur utilisation se sont accrus en 2023 et risquent d'augmenter encore dans les prochaines années. Il s'agit notamment des restrictions réglementaires imposées par certains gouvernements, de la préaffectation des financements à une modalité en particulier ou encore de la couverture limitée des prestataires de services financiers fiables.

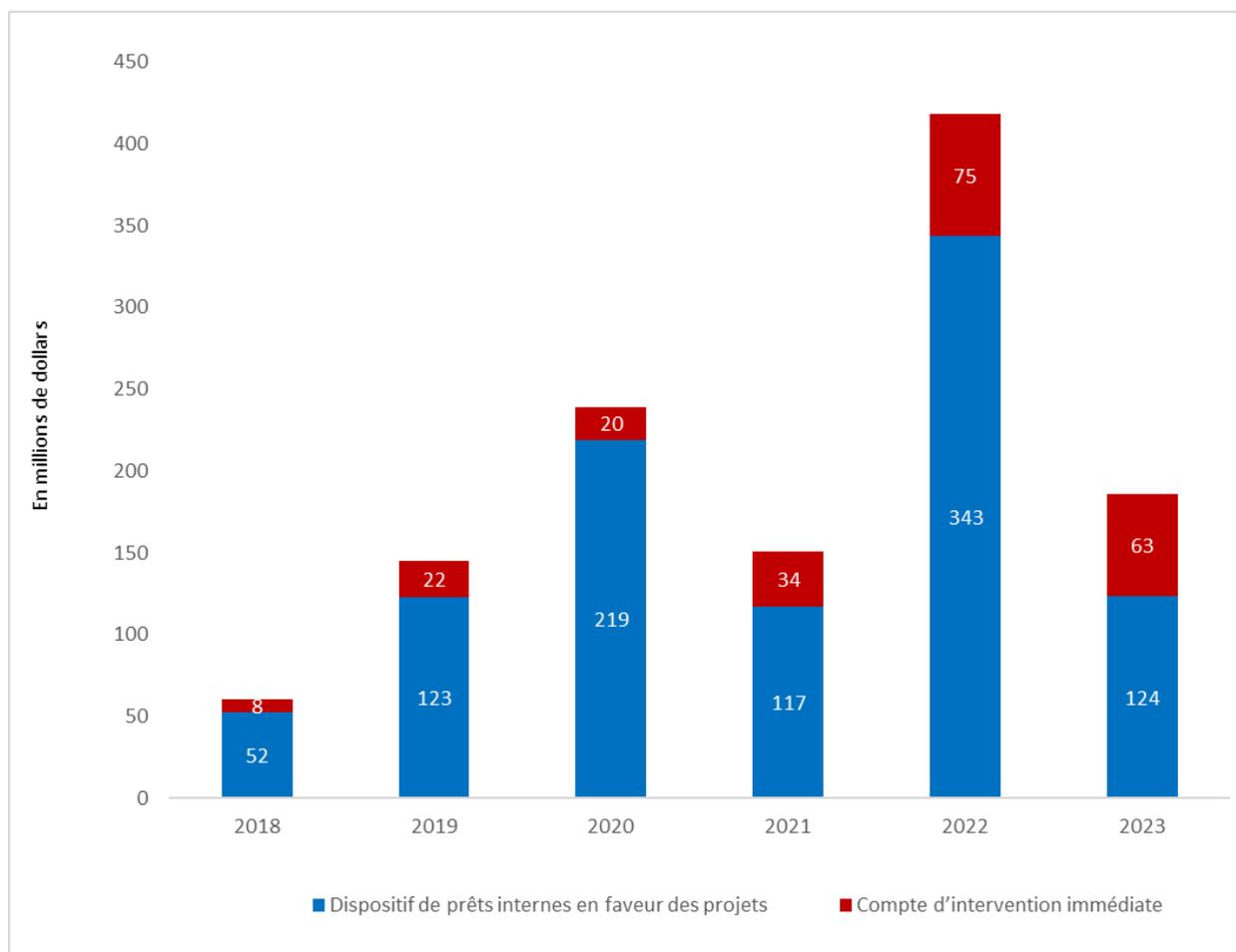
---

<sup>12</sup> Page Web de la [plateforme commune du HCR et du PAM pour l'excellence des programmes et le ciblage](#) (en anglais uniquement).

### Anticipation des besoins et des risques futurs et adaptation des programmes

37. Les mécanismes institutionnels de préparation aux situations d'urgence ont été utilisés de façon croissante et ont été déterminants pour soutenir la capacité du PAM à répondre aux urgences. En atteste le recours croissant au dispositif de prêts internes en faveur des projets et aux avances au titre du Compte d'intervention immédiate de la part des huit bureaux de pays entre 2018 et 2022 (voir la figure 8).

**Figure 8: Allocations annuelles par mécanisme de préfinancement pour les huit pays (2018-2023)**



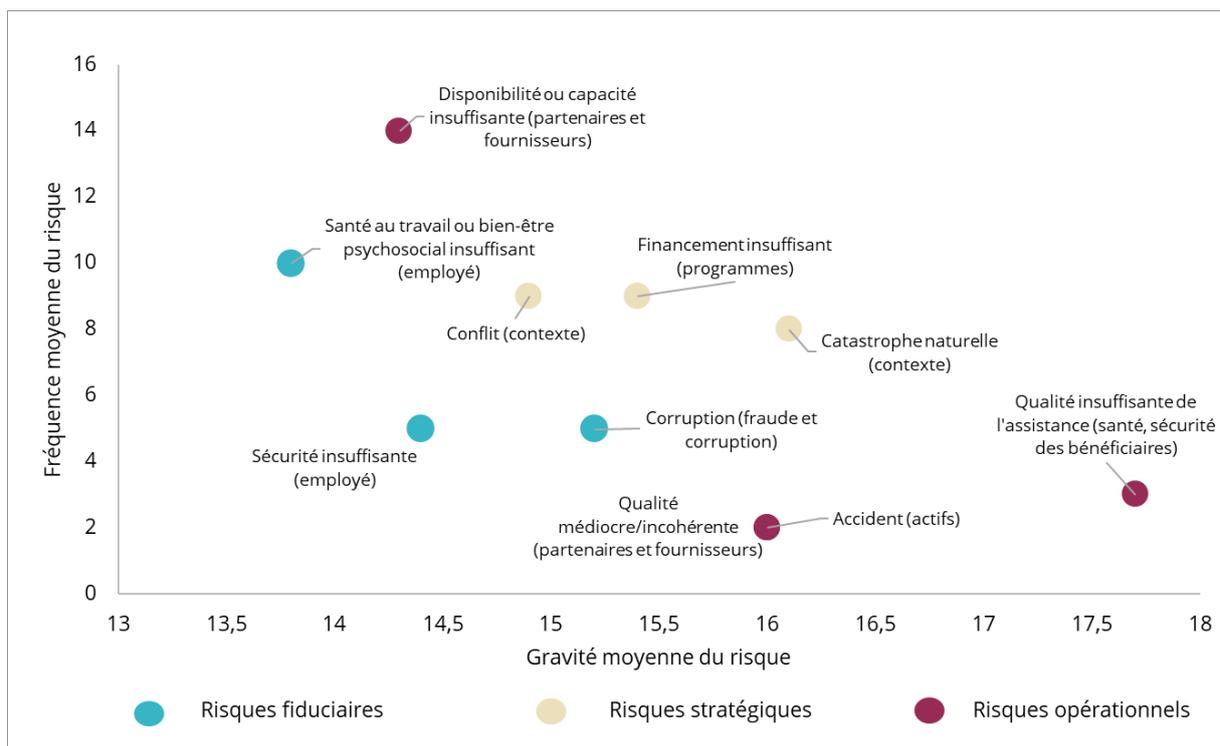
Source: Service chargé de la politique budgétaire et du financement stratégique du PAM. Données obtenues en janvier 2024.

38. À travers son partenariat avec la Mutuelle panafricaine de gestion des risques, le PAM a renforcé ses moyens d'intervention rapide et ceux de certains États partenaires. Au vu de la nécessité d'un traitement des facteurs de vulnérabilité structurels à la faveur de politiques et instruments nationaux, le PAM s'est doté d'une vision à long terme vis-à-vis des interventions à envisager à l'avenir en période de soudure, qui prévoit de concentrer ses contributions à la mise en œuvre des programmes nationaux visant à répondre aux besoins associés aux vulnérabilités structurelles et aux chocs récurrents à travers des actions de renforcement de capacités, et par ailleurs d'axer les interventions menées directement par le PAM sur des réponses aux besoins des populations touchées par des crises prolongées.
39. La fonction d'anticipation des risques à long terme est peu développée au PAM et pâtit du manque de clarté du partage des responsabilités associées. Toutefois, sous l'impulsion du Siège et du bureau régional, le PAM a commencé à étudier de plus près le domaine des

mesures d'anticipation, en facilitant la coordination dans la région et en contribuant à une mise à l'échelle au Niger.

40. Enfin, le renforcement depuis 2018 des systèmes de gestion des risques organisationnels a été largement mis en pratique dans les pays couverts, soumis dans leur majorité à des niveaux de risques très élevés. La figure 9 ci-dessous présente les risques principaux en termes de fréquence et de gravité pour sept des huit pays couverts par l'évaluation. Le soutien très fort apporté par le bureau régional dans le cadre du projet global relatif aux assurances à donner, l'accent mis sur la gestion des risques de détournement, et le renforcement des systèmes de ciblage, enregistrement, vérification et de rapprochement ont permis de préciser et de recentrer les priorités.

**Figure 9: Principaux domaines de risque par gravité et fréquence moyennes**



Source: PAM, 2023, Synthèse du registre des risques pour sept pays à "risque élevé" (tous sauf la Mauritanie).

#### **Stratégies et approches régionales du PAM**

41. Le PAM a mis au point des stratégies et des approches régionales portant sur plusieurs aspects de son champ d'intervention. Celles-ci sont fortement marquées par les spécificités du Sahel et du golfe de Guinée et sont plus largement axées sur les dimensions de résilience et de protection sociale adaptative que sur la réponse aux crises. Elles font l'objet d'une adaptation au contexte national et s'appuient sur des partenariats stratégiques fructueux. Le PAM a récemment élaboré un programme de recherche au niveau régional orienté vers la stratégie régionale de résilience.
42. Alors que la gestion des approvisionnements fait l'objet d'une collaboration entre pays pour permettre l'importation de denrées vers les pays enclavés, les enjeux propres aux interventions dans les zones frontalières sont insuffisamment pris en considération dans les programmes de réponse d'urgence, ce qui en diminue la pertinence. Il est ressorti de l'évaluation que parmi les facteurs favorables figurent les partenariats avec les institutions œuvrant à l'intégration régionale et la collaboration entre les organismes que facilitent les relations établies au niveau régional. Enfin, les crises transfrontalières elles-mêmes ont servi de catalyseur à la recherche de solutions reposant sur la mutualisation des moyens entre bureaux de pays voisins pour faciliter l'approvisionnement dans des zones dont les accès

ont été coupés en raison de problèmes d'insécurité ou de fermetures de frontières ont été menées.

**Dans quelle mesure le PAM a-t-il travaillé en partenariat pour faire face de manière plus systémique aux situations d'urgence dans la région?**

***Appui aux institutions régionales***

43. Le PAM entretient divers liens de coopération avec les acteurs du réseau de prévention des crises alimentaires, et il a en particulier renforcé son appui au Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel et à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. Le rôle essentiel qu'il joue à l'appui des institutions régionales est reconnu pour ce qui est du partage d'analyses solides et régulières de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Le PAM a contribué à l'évolution des méthodes du Cadre harmonisé et dispose d'acquis pour accompagner les évolutions futures.
44. Le renforcement des accords formels, ainsi que plusieurs actions communes de plaidoyer ont resserré les liens entre le PAM et les institutions régionales. Les capacités d'appui technique du PAM restent cependant sous-exploitées, et celui-ci pourrait contribuer plus activement au dialogue politique compte tenu de la convergence de sa réflexion stratégique avec celle des institutions régionales.
45. Le PAM a diversifié son écosystème de partenaires financiers, stratégiques et techniques, avec des résultats tangibles pour ce qui est de la mobilisation de financements et de l'efficacité de ses interventions d'urgence et de ses activités axées sur la résilience. Les dynamiques de partenariat avec les organismes des Nations Unies dans la réponse aux crises se sont améliorées, notamment avec le HCR (plateforme commune pour l'excellence des programmes et le ciblage) et l'UNICEF (stratégie de résilience intégrée ou protection sociale adaptative). Ces partenariats ont permis de promouvoir des programmes stratégiques interinstitutions ainsi que d'optimiser les interventions d'urgence du PAM. Celui-ci s'efforce également de renforcer des partenariats avec le Programme des Nations Unies pour le développement autour des enjeux de l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix, et est intervenu en tant que prestataire de services dans le cadre des mécanismes de réponse aux crises associés aux projets soutenus par la Banque mondiale. Le PAM a également développé un réseau de partenaires de recherche, notamment avec des universités sahéliennes. Le bureau régional a joué un rôle de levier important en assurant la structuration de ces partenariats au niveau régional et en appuyant les bureaux de pays.
46. Des progrès notables ont été réalisés s'agissant de la diversification des partenariats avec les institutions de financement et le secteur privé. Ces progrès sont toutefois à nuancer au vu: i) du risque avéré de dispersion des bureaux de pays; ii) des approches adoptées en matière de partenariat, certes pragmatiques mais parfois considérées trop peu collaboratives; iii) la rotation du personnel qui peut parfois nuire à une bonne collaboration.

## **Collaboration avec les intervenants locaux et nationaux et renforcement de leurs capacités**

47. Son travail en partenariat avec les organisations non gouvernementales (ONG) nationales qui assurent la distribution d'une importante proportion de ses vivres<sup>13</sup> est un facteur clé de succès pour les opérations d'urgence du PAM, facilitant l'accès et l'acceptation tout en permettant une réduction des coûts. En outre, l'ancrage local (ou localisation) de l'aide répond aux engagements globaux du PAM, signataire du Grand Bargain (pacte relatif au financement de l'action humanitaire). Les bureaux de pays ont beaucoup investi dans le renforcement des capacités des ONG nationales dans une perspective de gestion des risques et de respect des normes établies par le PAM plutôt que dans une perspective d'autonomisation. Le transfert des risques en matière de sécurité est important et parfois subi par les partenaires. Par ailleurs, les risques d'atteinte à la réputation du PAM et les risques financiers occasionnés par les partenariats avec des ONG nationales ne sont pas toujours maîtrisés malgré les efforts et les progrès récents liés au projet global relatif aux assurances à donner. Le cadre organisationnel du PAM, ainsi que les systèmes et processus, notamment financiers, de gestion des partenariats restent peu favorables au renforcement de l'autonomie stratégique et opérationnelle des organisations locales.

## **Conclusions**

48. Les évaluateurs, s'appuyant sur les constats tirés, ont formulé huit conclusions quant à la capacité du PAM à se préparer aux crises dans les huit pays considérés et à y répondre.
49. **Conclusion 1: Le PAM a rapidement réagi aux nombreuses crises qui ont conduit à une forte détérioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la région.** Parmi les facteurs ayant permis au PAM de mettre à l'échelle ses interventions d'urgence, l'évaluation a noté l'utilisation des mécanismes de préparation aux situations d'urgence du PAM, la capacité opérationnelle de celui-ci, la diversification de ses ressources financières jusqu'en 2022 ainsi qu'un leadership et une réactivité importants. Par ailleurs, l'évolution des modalités d'intervention s'est traduite par une plus grande agilité. Ainsi, le PAM a atteint, voire dépassé, ses cibles pour ce qui est du nombre de bénéficiaires entre 2018 et 2022 dans les huit pays. **En raison de problèmes de ressources qui se sont accentués en 2023 et d'une augmentation du coût des opérations, le PAM a dû prioriser l'allocation de ses ressources, et, afin d'atteindre le plus grand nombre de personnes vulnérables, il lui a souvent fallu choisir de réduire les rations ou la durée des interventions d'urgence. Il a également mobilisé ses capacités au service de la réponse collective,** notamment en jouant un rôle important dans la mise à disposition de solides analyses de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle mais aussi en assurant la prestation de divers services au profit des acteurs humanitaires et des systèmes nationaux. Enfin, le bureau régional a joué un rôle clé en apportant aux bureaux de pays un soutien stratégique, technique et opérationnel.
50. **Conclusion 2: En dépit d'une mise en œuvre effective, les résultats obtenus au regard des indicateurs associés aux interventions d'urgence du PAM sont mitigés.** Malgré une volonté d'assurer une réponse stratifiée et échelonnée dans les zones les plus durement touchées par les crises sécuritaires, le PAM a souvent du mal à soutenir efficacement le relèvement et la résilience des populations touchées par les crises sécuritaires et les conflits. **Dans le même temps, les besoins progressent au-delà des capacités des institutions régionales, nationales et locales, les conditions d'intervention se complexifient, et les financements se contractent.**

---

<sup>13</sup> Les organisations non gouvernementales nationales ont distribué 42 pour cent des vivres du PAM au cours de la période 2018-2023 dans les huit pays concernés.

51. **Conclusion 3: Le PAM a démontré sa capacité à innover et à investir dans des systèmes appuyant ses interventions d'urgence**, notamment la collecte de données sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, la responsabilité à l'égard des personnes touchées, les transferts monétaires et la dématérialisation de l'aide. Le PAM s'est entouré de nouvelles compétences pour accompagner la mise en œuvre de la stratégie de résilience intégrée et de la protection sociale adaptative et pour développer un partenariat avec la Mutuelle panafricaine de gestion des risques, un mécanisme innovant de financement de la gestion des risques climatiques. Toutefois, toutes les innovations n'ont pas rencontré le même succès.
52. **Conclusion 4: Le PAM a dû s'adapter à des contextes dans lesquels les conditions de sécurité se dégradent**, où l'espace humanitaire se réduit et se politise et où les enjeux d'accès sont clés. Ses stratégies d'accès, qu'il a diversifiées, se sont révélées efficaces pour soutenir ses opérations. Toutefois, le PAM navigue sur une ligne de crête de plus en plus fine entre d'un côté une volonté forte de partenariat et d'appui aux systèmes nationaux, rattachés à des gouvernements qui sont parfois parties prenantes à un conflit, et de l'autre l'engagement qui est le sien vis-à-vis du respect des principes humanitaires. Face à ces dilemmes qui se posent à de nombreux acteurs, **les principes humanitaires et les bonnes pratiques en matière de sensibilité aux conflits dans le cadre de la programmation servent encore trop peu de cadre décisionnel au PAM.**
53. **Conclusion 5: Au cours de la période à l'examen, le PAM a structuré et diversifié ses partenariats stratégiques, mettant en avant sa valeur ajoutée** et notamment sa capacité à concilier mise en œuvre efficace à l'échelle et renforcement des capacités. Alors que la situation politique actuelle fragilise les institutions régionales, les capacités d'appui technique et la valeur ajoutée du PAM sont largement reconnues. Elles restent cependant sous-exploitées en dehors des analyses de la situation alimentaire et nutritionnelle pour lesquelles le PAM joue un rôle d'appui essentiel.
54. **Conclusion 6: Le partenariat avec les ONG nationales, facteur clé du succès du PAM**, doit être davantage mis à profit s'agissant des aspects de protection et d'inclusion. En outre, ces partenariats s'inscrivent dans une logique qui reste trop transactionnelle et insuffisamment tournée vers des objectifs d'ancrage local.
55. **Conclusion 7: Le PAM produit beaucoup de données sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle** qu'il utilise pour déterminer le nombre de personnes visées et le ciblage géographique ainsi que pour soutenir des actions de plaidoyer et de mobilisation de ressources. **Cependant, les analyses produites n'orientent pas suffisamment les interventions d'urgence, l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix, et l'anticipation des crises.** Cette utilisation insuffisante s'explique soit par le manque de plateforme de discussions soit par des lacunes au niveau d'analyses clés.
56. **Conclusion 8: Le PAM a fait des progrès notables en matière de responsabilité à l'égard des personnes touchées et de prise en compte de la problématique femmes-hommes et des questions de protection.** Cependant, une direction claire lui fait défaut quant à la contribution réaliste et contextualisée qu'une opération d'urgence peut apporter aux enjeux de l'inégalité entre les femmes et les hommes et de la protection. Par ailleurs, l'inclusion et la diversité restent des thèmes transversaux peu abordés et peu pris en compte. Des éléments de preuve solides quant aux effets des interventions d'urgence du PAM sur l'inégalité entre les femmes et les hommes et sur la protection de même que des analyses intersectionnelles des vulnérabilités face à l'insécurité alimentaire contribueraient à éclairer une telle direction.

## Recommandations

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
<b>1: Dans un contexte de besoins croissant en lien avec l'accentuation des conflits et de l'instabilité politique, qui se conjuguent à des facteurs structurels, la contraction des financements disponibles exige que le PAM renforce la priorisation de ses interventions d'urgence sur les besoins les plus aigus, et affine la conception et la mise en œuvre de sa contribution au relèvement et à la résilience des populations touchées par les conflits</b>	Stratégique	Bureau régional		Élevé	
1.1: Axer davantage les réponses d'urgence sur les besoins les plus aigus en soutenant notamment: i) des analyses plus dynamiques de la vulnérabilité; ii) des analyses plus fines visant à faciliter les arbitrages associés à une priorisation accrue des réponses (voir la recommandation 2.1); iii) une déclinaison par pays des orientations élaborées par le bureau régional en matière de priorisation.		Unités du bureau régional chargées des programmes, ainsi que de la recherche, de l'analyse et du suivi	Équipe de direction des bureaux de pays et unités des bureaux de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que des programmes	Élevé	Juin 2025
1.2: En coordination avec les acteurs internationaux (notamment les autres entités des Nations Unies) et nationaux, soutenir le renforcement de la conception et de la mise en œuvre d'actions de relèvement et de résilience auprès des populations ayant les besoins les plus aigus dans les zones fortement touchées par les crises sécuritaires et les conflits.		Unités du bureau régional chargées des programmes, ainsi que de la recherche, de l'analyse et du suivi	Unité des bureaux de pays chargée des programmes Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Élevé	Décembre 2025
1.3: Encourager un alignement des actions du PAM avec les systèmes nationaux de protection sociale réactifs face aux chocs, en priorisant les complémentarités avec d'autres acteurs. Tout en assurant la protection des données personnelles, soutenir les plateformes existantes en œuvrant en faveur de leur développement et de leur utilisation, et apporter un appui technique en vue de renforcer le traitement par ces systèmes nationaux des enjeux associés aux conflits, aux risques sécuritaires et aux besoins des personnes en situation de déplacement prolongé.		Unité du bureau régional chargée des programmes	Unité des bureaux de pays chargée des programmes Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Moyen	Décembre 2025

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
<b>2: Au-delà du programme de recherche associé à la stratégie de résilience intégrée et à la protection sociale et afin d'étayer la qualité des interventions, le plaider et la gestion des risques, promouvoir un programme régional de recherche axé sur l'urgence, l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix, l'anticipation, et une culture organisationnelle d'utilisation accrue des informations existantes</b>	Stratégique	Unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi		Élevé	
2.1: Promouvoir un programme de recherche régional, accordant la priorité à l'exploitation des données disponibles ou collectées à intervalles réguliers, tenant compte des spécificités de chaque contexte et orienté vers la réponse aux crises et le relèvement.		Unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi et unité régionale d'évaluation	Unités des bureaux de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que des programmes Unité du bureau régional chargée des programmes Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes et Service de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise	Élevé	Décembre 2025
2.2: Préciser les objectifs et les moyens en matière d'anticipation (analyse des tendances et des risques à long terme, scénarisation et réflexion prospective), préciser la répartition des responsabilités en interne au niveau de la région et des pays, et élaborer une stratégie de partenariat spécifique.		Unités du bureau régional chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que des programmes	Équipe de direction du bureau régional et unité du bureau régional chargée des partenariats Unités des bureaux de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que des programmes Siège: Division de l'analyse, de la planification et de la performance	Élevé	Décembre 2025

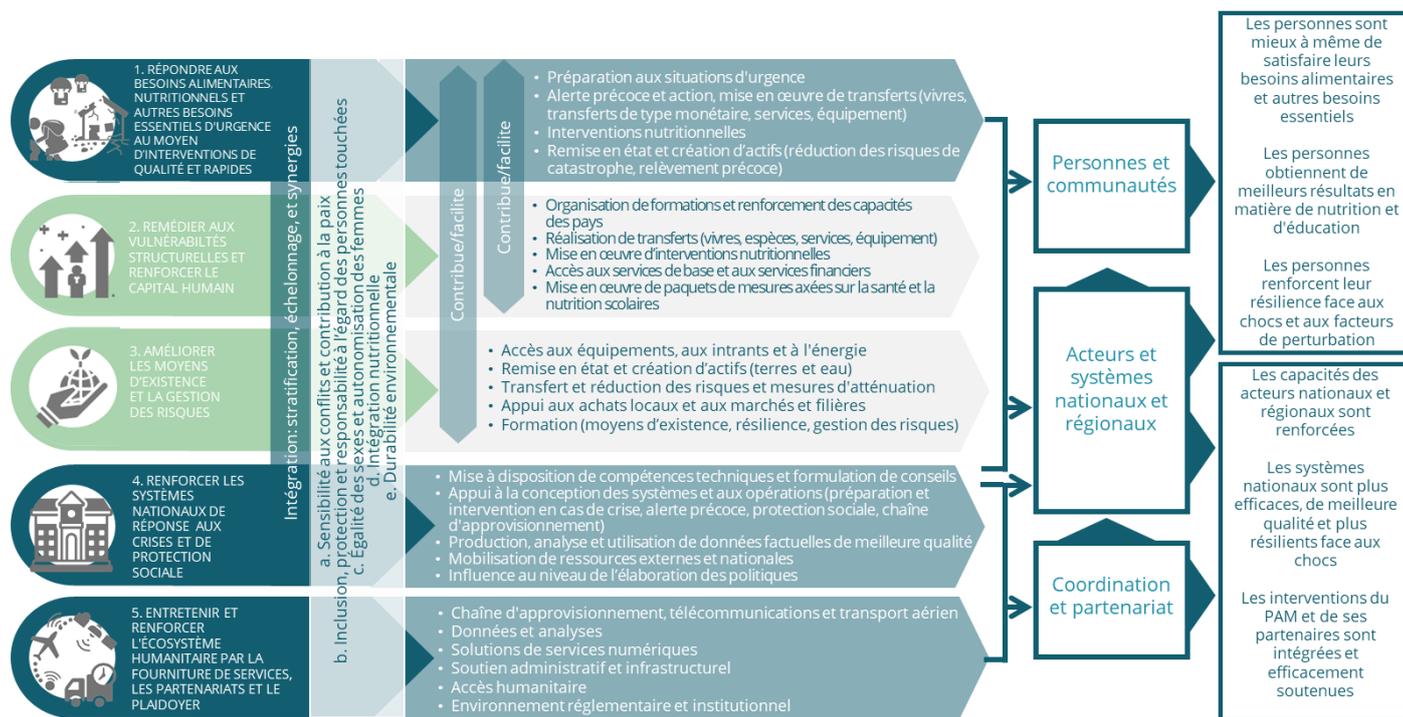
Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
2.3: Appuyer l'utilisation accrue des connaissances en encourageant systématiquement l'exploitation par les plateformes de décision internes au PAM et par les partenaires coopérants des analyses et études produites par le bureau régional et les bureaux de pays ainsi qu'en partageant davantage les informations et connaissances avec les interlocuteurs gouvernementaux et les autres acteurs concernés, notamment dans un objectif de plaidoyer (par exemple au sujet de l'acceptation des transferts de type monétaire, de la mobilisation de ressources, du ciblage et de la priorisation des réponses, entre autres).		Unités du bureau régional chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, des programmes ainsi que des technologies	Unités des bureaux de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que des programmes Siège: Division de l'analyse, de la planification et de la performance	Moyen	Décembre 2025
<b>3: Au vu des engagements pris par le PAM s'agissant des principes humanitaires et de l'évolution du contexte et des risques connexes concernant ses opérations et sa réputation, renforcer la capacité du PAM à se saisir des dilemmes associés aux principes humanitaires dans la région et poursuivre les efforts en matière d'accès</b>	Stratégique	Siège: Bureau du Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale		Élevé	
3.1: Mettre en place un protocole permettant aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays de demander au Siège un positionnement officiel et un appui organisationnel lorsqu'il faut s'attaquer à des dilemmes hautement sensibles assortis de risques élevés.		Siège: Bureau du Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale	Équipe de direction du bureau régional et unités du bureau régional chargées de la gestion des risques ainsi que des programmes Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes et Cellule technique chargée de l'accès	Élevé	Juin 2025

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
3.2: Mettre en place un programme d'apprentissage, de dialogue et d'appui aux bureaux de pays et aux acteurs locaux autour des principes humanitaires et de la négociation de l'accès aux niveaux national et régional en s'appuyant sur les outils et les guides mis au point en interne.		Unité du bureau régional chargée des programmes	Unités du bureau régional chargées de la sécurité, de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que de la gestion des risques Unités des bureaux de pays chargées des programmes, de la sécurité, de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que de la gestion des risques Conception: Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes, Bureau du Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale, et Cellule technique chargée de l'accès	Moyen	Décembre 2025
<b>4: Dans un contexte où les engagements et les exigences en matière de traitement des questions transversales se multiplient et se complexifient, renforcer le traitement des enjeux liés à la problématique femmes-hommes et à l'inclusion, à la responsabilité à l'égard des personnes touchées, à la protection et à la cohésion sociale en favorisant le travail en partenariat et en valorisant les atouts du PAM.</b>	Stratégique	Unité du bureau régional chargée des programmes		Élevé	
4.1: Concrétiser les ambitieux engagements pris par le PAM en matière de problématique femmes-hommes et de protection pour ce qui est des interventions d'urgence, en soutenant la mise œuvre opérationnelle de ces engagements par les bureaux de pays.		Unité du bureau régional chargée des programmes	Unité des bureaux de pays chargée -des programmes Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes et Service chargé de la	Élevé	Décembre 2025

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
			problématique femmes-hommes, de la protection et de l'inclusion; Service chargé du suivi des programmes et de l'établissement des rapports		
4.2: Orienter au niveau régional la poursuite et l'amplification des partenariats (avec les entités des Nations Unies et avec des associations et structures locales dans les pays) pour favoriser: i) la mutualisation des mécanismes communautaires de remontée de l'information quand cela est approprié; ii) le traitement des enjeux associés aux questions pastorales, aux inégalités entre femmes et hommes, au handicap, à la jeunesse et à la protection.		Unité du bureau régional chargée des programmes	Unités des bureaux de pays chargées des programmes ainsi que de la recherche, de l'analyse et du suivi Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes et, Service chargé de la problématique femmes-hommes, de la protection et de l'inclusion	Élevé	Décembre 2025
4.3: Appuyer l'utilisation de nouveaux indicateurs portant sur la sensibilité aux conflits dans l'ensemble des pays.		Unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Unité des bureaux de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Moyen	Décembre 2025
<b>5: Au vu des enjeux politiques et des possibles gain d'efficience et d'efficacité, s'assurer que les processus de gestion des partenariats définis par le Siège soient compatibles avec les engagements globaux du PAM en matière d'ancrage local (ou localisation) et inclure des objectifs d'autonomisation des acteurs locaux dans les stratégies régionales existantes</b>	Stratégique	Unité du bureau régional chargée des programmes		Moyen	
5.1: Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique en matière d'ancrage local, revoir les processus de sélection et de gestion des partenaires du PAM afin qu'ils soient des vecteurs de cet ancrage.		Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes, Service	Siège: Bureau des services juridiques	Moyen	Décembre 2025

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
		chargé des garanties en matière d'exécution et Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution			
5.2: Inclure dans les stratégies régionales existantes des objectifs d'autonomisation des acteurs locaux dans le domaine de la gestion des crises alimentaires.		Unité du bureau régional chargée des programmes	Unité des bureaux de pays chargée des programmes Siège: Unité chargée des partenaires opérationnels, relevant du Service chargé des garanties en matière d'exécution et Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution	Moyen	Juin 2026
<b>6: Dans un espace où des institutions chargées de l'intégration régionale jouent un rôle reconnu, élargir le champ de l'appui qu'apporte le PAM aux stratégies, aux mécanismes et aux instruments d'intervention des dites institutions vis-à-vis de la prévention et de la gestion des crises alimentaires et nutritionnelles.</b>	Stratégique	Équipe de direction du bureau régional et unités du bureau régional chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, de la chaîne d'approvisionnement ainsi que des programmes	Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes et Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution Bureaux du PAM au Nigéria, au Niger et au Burkina Faso	Moyen	Décembre 2025

**Théorie du changement simplifiée**



Source: Équipe chargée de l'évaluation en consultation avec le bureau régional et les bureaux de pays.

# 1. Introduction

57. Le Bureau d'évaluation (OEV) du Programme alimentaire mondial (PAM) a mandaté IRAM et Key Aid Consulting pour déployer une Équipe d'évaluation afin de mener une évaluation de la préparation et de la réponse aux urgences du PAM dans huit pays du Sahel et d'Afrique centrale (Burkina Faso, Cameroun, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria, République centrafricaine, Tchad) sur la période allant de janvier 2018 à décembre 2023.

58. L'évaluation traite de la capacité du PAM à anticiper, se préparer et répondre aux urgences dans le contexte de l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix (*triple lien*), ainsi que de la manière dont cela se manifeste à travers: la réponse directe du PAM aux besoins alimentaires et nutritionnels d'urgence; le soutien du PAM aux systèmes nationaux de réponse aux crises et protection sociale; et le renforcement de l'écosystème humanitaire. Par ailleurs, l'évaluation s'est penchée sur les synergies avec les programmes axés sur la réduction des vulnérabilités structurelles et le renforcement du capital humain, ainsi que sur les interventions visant à renforcer les moyens de subsistance et la résilience des systèmes alimentaires. Enfin, l'évaluation porte sur le traitement de thèmes transversaux tels que les problématiques de genre et d'inclusion, la sensibilité aux conflits, ainsi que la protection et la responsabilité à l'égard des personnes touchées.

59. L'évaluation a un double objectif d'apprentissage et de redevabilité, l'apprentissage étant l'objectif principal. Les objectifs spécifiques, tels que formulés dans les Termes de référence (TdR), sont d'acquérir une compréhension de la capacité de réponse d'urgence du PAM au Sahel et dans d'autres pays d'Afrique de l'Ouest et centrale; de nourrir l'offre programmatique future en focalisant les travaux sur des thèmes jugés d'intérêt stratégique par le PAM; et de contribuer au renforcement des capacités des bureaux de pays (BdP) du PAM, du bureau régional et du Siège en matière de préparation et de réponse d'urgence dans le cadre de l'articulation entre action humanitaire, développement et paix. La majorité des BdP ont récemment fait l'objet d'une évaluation de Plan stratégique pays (PSP). L'objet de cette évaluation est de fournir une analyse transversale au niveau régional en s'appuyant sur les évaluations et études réalisées dans chaque pays, tout en les complétant. Des informations supplémentaires à ce sujet et les objectifs de l'évaluation figurent à l'annexe 1 (Résumé des Termes de référence).

## 1.1 CONTEXTE

60. La zone couverte par l'évaluation est l'une des plus vulnérables au monde en matière d'insécurité alimentaire et nutritionnelle, entre défis économiques, exposition accrue aux risques naturels, aux conflits et à l'insécurité, aux chocs climatiques, et une insécurité alimentaire persistante<sup>14</sup>.

### 1.1.1 Géographie et démographie

61. Les huit pays d'intérêt pour cette évaluation se situent au Sahel<sup>15</sup> et en Afrique centrale (figure 1) et couvrent collectivement une superficie de 7 056 850 kilomètres carrés<sup>16</sup>.

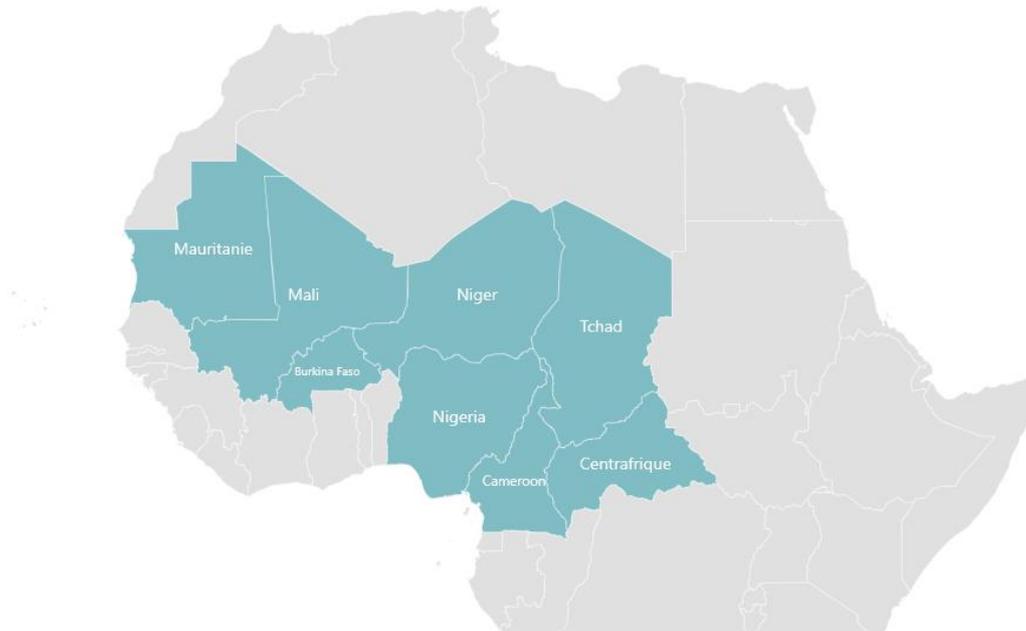
---

<sup>14</sup> WFP. 2022. Towards a Food Crisis in the Sahel.

<sup>15</sup> Tel que défini par le Conseil de sécurité des Nations Unies. 2013. Rapport du Secrétaire général sur la situation dans la région du Sahel.

<sup>16</sup> World Bank Data. 2023. *Land area (sq km.)*.

**Figure 1: Couverture géographique de l'évaluation<sup>17</sup>**



Source: Équipe d'évaluation.

62. **Les huit pays du champ de l'évaluation présentent des zones agroécologiques et des climats variés.** Les températures annuelles moyennes varient entre 21 °C (dans le sud du Cameroun) et 31 °C (dans le sud-ouest de la Mauritanie). La pluviométrie présente une diversité similaire, avec un climat tropical côtier dans l'ouest du Cameroun (3 800 mm de précipitations annuelles) et un climat désertique aride dans le nord du Niger (10 mm de précipitations annuelles)<sup>18</sup>.

63. **La population des huit pays a fortement augmenté depuis 2018** avec un taux de fécondité moyen de cinq enfants par femmes. Les huit pays comptent plus de 345 millions de personnes (dont 218 millions au Nigéria), 40 pour cent étant âgées de moins de 14 ans<sup>19</sup>. La population reste majoritairement rurale (53 pour cent) mais l'urbanisation s'est accélérée sur la période<sup>20</sup>.

### **1.1.2 Contexte macroéconomique et développement humain**

64. **Fortes inégalités.** Les pays du Sahel et d'Afrique centrale couverts par cette évaluation sont riches en ressources naturelles (pétrole, or, uranium, diamant). Cependant, leurs populations restent parmi les plus pauvres au monde. Les richesses sont inégalement réparties sur les territoires et les services publics font grandement défaut dans les zones rurales<sup>21</sup>. Le Burkina Faso, la Centrafrique, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad sont classés parmi les « pays les moins développés » tandis que le Cameroun et le Nigéria font partie des pays « en développement ».

65. **Réduction de l'espace fiscal.** Des déficits de gouvernance, combinés à une vulnérabilité économique, aux effets de la COVID-19 et aux fluctuations des marchés, ont accru les dettes publiques des

<sup>17</sup> Les appellations employées et la présentation des données sur la carte de la Figure 1 n'impliquent de la part du PAM aucune prise de position quant au statut juridique ou constitutionnel des pays, territoires, zones maritimes ou tracés de frontières.

<sup>18</sup> Biasutti, Michela. 2019. Rainfall trends in the African Sahel: Characteristics, processes, and causes.

<sup>19</sup> Entre 2018 et 2021, le taux de croissance démographique a été de 8 pour cent au Burkina Faso, au Cameroun, en Mauritanie et au Nigéria, de 7 pour cent en Centrafrique, de 10 pour cent au Tchad et au Mali, et de 12 pour cent au Nigéria.

<sup>20</sup> Pourcentage calculé par l'Équipe d'évaluation. Données par pays extraites de: World Bank Data. 2023. Population estimates and projections.

<sup>21</sup> Basé sur les données des sections pays.

huit pays, limitant l'espace fiscal disponible pour les services sociaux de base et les systèmes de protection sociale<sup>22</sup>.

### 1.1.3 **Changement climatique et vulnérabilité**

66. **Forte vulnérabilité au changement climatique.** Sept des huit pays étudiés sont classés à « haut risque ou très haut risque » en termes d'effets du changement climatique sur les risques futurs de crises et de catastrophes humanitaires<sup>23</sup>. Les travaux de recherche<sup>24</sup>, ainsi que les analyses du Groupe d'experts intergouvernemental sur le climat<sup>25</sup>, mettent en évidence des effets négatifs des changements climatiques sur la productivité agricole en Afrique, y compris au Sahel et en Afrique centrale. Ces impacts des changements climatiques comptent parmi les menaces qui pèsent le plus sur la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance, tout en accroissant les risques de conflits et de migrations<sup>26</sup>. Par ailleurs, dans les décennies à venir, la combinaison de précipitations de plus en plus intenses et d'infrastructures inadéquates pourrait accentuer les risques d'inondations catastrophiques<sup>27</sup>.

### 1.1.4 **Conflits et insécurité**

67. **Des violences en augmentation.** La région du Sahel (y compris le bassin du lac Tchad) a connu une recrudescence significative des conflits armés, des violences communautaires et de l'extrémisme violent depuis la fin des années 1990, portés par une concurrence de l'accès à des ressources qui se raréfient, des crises politiques, des déficits institutionnels et de gouvernance, ainsi qu'une pression démographique. Avec les printemps arabes et la chute de Kadhafi en Libye en 2011, les flux d'armes vers la région se sont intensifiés. L'extrémisme violent, le militantisme armé et la criminalité transnationale ont pris de l'ampleur, faisant de la région un lieu idéal pour les trafics de drogues, d'armes et la traite d'êtres humains<sup>28</sup>.

68. **La région face à une instabilité politique croissante.** En 2020 et 2021, deux coups d'État militaires ont eu lieu au Mali, mettant en place deux gouvernements militaires jusqu'en 2022. En 2021, les militaires ont également pris le pouvoir au Tchad. En 2022, deux coups d'État militaires ont eu lieu au Burkina Faso, suivi d'un autre en 2023 au Niger. En 2022, le Mali a annoncé son départ du G5 Sahel, tandis que le Burkina Faso et le Niger s'en sont retirés un an plus tard, en décembre 2023<sup>29</sup>. En septembre 2023, le Niger, le Mali et le Burkina Faso ont créé l'Alliance des États du Sahel (AES)<sup>30</sup>. En janvier 2024, le Mali, le Burkina Faso et le Niger ont annoncé qu'ils ne feraient plus partie de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à compter de janvier 2025<sup>31</sup>. Le Mali a demandé le départ de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) en décembre 2023.

69. **Exacerbation de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.** L'insécurité a un effet délétère sur les moyens de subsistance, l'approvisionnement en denrées alimentaires, les activités économiques locales et les marchés. Ces éléments impactent de manière négative la sécurité alimentaire et nutritionnelle et compromettent la résilience face aux chocs futurs.

---

<sup>22</sup> WFP. 2022. *Towards a Food Crisis in the Sahel*.

<sup>23</sup> Commission Européenne, "INFORM Risk Index." Très haut risque: Centrafrique, Mali, Niger, Nigéria, Tchad; haut risque: Burkina-Faso et Cameroun; Risque moyen: Mauritanie.

<sup>24</sup> Carr, T.W., Mkuhlani, S., Segnon, A.C., Ali, Z., Zougmore, R., Dangour, A.D., & Scheelbeek, P. (2022). Climate change impacts and adaptation strategies for crops in West Africa: a systematic review. *Environmental Research Letters*, 17(5), 1-24.

<sup>25</sup> IPCC, 2022: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change: Chapter 9 - Africa

<sup>26</sup> Food Security Information Network (2023). *Regional overviews of food crises in 2022 West Africa and the Sahel, and Cameroon*

<sup>27</sup> Elagib, N. & al. 2021. Debilitating floods in the Sahel are becoming frequent. *Journal of Hydrology* 599.

<sup>28</sup> UNISS. (2019). *Anticipating trends in the Sahel*.

<sup>29</sup> Jeune Afrique. 2023. *Après le Mali, le Burkina Faso et le Niger quittent le G5 Sahel*.

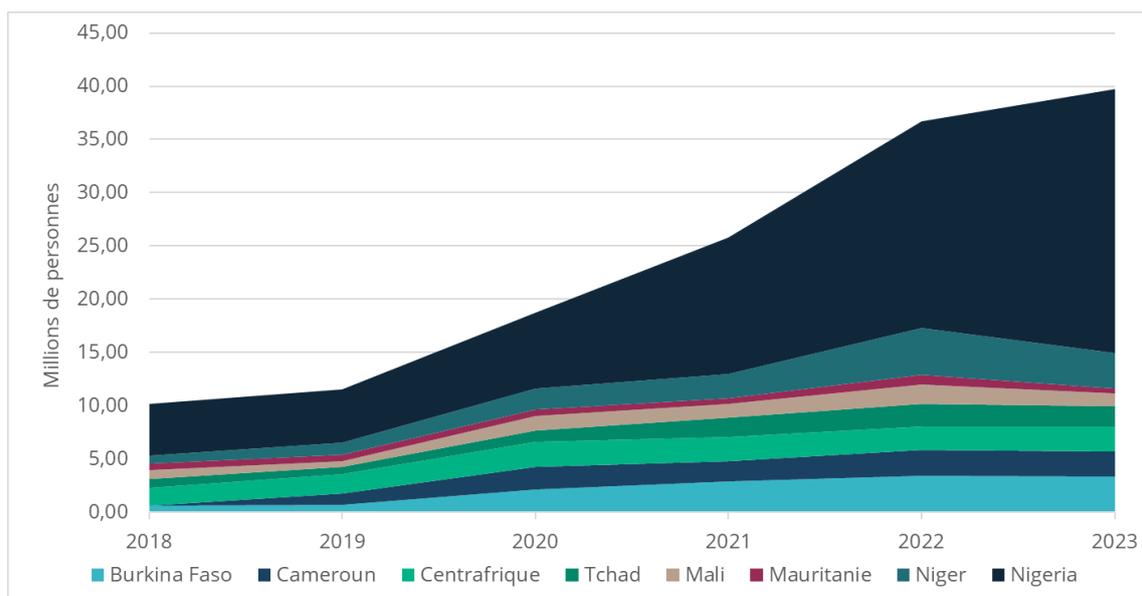
<sup>30</sup> Jeune Afrique. *Alliance des États du Sahel*

<sup>31</sup> Jeune Afrique. 2024. *Le Burkina Faso, le Mali et le Niger se retirent de la CEDEAO*.

### 1.1.5 Sécurité alimentaire et nutrition

70. **Une des zones structurellement les plus vulnérables et précaires du continent sur le plan alimentaire.** Le nombre de personnes en Phase 3 et plus de l'IPC/CH (Catégorie 3 – Population en crise ou à risque plus élevé d'après les analyses du Cadre harmonisé) a plus que triplé entre 2018 et 2023, passant de 10,15 millions à 39,76 millions et de 3 à 11 pour cent de la population totale analysée dans les huit pays (figure 2). Cette augmentation tient majoritairement à la population en Phase 3 de l'IPC, passant de 2 pour cent de la population analysée en 2018 à 10 pour cent en 2023<sup>32</sup>. Le nombre absolu de personnes en Phase 4 de l'IPC a plus que doublé entre 2018 et 2023 et représente 1 pour cent de la population totale analysée<sup>33</sup>.

**Figure 2: Personnes catégorisées en Phase 3 et plus selon les analyses de l'IPC/CH<sup>34</sup>**



Source: données de l'IPC / Cadre harmonisé 2018 – 2023, *Personnes catégorisées en Phase 3*. (Consulté le 8 février 2024).

71. **Vulnérabilité des zones frontalières.** La région des trois frontières du nord-ouest du Nigéria, la région du lac Tchad, la région du Liptako-Gourma et le nord-ouest du Cameroun, zones transfrontalières, sont des zones de tension où règnent les violences et l'insécurité alimentaire<sup>35</sup>.

72. **Prix alimentaires en hausse.** Les prix des denrées alimentaires ont considérablement augmenté au cours de la période 2018 – 2023, en raison de la pandémie de COVID-19 en 2020, de la crise ukrainienne en 2022<sup>36</sup>, des sanctions de la CEDEAO à l'encontre du Niger, du Burkina Faso et du Mali, et des restrictions à l'export de l'Inde ou du Nigéria. L'accélération de la hausse des prix des aliments, notamment depuis le début de l'année 2022, a eu des conséquences négatives graves sur la sécurité alimentaire et le niveau de malnutrition des enfants<sup>37</sup>.

73. **Une malnutrition toujours préoccupante.** En moyenne, 28 pour cent des enfants de moins de 5 ans au Burkina Faso, au Tchad, au Mali, en Mauritanie et au Niger présentent des retards de croissance et

<sup>32</sup> Les données CH ne sont pas disponibles pour le Cameroun en 2018, ce chiffre risque donc d'être sous-évalué.

<sup>33</sup> Données de l'IPC / du Cadre Harmonisé pour 2018 and 2023 compilées par l'Équipe d'évaluation.

<sup>34</sup> Les données du CH sont utilisées pour le Burkina Faso, le Cameroun, le Tchad, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Nigéria pour la période allant de juin à août de chaque année. Pour la Centrafrique, l'Équipe d'évaluation a extrait les données IPC pour le mois de mars de chaque année, avec les projections pour avril-août. En 2023 uniquement, les données IPC Centrafrique sont extraites pour avril-août avec projections pour septembre.

<sup>35</sup> CH et RCPA

<sup>36</sup> WFP. 2022. Impact of Ukrainian Crisis on the West Africa Region.

<sup>37</sup> ECOWAS & WFP UNECA. 2021. Monitoring report on the impacts of Covid-19 in West Africa.

10 pour cent d'entre eux souffrent d'émaciation<sup>38</sup>. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) estime qu'entre 2022 et 2023, près de 90 pour cent des enfants âgés de moins de 5 ans souffrant de malnutrition aiguë dans le monde se trouvaient dans quatre des huit pays d'étude: le Mali, le Niger, le Nigéria et le Tchad<sup>39</sup>.

### 1.1.6 Inégalités de genre

74. **Des barrières structurelles** contribuent à des niveaux élevés de discrimination et d'inégalités femmes-hommes dans les huit pays<sup>40</sup>: cadres juridiques et institutionnels inadéquats, manque d'opportunités de participation politique, normes socioculturelles inégalitaires et mécanismes d'exclusion économique. Les cadres et systèmes juridiques, ainsi que les normes sociales en Mauritanie, au Cameroun et au Niger présentent des niveaux particulièrement élevés de discrimination à l'égard des femmes<sup>41</sup>. Les femmes rencontrent des difficultés lorsqu'elles veulent participer à la vie politique de leur pays: la part des sièges occupés par des femmes aux parlements des huit pays varie: c'est au Cameroun qu'elle est la plus élevée avec 34 pour cent (2021) et au Nigéria qu'elle est la plus faible avec seulement 4 pour cent<sup>42</sup>. L'accès au crédit et à l'emploi formel est plus difficile pour les femmes, celles-ci ayant en outre tendance à se charger des tâches domestiques<sup>43</sup>. De plus, elles subissent davantage de violations des droits au logement, à la terre et à la propriété<sup>44</sup>.

75. **Les conflits et les déplacements de populations** entraînent une escalade des violences sexuelles et conjugales, une recrudescence des mariages d'enfants, de l'exploitation et des abus à l'encontre des filles et des femmes qui sont déjà structurellement très élevés dans l'ensemble de la région<sup>45</sup>. L'on estime en moyenne à plus de 580 000 le nombre de personnes ayant besoin d'une protection contre les violences basées sur le genre<sup>46</sup>. L'indicateur des inégalités de genre (qui prend en compte la santé des femmes, leur niveau d'éducation et leur participation au marché du travail) souligne des niveaux d'inégalité de genre supérieurs à la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne et supérieurs à la moyenne des pays les moins avancés dans six pays sur les huit couverts<sup>47</sup>.

76. Le changement climatique pose également des risques en matière de protection et accroît les inégalités hommes-femmes car ses effets ont tendance à être genrés<sup>48</sup>.

### 1.1.7 Migrations, réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays

77. **Forte augmentation des déplacements forcés dans la région.** Selon les données du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le nombre total de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans les huit pays étudiés a atteint 9,8 millions en 2023 (contre 4 millions en 2018)<sup>49</sup>. Le nombre total de réfugiés et de demandeurs d'asile est estimé à 1,8 million en 2023 dans la région, tandis que le nombre total de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays est estimé à 8 millions (figure 3).

---

<sup>38</sup> UNICEF Data. 2023. *State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI)*. Les données du Burkina Faso datent de 2020. Données non disponibles pour les autres pays.

<sup>39</sup> FSIN. 2023. Rapport mondial sur les crises alimentaires.

<sup>40</sup> OECD. 2019. *SIGI Report*.

<sup>41</sup> SIGI scores range from 0 to 100, with 0 indicating no discrimination and 100 indicating absolute discrimination.

<sup>42</sup> World Bank Data. 2023. Proportion of seats held by women in national parliaments (per cent.)

<sup>43</sup> Castillo, Clare. 2015. Gender inequality and state fragility in the Sahel.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> OCHA. 2022. GBV Response Monitoring - West and Central African Region.

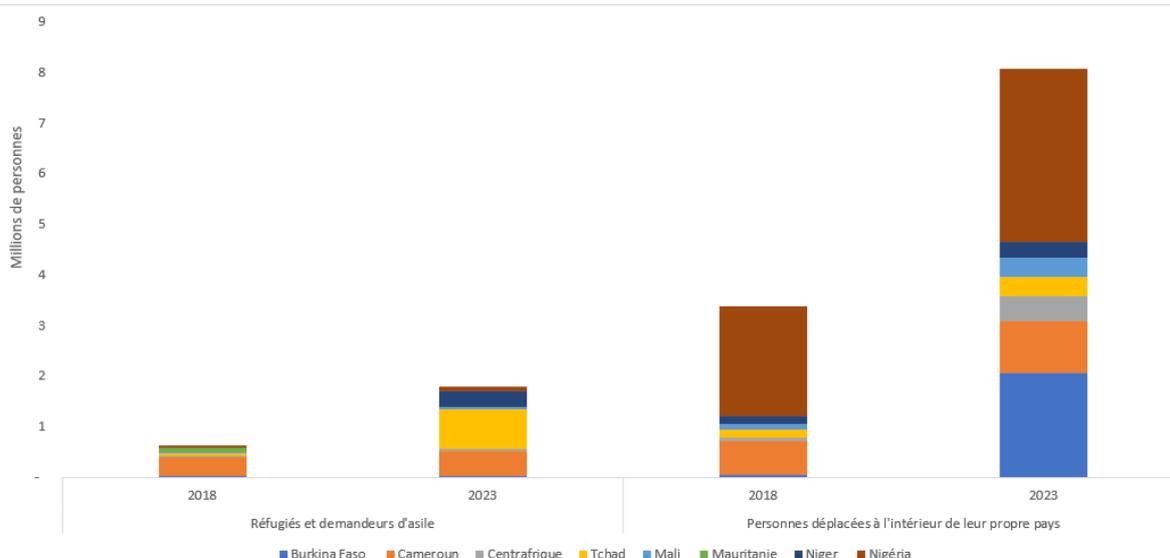
<sup>46</sup> OCHA. 2022. GBV Response Monitoring - West and Central Africa Region.

<sup>47</sup> Moyenne arithmétique: 0,614 (0 = égalité parfaite entre genres). La valeur de l'indicateur pour le Cameroun est très proche de la valeur moyenne des pays d'Afrique subsaharienne et des pays les moins avancés, tandis que les données ne sont pas disponibles pour la République centrafricaine. Source: UNDP. 2024. Human Development Report, Gender Inequality Index.

<sup>48</sup> McOmber, C. 2020. Women and climate change in the Sahel. West African Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris

<sup>49</sup> Les données de 2023 ne sont pas disponibles pour la Mauritanie.

**Figure 3: Proportion de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans les huit pays**



Source: HRC. 2024. *Refugee Data Finder*. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> (Consulté le 8 février 2024).

### 1.1.8 Assistance internationale

78. **Une assistance insuffisante.** Le montant total de l'aide publique au développement pour les huit pays concernés a plus ou moins stagné entre 2018 et 2021 (environ 11 millions de dollars au total par an pour les huit pays, avec 13 millions en 2020)<sup>50</sup>. En 2022, l'aide publique au développement a atteint un total de 12 millions de dollars dans les 8 pays<sup>51</sup>. Si le financement total reçu pour les plans annuels d'intervention humanitaire (HRP) des Nations Unies dans les huit pays a régulièrement augmenté entre 2018 et 2022, il n'a pas permis de répondre à l'accroissement de l'ensemble des besoins en HRP sur la période. En 2023, on observe même une baisse significative des financements par rapport à 2022. Cumulativement pour les huit pays, les HRP ont été financés à un peu plus de 55 pour cent sur la période 2018 – 2023<sup>52</sup>. Les défis politiques, la lassitude des donateurs ainsi que la concurrence avec d'autres besoins et d'autres financements humanitaires dans le monde font obstacle à la disponibilité des fonds.

79. **Des institutions régionales impliquées dans la sécurité alimentaire.** Le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) joue un rôle important dans la prévention et la gestion des crises alimentaires dans l'espace sahélien. La CEDEAO est également active, notamment depuis 2015, avec la mise en place d'une réserve régionale de sécurité alimentaire et l'initiative AGIR. Le Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA) assure les liens entre les acteurs régionaux, nationaux et internationaux au sein de l'espace CEDEAO-CILSS pour aider à la prévention et à la gestion des crises alimentaires (voir l'annexe 14 pour plus de détails).

## 1.2 SUJET DE L'ÉVALUATION

### 1.2.1 Évolution de la réponse du PAM – Points clés

80. Le PAM intervient dans les huit pays par le biais de Plans stratégiques de pays (PSP) et de Plans stratégiques de pays intérimaires (PSPIT). Ces PSP/PSPIT ont permis au PAM de répondre à quatre

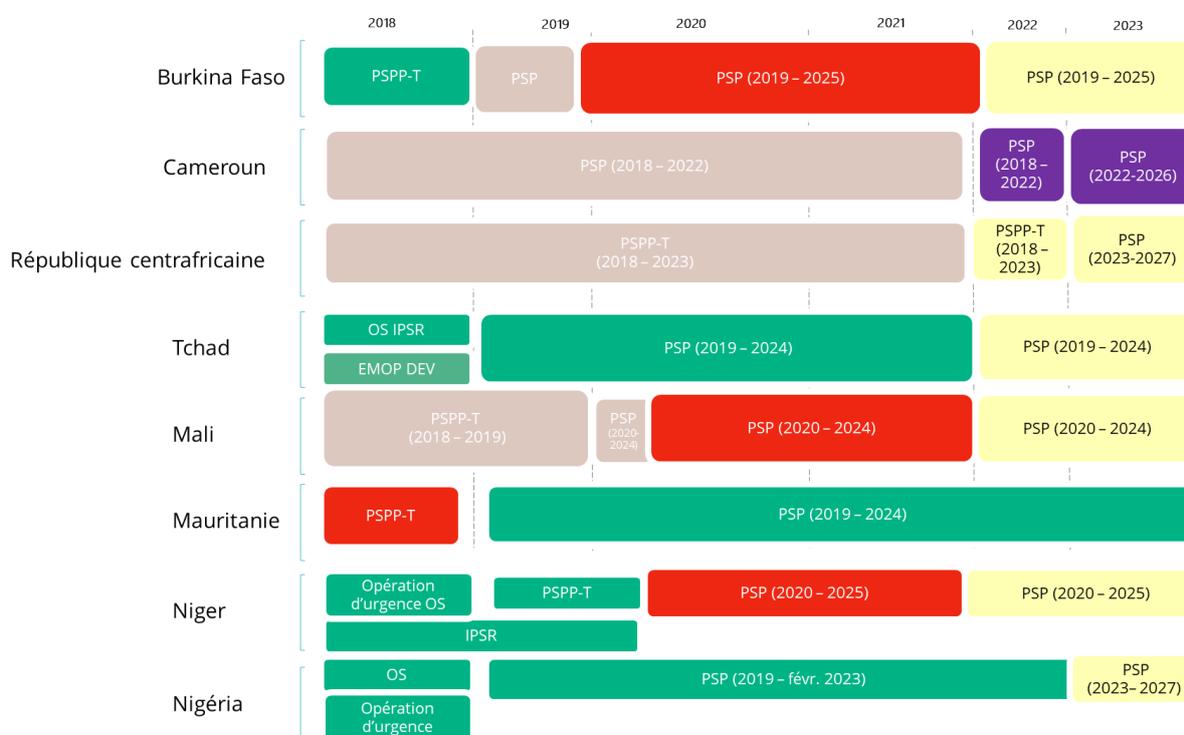
<sup>50</sup> OECD Stat. 2023. *Total Net ODA per recipient*. Données disponibles uniquement jusqu'à 2022. (Consulté le 5 février 2024).

<sup>51</sup> OECD Stat. 2023. *Total Net ODA per recipient*. Données disponibles uniquement jusqu'à 2022. (Consulté le 5 février 2024).

<sup>52</sup> OCHA. Financial Tracking Service, HRPs funding per country. (Consulté le 5 février 2024). Données de 2023 incomplètes.

situations d'urgence de niveau 2 et à quatre situations d'urgence de niveau 3 en Afrique de l'Ouest, la plupart étant des crises prolongées de grande envergure et complexes, comme l'illustre la figure 4.

**Figure 4: Classifications d'urgence et PSP (2018 - 2023)**



**Légende:** **vert** = pas de classification d'urgence; **beige** = situation d'urgence de niveau 2; **rouge** = situation d'urgence de niveau 3; **jaune** = prise en compte au niveau institutionnel; **violet** = action rapide et intervention d'urgence.

**Abréviations:** DEV = projet de développement; EMOP = opération d'urgence; IPSR = intervention prolongée de secours et de redressement; OS = opération spéciale; PSPP-T = plan stratégique de pays provisoire de transition.

Source: équipe chargée de l'évaluation.

## 1.2.2 Budget et financement

### 81. Forte croissance du volume de la programmation en réponse aux besoins croissants.

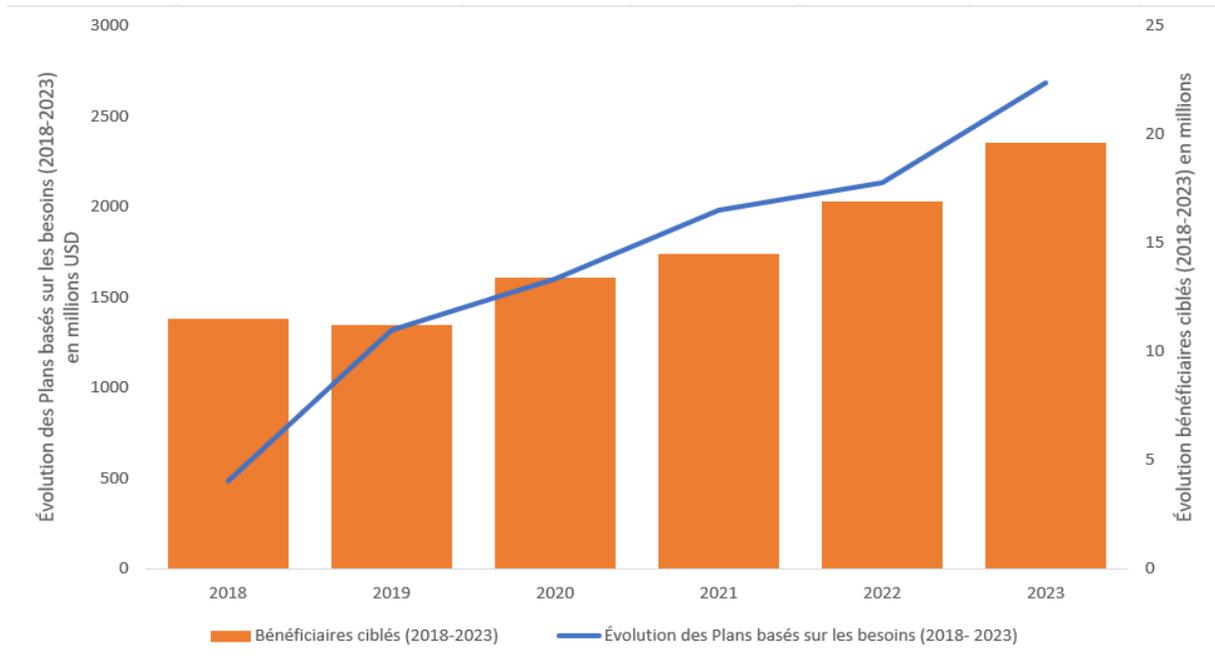
Globalement, les interventions du PAM dans les huit pays d'intérêt représentent 11 pour cent du Plan basé sur les besoins (PBB) mondial du PAM, soit un total d'environ 10 milliards de dollars sur la période 2018 - 2023<sup>53</sup>. Entre 2019 et 2023, le nombre de bénéficiaires prévus par le PAM dans les huit pays<sup>54</sup> a augmenté d'environ 74 pour cent (passant de 11,2 millions à 19,5 millions) et les Plans basés sur les besoins ont plus que doublé (passant de 1,3 milliard à 2,7 milliards de dollars) (voir la figure 5)<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> WFP. 2023. Data set: CPB Resources Overview.

<sup>54</sup> [WFP.2023. Data set: CPB Resources Overview. Données bénéficiaires seulement disponibles pour T2 2023.](#)

<sup>55</sup> [WFP.2023. Data set: CPB Resources Overview.](#)

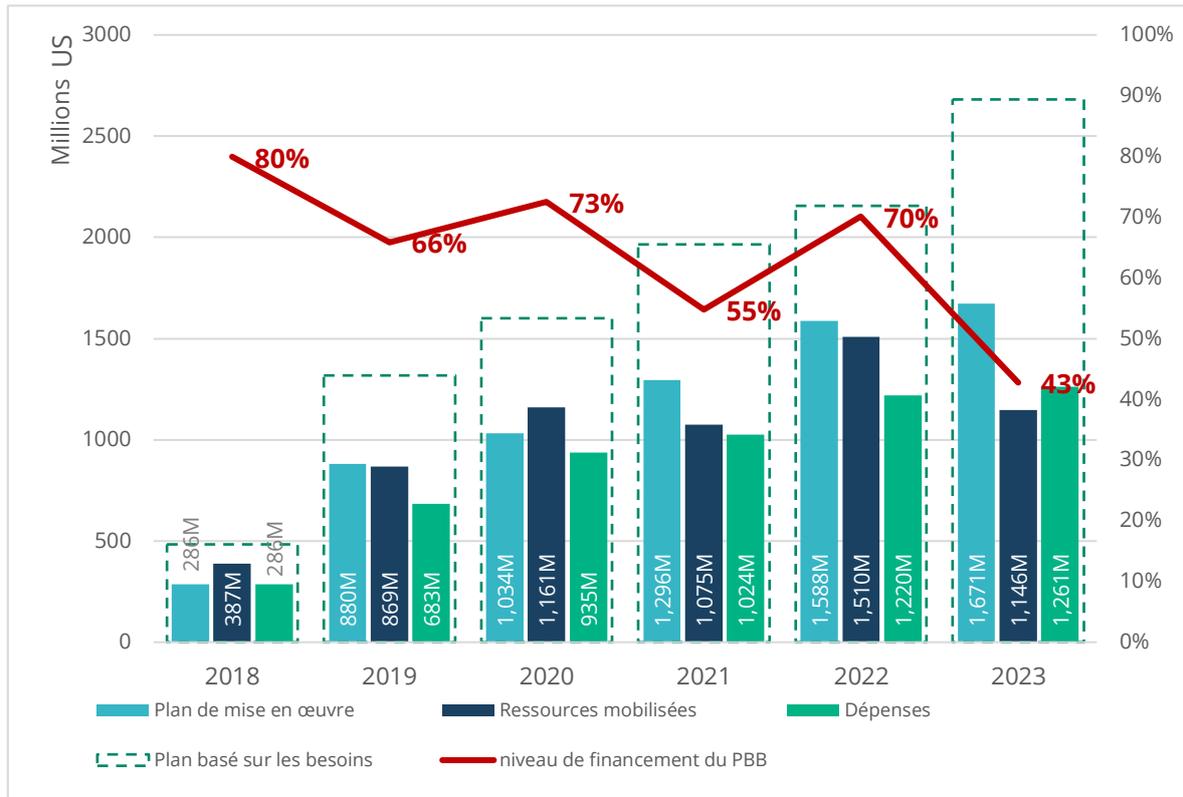
**Figure 5: Évolution des bénéficiaires ciblés annuellement et des Plans basés sur les besoins (PBB) dans les huit pays (2018 – 2023)**



Source: WFP, Comet CM-R001b et CPB Resource Overview Report. Base de données obtenue en avril 2024. Les données relatives au nombre de bénéficiaires en 2018 sont incomplètes.

82. **La mise en œuvre de la programmation s'est accrue, mais elle reste insuffisante au vu des besoins.** Les PBB pour les huit pays ont été financés en moyenne à hauteur de 64 pour cent sur la période évaluée, passant de 80 pour cent en 2018 à 43 pour cent en 2023. En 2022, le niveau de financement du PBB pour les huit pays était de 70 pour cent, niveau sensiblement supérieur à la moyenne globale du PAM de 60 pour cent en 2022 (voir la figure 6).

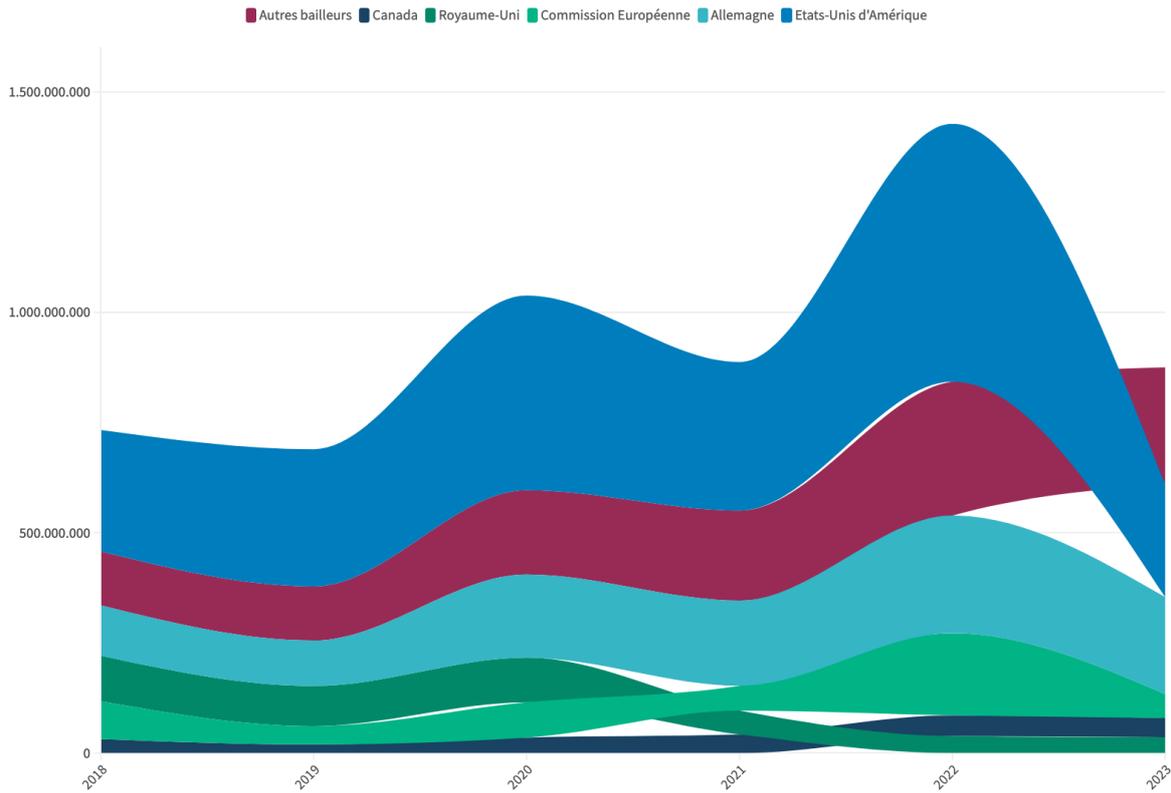
**Figure 6: Comparaison des valeurs des Plans basés sur les besoins, plans de mise en œuvre, ressources allouées et dépenses effectuées pour les huit pays sur la période 2018 – 2023**



Source: PAM, CPB Resources Overview Report. Base de données obtenue en janvier 2024.

83. La baisse très sensible de 2023 est liée à une réduction des financements européens et des États-Unis, notamment engendrée par la crise des finances publiques post-COVID et par la poursuite du conflit en Ukraine. La lassitude des donateurs affecte à la fois la coopération bilatérale et d'autres formes de coopération. En outre, la récurrence et la durée des crises sécuritaires et institutionnelles au Sahel et en Afrique de l'Ouest entrent en concurrence pour le financement avec de « nouvelles » crises telles que celles de l'Ukraine, du Soudan ou de l'Éthiopie. Les États-Unis étaient le bailleur le plus important du PAM dans la région pendant la période 2018 – 2023 comme l'indique la figure 7.

**Figure 7: Principaux bailleurs du PAM pour les huit pays d'étude (2018 – 2023)**



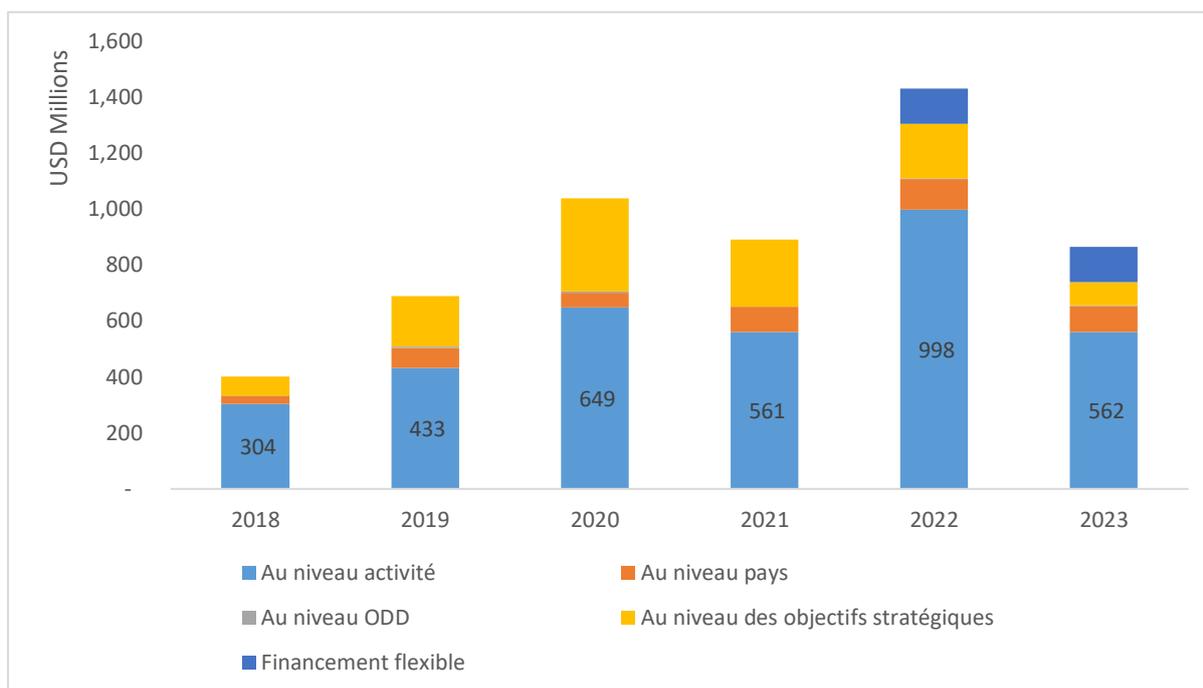
Source: PAM. Factory, Country Resource Situation Reports. Base de données obtenue en janvier 2024.

84. **La plupart des contributions confirmées reçues par les huit bureaux de pays sont préaffectées.** Cumulativement, de 2018 à 2023, les financements préaffectés ont représenté 90 pour cent du total des ressources reçues, tandis que les fonds flexibles / multilatéraux ont représenté 4 pour cent<sup>56</sup>. Le pourcentage des fonds préaffectés au niveau des activités est resté relativement stable aux alentours de 63 pour cent durant la période 2018 – 2023, hormis une hausse à 70 pour cent en 2022. Toutefois, ils ont considérablement augmenté en termes de valeur absolue passant de 304 millions de dollars en 2018 à 998 millions de dollars en 2022 (voir la figure 8)<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> PAM. Factory, Distribution Contribution and Forecast Stats 2024-01-03. Base de données obtenue en janvier 2024

<sup>57</sup> PAM. Factory, Distribution Contribution and Forecast Stats 2024-01-03. Base de données obtenue en janvier 2024

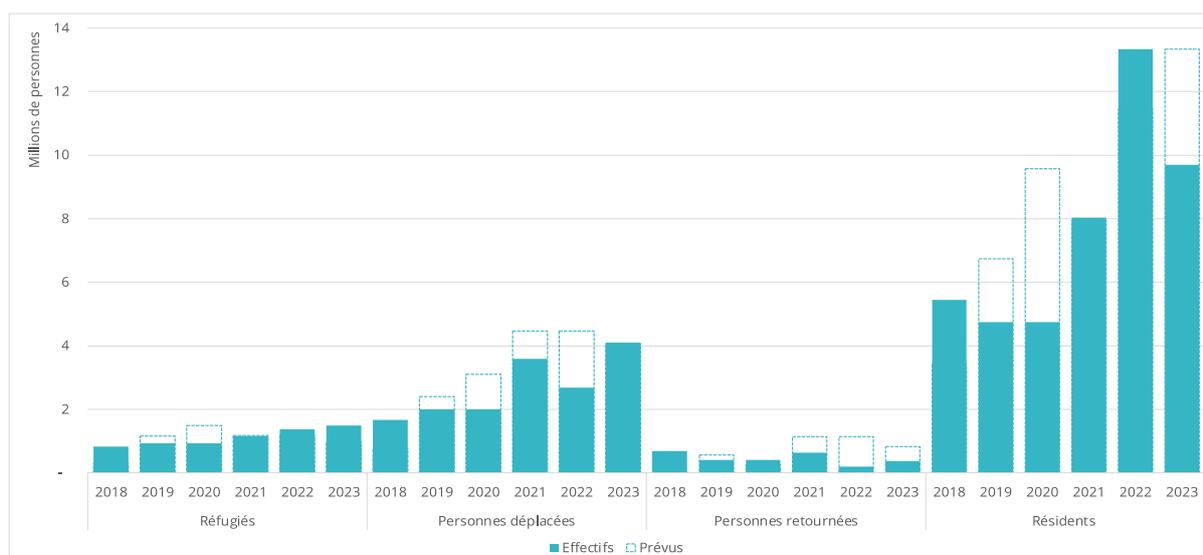
**Figure 8: Contributions préaffectées effectuées au PAM pour les huit pays (2019 – 2023)**



Source: PAM, Factory, Distribution Contribution and Forecast Stats 2024-01-03. Base de données obtenue en janvier 2024.

85. **Le PAM assiste les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les rapatriés et les résidents** (voir la figure 9). De 2018 à 2023, le PAM a majoritairement ciblé les résidents (en moyenne 64 pour cent des bénéficiaires visés), suivis des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (24 pour cent des bénéficiaires ciblés), puis des réfugiés (10 pour cent) et enfin des rapatriés (3 pour cent). Entre 2018 et 2023, les femmes ont représenté entre 52 et 54 pour cent des bénéficiaires ciblés par le PAM<sup>58</sup>.

**Figure 9: Nombre prévu et effectifs de personnes ciblées par statut de résidence par an dans les huit pays (2018 – 2023)**



Source: PAM, COMET, CM-R001b report. Le nombre « prévu » pour 2018 pour le Niger, le Nigéria et le Tchad ne sont pas disponibles. Base de données obtenue en avril 2024.

<sup>58</sup> COMET, CM-R001b report

86. Afin de s'appuyer sur un cadre de référence unique pour les huit pays concernés par l'évaluation, l'équipe a reconstitué une Théorie du changement (TdC<sup>59</sup>) (voir la figure 10 et la version détaillée disponible à l'annexe 3).

Figure 10: Théorie du changement simplifiée



Source: Équipe d'évaluation. Basé sur la TdC du Plan stratégique global du PAM (2021) et des consultations avec le BRD et les BdP.

87. Durant la période 2018 – 2023, les interventions du PAM dans les huit pays se sont articulées autour de cinq trajectoires de changement<sup>60</sup>. Les trajectoires de changement **Réponse aux crises**, **Systemes nationaux** et **Écosystème humanitaire** sont prioritaires pour cette évaluation. Les trajectoires de changement **Capital humain** et **Moyens d'existence** ont été traitées sous l'angle de la planification stratégique et opérationnelle et de mise en œuvre des orientations du PAM en matière d'articulation entre action humanitaire, développement et paix (HDP).

**Trajectoire de changement « Réponse aux crises - Répondre aux besoins alimentaires, nutritionnels et essentiels d'urgence de manière qualitative et en temps opportun »**

88. **Répondre aux besoins alimentaires, nutritionnels et essentiels d'urgence:** ces activités visent les populations touchées par les crises dans les huit pays: les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les rapatriés, les communautés d'accueil et les populations résidentes en insécurité alimentaire (réponse à la saison de soudure). Les transferts de ressources non assortis de conditions (URT) constituent l'essentiel du soutien apporté et sont fournis par le biais de diverses modalités (en nature, en bons-valeurs ou en espèces), adaptées à la fonctionnalité des marchés locaux.

89. **Supplémentation nutritionnelle et prévention de la malnutrition aiguë:** les programmes de supplémentation ciblée visent les femmes enceintes et allaitantes et les enfants âgés de 6 à 59 mois malnutris, tandis que les programmes de supplémentation générale visent les femmes allaitantes, les enfants âgés de 6 à 24 mois et les patients atteints par le virus de l'immunodéficience humaine / la tuberculose, ainsi que leurs accompagnants. Ces stratégies sont combinées à des mesures de communication pour le changement social et comportemental (SBCC) à l'intention des femmes et des hommes mettant l'accent sur la prévention et le traitement de la malnutrition et sur la lutte contre les

<sup>59</sup> La figure 10 et les paragraphes 32 à 39 s'appuient sur une synthèse de tous les documents des PSP réalisée lors de la phase de revue de la littérature.

<sup>60</sup> L'Équipe d'évaluation a fait une compilation à partir d'une synthèse des documents des PSP et des rapports annuels sur les résultats stratégiques par pays.

violences basées sur le genre. La programmation intégrée d'urgence en matière de nutrition est associée à une contribution aux efforts de dépistage et de détection, au dialogue politique et à des activités de renforcement des capacités en matière de nutrition. Dans certains pays (Burkina Faso, Niger, Mali et Tchad), le PAM a déployé des efforts pour mettre en place des synergies entre les activités de cette trajectoire de changement et des initiatives visant à soutenir la production locale d'aliments de nutrition spécialisée (ANS) relevant du chemin d'impact 2<sup>61</sup>.

90. **Distribution de repas d'urgence à destination des enfants déplacés.** Dans certains pays, des programmes spécifiques ont été mis en place pour l'alimentation scolaire d'urgence: au début de la période d'évaluation, le BdP du Tchad a inclus des repas d'urgence à destination des écoles dans sa stratégie. En Mauritanie, le PAM a uniquement fourni le petit déjeuner aux écoles primaires du camp de réfugiés M'bera. Des repas d'urgence ont été intégrés en tant que nouvelle activité au Cameroun depuis 2022 et au Burkina Faso depuis 2019 pour répondre aux besoins croissants liés aux déplacements de populations. D'autres BdP, comme ceux du Niger et du Mali, ont soutenu des enfants déplacés dans le cadre de leur programme de repas scolaires à l'échelle nationale, sans créer d'activité supplémentaire de repas d'urgence dans leur PSP.

#### ***TC Systèmes nationaux - Renforcer les systèmes nationaux de réponse aux crises et de protection sociale***

91. **Renforcement des institutions.** Les activités comprennent le renforcement des capacités et le soutien technique aux institutions nationales pour la conception et la mise en œuvre de plans de réponse face à l'insécurité alimentaire, et pour le renforcement des capacités nationales en matière d'alerte précoce, de préparation et de réponse aux urgences, ainsi qu'en matière d'analyse et de planification, de coordination, de cohérence des politiques, de suivi, d'évaluation et de gestion des connaissances.

92. **La protection sociale** est un domaine d'intervention clé, y compris dans les zones touchées par les conflits où les services techniques gouvernementaux sont souvent faibles, voire inexistant<sup>62</sup>. Parmi les exemples, citons la réponse à la COVID-19 par le biais des systèmes de protection sociale au Sahel soutenus par l'UNICEF, un projet de 94 millions d'euros mis en œuvre entre août 2020 et juillet 2023 en soutien aux gouvernements du Mali, de la Mauritanie<sup>63</sup> et du Niger afin de répondre aux besoins massifs générés par la pandémie de COVID-19, et une aide au renforcement des capacités nationales pour adapter et construire des systèmes de protection sociale plus résilients face aux chocs et plus sensibles à la nutrition et aux besoins des enfants<sup>64</sup>.

#### ***TC Écosystème humanitaire - Renforcer l'écosystème humanitaire par la prestation de services, la médiation de partenariats et des initiatives de plaidoyer***

93. **Services communs.** L'objectif du PAM de renforcement de l'écosystème humanitaire devait signifier la prestation de services divers, notamment de services logistiques et de technologies de l'information et de la communication. Les activités dont il est ici question comprennent la gestion du service aérien humanitaire des Nations Unies (UNHAS), la prestation de services de données et de télécommunications aux gouvernements et aux partenaires, des services de gestion de l'information et de coordination, ainsi que la prestation de services de chaîne d'approvisionnement et de logistique<sup>65</sup>. Les activités liées à cette TC couvrent également des services logistiques et d'achat fournis à des institutions nationales.

#### ***TC Capital humain et TC Moyens d'existence 3: activités axées sur la résilience***

94. **Les objectifs associés aux trajectoires de changement 2 et 3 sont les suivants:** TC2 – Remédier aux vulnérabilités structurelles et renforcer le capital humain (Programmes de nutrition à long terme et axés sur l'éducation pour améliorer les résultats en matière de nutrition, de santé et d'éducation); TC3 -

---

<sup>61</sup> WFP. Bichard & Steer. 2023. Revue indépendante du projet CRIALCES 2020 – 2022 - Réponse à la crise alimentaire au centre Sahel: support nutritionnel et relèvement; projet ALTAAG mené au Mali, au Burkina et au Niger (2015 – 2018), et projet PRO-FORT au Tchad (2016 – 2021).

<sup>62</sup> ECHO & WFP. 2019. Mali: Building Effective Social Protection for Conflict Affected Areas.

<sup>63</sup> En Mauritanie, cette initiative était gouvernementale, avec la mise en place d'un compte d'affectation spécial.

<sup>64</sup> PAM. 2022. Répondre à la Covid-19 à travers les systèmes de protection sociale au Sahel.

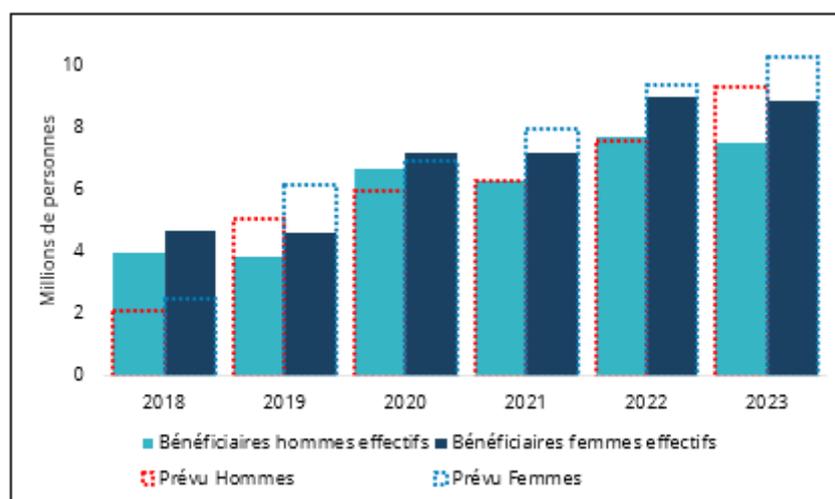
<sup>65</sup> Synthèse de tous les documents des PSP.

Améliorer les moyens de subsistance et la gestion des risques (programmes de soutien aux moyens de subsistance plus résilients intégrés dans des systèmes alimentaires durables et équitables). Les trajectoires de changement 2 et 3 ont été principalement mises en œuvre par une approche de résilience géographiquement et programmatiquement intégrée. Ensemble, les activités mises en œuvre dans le cadre de ces voies visent à soutenir [niveau 1] les personnes et les communautés; [niveau 2] les communautés et les écosystèmes; et [niveau 3] les acteurs et les systèmes au niveau national. Les activités comprennent la distribution de vivres et les transferts monétaires, des services et des équipements, la restauration et la construction d'actifs communautaires, le soutien aux achats locaux et le renforcement des chaînes de valeur locales, ainsi que l'organisation de séances de formation et de renforcement des capacités (à tous les niveaux).

### 1.2.3 Niveau d'exécution

95. Les données de suivi soulignent une bonne couverture des bénéficiaires ciblés par rapport aux bénéficiaires prévus (voir la figure 11).

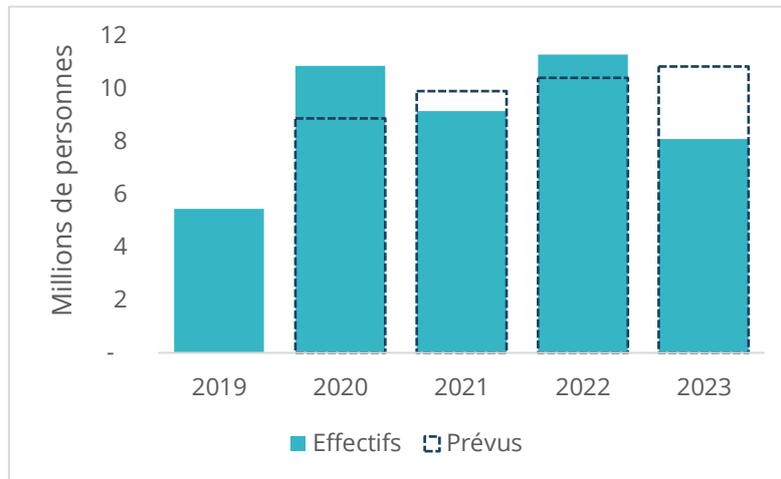
Figure 11: Total des bénéficiaires prévus et effectifs dans les huit pays (2018 - 2023)



Source: PAM. COMET, CM-R001b report. Base de données obtenue en avril 2024. Les données bénéficiaires prévus au Tchad, au Niger et au Nigéria en 2018 ne sont pas disponibles et donc n'apparaissent pas dans l'analyse.

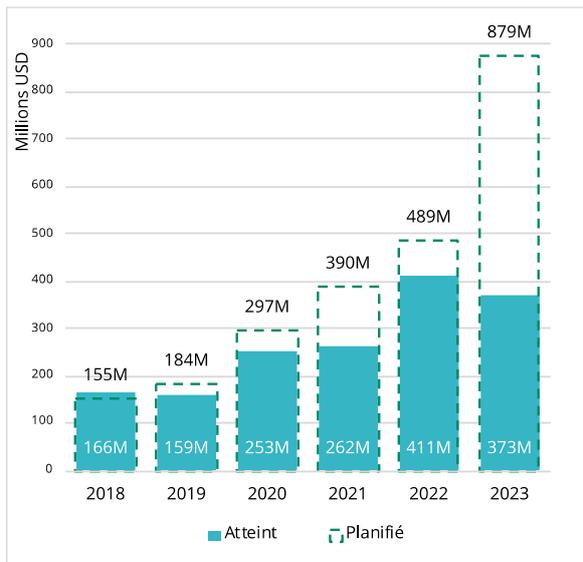
96. Pour répondre aux besoins alimentaires, nutritionnels et essentiels d'urgence, le PAM a mis en place des activités URT par le biais de diverses modalités (en nature, en bons-valeurs ou en espèces) adaptées à la fonctionnalité des marchés locaux. Dans l'ensemble, le nombre de bénéficiaires ciblés par le biais des transferts inconditionnels de ressources a augmenté jusqu'en 2022 (figure 12) et l'usage de la modalité des transferts monétaires a été accru (à l'exception de 2023) (voir la figure 13 et la figure 14 pour l'ensemble des activités et les figures 15 à 20 de l'annexe 10 pour les données désagrégées par activité).

**Figure 12: Nombre de bénéficiaires prévus et effectifs pour l'activité (URT) par année dans les huit pays (2019 – 2023)**

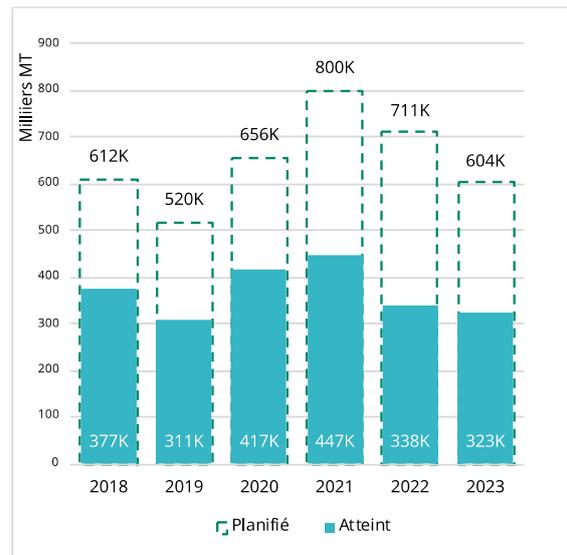


Source: PAM, Comet CM-P015a, CM-R023\_and CM-R025 2019 – 2023 (données obtenues en avril 2024) – Les données bénéficiaires prévus et effectifs par domaine d'activité ne sont pas disponibles pour 2018 Les données bénéficiaires prévus par domaine d'activité ne sont pas disponibles pour 2019.

**Figure 13: Transferts monétaires prévus et effectués dans les 8 pays (2018 – 2023)**



**Figure 14: Distributions de vivres prévues et effectuées dans les 8 pays (2018 – 2023)**



Source: PAM. 2023. COMET CM-R014\_Food\_and\_CBT\_v2.1\_NEW\_CRF. Données obtenues en avril 2024.

### 1.3 METHODOLOGIE, LIMITATIONS ET CONSIDERATIONS ETHIQUES

#### 1.3.1 Conception de l'évaluation

97. L'évaluation utilise une approche mixte, s'appuyant à la fois sur des données secondaires et primaires. Elle est déductive en ce sens qu'elle s'est attachée à analyser les hypothèses mises en avant dans la Théorie du changement (identification des liens de causalité effectifs entre hypothèses de la TdC et résultats) et elle est inductive car elle part des changements observés au moment de l'évaluation pour se diriger vers les explications de ces derniers (identification des facteurs explicatifs des constats établis).

98. La conception de l'évaluation est non expérimentale, basée sur des études de cas. La variété des sources de collecte de données et la triangulation des données ont permis à l'Équipe d'évaluation d'obtenir des résultats et de tirer des conclusions valables au niveau régional à partir de résultats nationaux. La

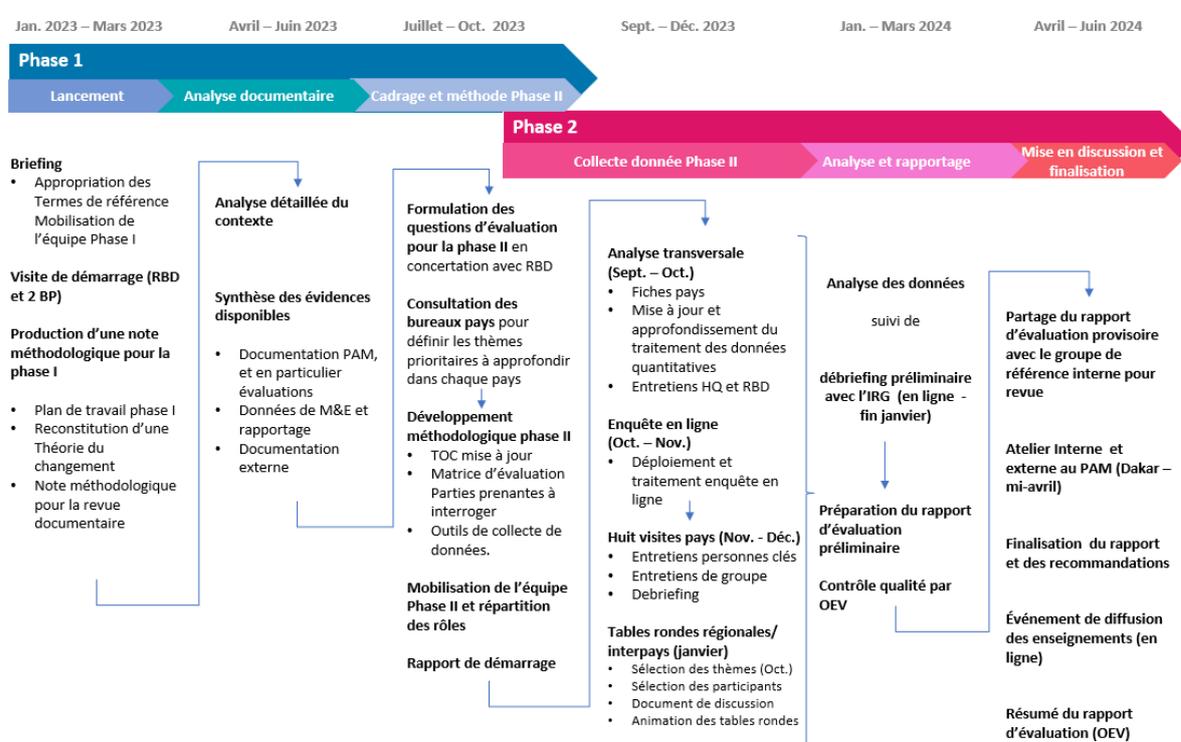
généralisation des résultats a été rendue possible par la combinaison de méthodes d'évaluation garantissant la validité externe et la validité de construction.

99. Le processus évaluatif s'est articulé selon deux phases: une première phase d'analyse documentaire et de cadrage afin de valoriser au mieux la documentation existante; une deuxième phase de collecte de données primaires et d'analyse des données.

100. L'évaluation a respecté les directives éthiques du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE) de 2020 et notamment: la garantie d'un consentement éclairé, la protection de la vie privée, le respect de la confidentialité et de l'anonymat des participants, la garantie de la sensibilité aux réalités culturelles, le respect de l'autonomie des participants, la garantie d'une sélection équitable des participants (notamment des femmes et des groupes socialement exclus) et la garantie que l'évaluation ne cause aucun préjudice aux participants ou à leur communauté (annexe 8).

101. Cette section décrit les étapes principales suivies: revue de littérature, rapport de démarrage, collecte des données primaires, phase d'analyse<sup>66</sup>, mise en œuvre selon le chronogramme en figure 15.

**Figure 15: Chronogramme**



Source: Équipe d'évaluation

### 1.3.2 Méthodologie

#### Phase I: analyse documentaire et cadrage

102. Afin de maximiser les données existantes et de guider le choix des questions d'évaluation utilisées en Phase II, l'Équipe d'évaluation a tout d'abord produit les documents suivants:

- **Analyse contextuelle:** portant une réflexion sur l'influence du contexte sur l'insécurité alimentaire, l'évolution des besoins de la région, les implications pour l'action du PAM et l'assistance humanitaire dans la région.
- **Analyses quantitatives** des PSP dans les huit pays étudiés, à partir des données partagées par le bureau d'évaluation du PAM, le bureau régional et d'autres équipes du Siège.

<sup>66</sup> PAM. 2023. CEE Sahel Rapport de démarrage.

- **Revue de littérature:** basée sur l'examen de 1 200 documents et l'analyse de 309 d'entre eux, cette revue apporte un éclairage sur les interventions du PAM dans les huit pays évalués dans le cadre de cette évaluation. L'identification des thèmes et questions de la Phase II se base sur cette revue.

103. L'Équipe d'évaluation a ensuite préparé le rapport de démarrage incluant la matrice d'évaluation (annexe 5), une priorisation thématique, l'approche méthodologique de la Phase II et l'analyse de l'évaluabilité (annexe 6).

104. En concertation avec OEV, BRD et les BdP, l'Équipe d'évaluation a identifié cinq à sept thèmes prioritaires correspondant chacun à des sous-questions d'évaluation à explorer lors de chacune des huit visites pays (annexe 2). Chaque thème a été exploré lors de quatre ou cinq des huit visites pays. Cette priorisation participative a permis de focaliser les ressources, d'approfondir l'analyse et de renforcer l'aspect d'apprentissage de l'évaluation en mettant l'accent sur des thèmes tout particulièrement pertinents pour chaque BdP. Dans la suite du rapport, un petit pictogramme comme celui de droite rappelle les pays couverts par des visites pour chaque question traitée.



### **Phase II: collecte de données, analyse et rapportage**

105. La méthodologie de la Phase II s'articule autour des six caractéristiques suivantes:

- **Valorisation des informations et analyses** existantes et conduites en Phase I.
- **Référence à un cadre théorique précis** et largement reconnu au sein du PAM: la TdC reconstituée pour cette évaluation est fortement alignée avec la théorie globale du PAM (annexe 3).
- **Approche participative** mise en place dès la Phase I afin de maximiser l'utilité.
- **Approche sensible au genre.** La dimension de genre fait l'objet d'une sous question dédiée et a explicitement été intégrée dans la collecte des données selon les indications du guide « Note technique – Intégrer le genre aux évaluations du PAM ».
- **Approche via des études de cas** avec des visites pays ciblées sur une sélection réduite de sous-questions, favorisant l'approfondissement des analyses.
- **Triangulation des données:** l'évaluation utilise une approche mixte s'appuyant sur des sources de données secondaires (qualitatives et quantitatives) et primaires (qualitatives et quantitatives).

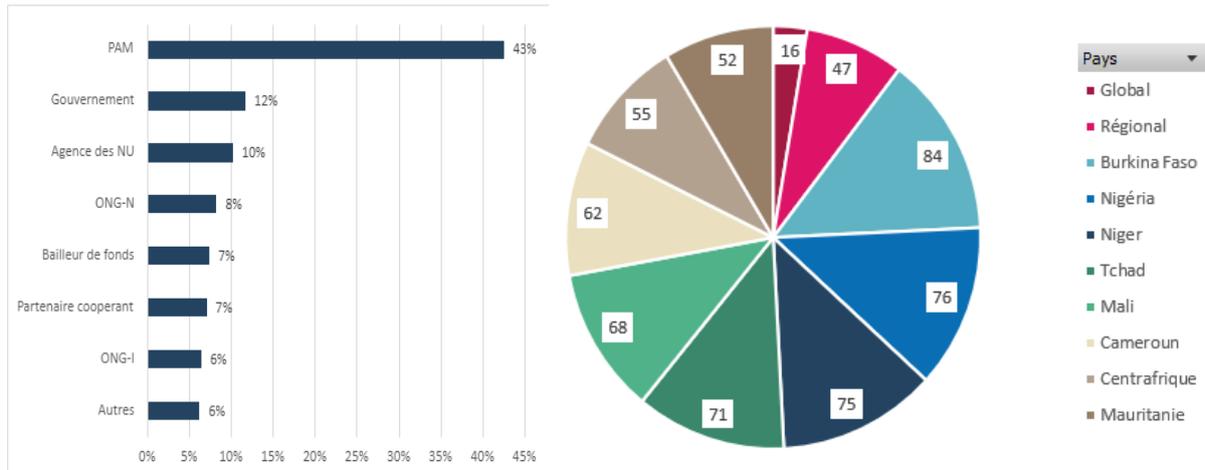
106. **Données secondaires.** L'évaluation a mobilisé, en Phase II, les éléments développés lors de la Phase I (p. ex. analyse du contexte, revue de littérature et TdC) qui ont fait l'objet d'une mise à jour afin de refléter l'évolution du contexte et les questions d'évaluation guidant la Phase II. L'équipe a également mobilisé les données présentées dans les rapports de monitoring post-distribution (PDM).

107. **Données primaires.** L'Équipe d'évaluation a utilisé un vaste éventail d'outils de collecte en ligne et en face-à-face lors des visites de terrain. Lors des visites de terrain (annexe 7), l'équipe s'est rendue en capitale et dans un sous-bureau identifié selon des critères d'accès, de pertinence, de volume d'opération sur la période et de nature des activités depuis 2018.

108. Le champ des données primaires collectées est le suivant (détaillé en annexe 2):

- **293 enquêtes en ligne** portant essentiellement sur les thèmes transversaux et les partenariats. Deux cent quatre-vingt-treize sondés, dont 41 pour cent employés du PAM et dont au total 80 pour cent d'hommes et 19 pour cent de femmes, ont partagé leurs perceptions, dans l'ensemble très positives. L'annexe 12 présente les résultats quantitatifs et l'annexe 13 une synthèse des réponses qualitatives.
- **606 entretiens semi-structurés** (dont 75 pour cent avec des hommes et 25 pour cent avec des femmes) menés auprès de membres clés du personnel du PAM (Siège, bureau régional et BdP), de partenaires gouvernementaux, coopérants, agences des Nations Unies et bailleurs de fonds, selon la répartition présentée dans la figure 16. Les guides d'entretien ont été développés sur la base de la matrice de triangulation et dans les BdP sur les thèmes prioritaires sélectionnés.

**Figure 16: Pourcentage de personnes interrogées par organisation et nombre par pays**



Source: Équipe d'évaluation

- **54 groupes de discussion** auprès de 656 bénéficiaires du PAM dont 51 pour cent de femmes, dans l'ensemble des huit pays, selon des guides d'entretien spécifiques.
- **16 groupes de discussion** avec les partenaires coopérants nationaux et internationaux.
- **16 ateliers et débriefings avec chacun des BdP.** Au début des visites pays, une réunion a rassemblé une partie de l'équipe du PAM pour présenter les données analysées, expliquer le contexte de l'évaluation et démarrer la collecte des données. À l'issue de chaque visite pays, un debriefing a été organisé avec une partie de l'équipe du BdP dont le management. Ces réunions ont permis de valider les données récoltées lors des entretiens et d'identifier les lacunes subsistantes en termes d'informations, ainsi que les questions nécessitant un suivi ultérieur.
- **Deux tables rondes régionales virtuelles** ont été organisées en janvier 2024 pour approfondir les questions relatives à l'approche régionale, stratification et séquençage. Deux notes de cadrage ont été produites pour préparer les discussions. Elles ont réuni un petit nombre (entre 6 et 8 personnes) de parties prenantes et d'experts internes et externes des différents pays.

### 1.3.3 Analyse des données

109. Au vu du champ très large de l'évaluation, l'Équipe d'évaluation a adopté une approche incrémentale d'analyse des données afin d'assurer la validité interne et externe des constats clés. Sur la base des données secondaires, l'Équipe d'évaluation a tout d'abord mené une première analyse visant à orienter les missions de terrain en identifiant les lacunes en matière de données existantes et les points à creuser.

110. À la suite des missions pays, chaque responsable pays a analysé les données par pays afin d'enrichir la fiche pays initiale. Chaque responsable thématique a ensuite produit une analyse multipays thématique sur la base de i) la somme des fiches pays ayant traité du thème correspondant et ii) les données pour les pays où ce thème n'était pas prioritaire et pour les données collectées au niveau régional et global.

111. L'Équipe d'évaluation a animé un atelier d'analyse pour passer en revue les constats clés émergents de chaque thème de la triangulation des informations et identifier les tendances émergentes et les éventuels manques d'information. La responsable de l'évaluation du bureau d'évaluation du PAM a participé à l'atelier et aux discussions. À la suite de l'atelier, l'équipe a rédigé le rapport d'évaluation.

112. Fin janvier, l'Équipe d'évaluation a organisé un atelier de restitution en ligne. Les huit bureaux de pays, le bureau régional et les divisions du Siège représentées dans le groupe de référence interne y ont été invités.

### 1.3.4 Limites de l'évaluation

113. La conception de l'évaluation, les méthodologies de collecte de données, ainsi que l'analyse et la triangulation des données, ont été définies de façon à répondre aux éventuelles limites identifiées lors de la phase de démarrage.

- **Disponibilité des données et large champ de l'évaluation.** Cette évaluation porte sur douze thèmes, huit pays et six années, ce qui appelle à une nécessaire agrégation des données et des analyses. Cette analyse offre une perspective macro et régionale pouvant comporter des nuances importantes au sein de chacun des BdP. L'Équipe d'évaluation a inclus des illustrations pays pour chaque constat clé afin d'apporter un certain niveau de contextualisation. En outre, un atelier de restitution a également été organisé dans chaque pays par l'Équipe d'évaluation afin d'apporter au BdP des résultats préliminaires spécifiques.
- **Disponibilité des parties prenantes:** en raison de priorités multiples, certains membres du Groupe de référence interne, et notamment au niveau des BdP, n'ont pu s'impliquer que de façon relativement distante dans le pilotage de cette évaluation. Si cela n'impacte pas significativement la robustesse de l'analyse, cela constitue un enjeu pour l'usage à venir de l'évaluation.
- **Restriction de voyage et de déplacement:** en raison du contexte géopolitique, certains membres de l'Équipe d'évaluation n'ont pas pu se rendre au Mali et au Niger. L'Équipe d'évaluation a donc adopté une approche hybride pour la collecte des données et les ateliers de ces deux missions, assurant ainsi une couverture équivalente aux autres pays.

## 2. Constatations de l'évaluation

### 2.1 QE1: DANS UN CONTEXTE DE BESOINS CROISSANTS ET DE DEFICITS DE FINANCEMENT, DANS QUELLE MESURE LE PAM S'EST-IL EFFORCE DE REPONDRE DE MANIERE INTEGREE AUX SITUATIONS D'URGENCE RECURRENTES ET DE PLUS EN PLUS AIGUËS DANS LA REGION?

#### 2.1.1 Dans un contexte de besoins croissants et de déficits de financement, dans quelle mesure le PAM a-t-il stratifié et séquencé les interventions dans le cadre de sa réponse aux situations d'urgence tout en renforçant la résilience?



L'impératif de combiner les réponses aux urgences et les investissements dans la réduction des risques de crises fait l'objet de multiples déclarations et stratégies internationales et régionales, déclinées dans tous les pays. Formulée à travers la notion de « résilience » après les crises alimentaires de 2008 et 2012, la dimension « paix » et les objectifs de contribution à la stabilité et de réduction des besoins humanitaires liés aux conflits ont récemment été mis en avant. La notion d'articulation entre action humanitaire, développement et paix (HDP) est étroitement associée aux stratégies de stabilisation des zones de crises transfrontalières<sup>67</sup>. Dans ce contexte, cette question interroge la cohérence des stratégies adoptées par le PAM, puis analyse le caractère intégré de leur mise en œuvre.

[Pays cas d'étude: Burkina Faso, Cameroun, Mauritanie, Mali, Niger, Tchad]

#### Constat clé 1

La planification des actions de réponse aux crises a été adaptée en fonction de l'augmentation du nombre de personnes en insécurité alimentaire. La priorisation des réponses, nécessaire compte tenu des difficultés de mobilisation des ressources, a privilégié le maintien d'une couverture importante. Malgré ce choix, la couverture effective de la réponse du PAM aux besoins urgents a reculé.

La stratégie de stratification et de séquençage des activités du PAM est cohérente s'agissant des besoins liés aux facteurs de vulnérabilité structurels des zones rurales sahéliennes (pauvreté rurale, faible productivité des agroécosystèmes, inégalités de genre...). La mise en œuvre effectivement intégrée de cette stratégie a progressé, notamment au Sahel.

Les conditions de réalisation de cette stratégie sont remises en question par l'évolution du contexte politique et sécuritaire et la croissance des besoins humanitaires associés qui fragilisent les possibilités d'articulation et de mise en œuvre intégrée des activités en appui aux populations touchées par les conflits.

#### Cohérence des stratégies

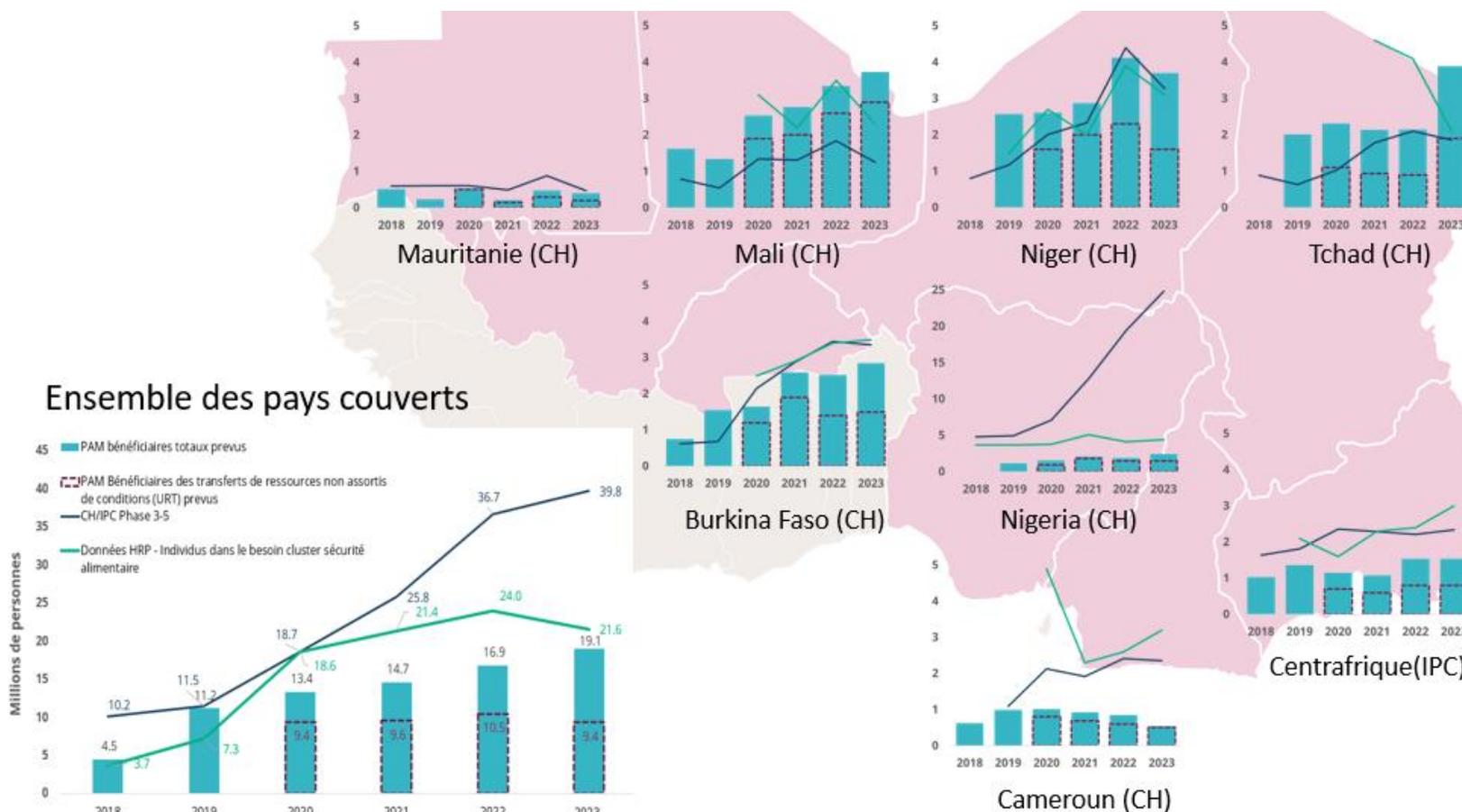
114. **Le PAM a progressivement augmenté le nombre de personnes ciblées par les réponses des programmes d'assistance aux besoins alimentaires urgents, en fonction de la hausse du nombre de personnes en insécurité alimentaire** (voir la figure 17). Cela a conduit à: (1) l'extension du volet de réponse d'urgence pour satisfaire les besoins prolongés des populations déplacées et des communautés d'accueil; (2) une réaction aux effets de la crise de la COVID-19 en 2020; (3) des ajustements des réponses aux chocs climatiques récurrents, avec notamment une forte augmentation de la réponse saisonnière au Sahel en 2022. Étant donné l'insuffisance des ressources mobilisées (voir la figure 6, la figure 7 et les figures 11 à 13 de l'annexe 9) et l'augmentation du coût des opérations en 2023<sup>68</sup>, le PAM a développé des stratégies de priorisation des réponses d'urgence au niveau régional<sup>69</sup> prévues pour être déclinées dans chaque pays. Ces principes visent à prioriser les populations jugées comme étant les plus vulnérables, combinent des possibilités de concentrer les actions dans des espaces géographiques plus restreints et réduisent les rations, la durée des interventions et l'alternance des appuis auprès de différents groupes cibles.

<sup>67</sup> Respectivement Stratégie régionale de stabilisation du bassin du lac Tchad et Stratégie intégrée pour le Sahel.

<sup>68</sup> WFP 2024, RBD Operational cost analysis 2019 – 2023

<sup>69</sup> WFP. 2023. Priorisation & Ration size guidance.

Figure 17: Cohérence d'ensemble de la programmation du PAM vis-à-vis de l'évolution des besoins évalués<sup>70</sup>



Source: PAM. 2023. Comet, CM-R022, CM-R023, CM-R024 and CM-R025. Base de données obtenue en avril 2024<sup>71</sup>. Cadre harmonisé (CH) / Classification intégrée phase sécurité alimentaire (IPC): <https://www.foodsecurity.net> et <https://www.ipc.org>

<sup>70</sup> Les appellations employées et la présentation des données sur la carte n'impliquent de la part du PAM aucune prise de position quant au statut juridique ou constitutionnel des pays, territoires, zones maritimes ou tracés de frontières. Les données bénéficiaires totaux prévus au Tchad, au Niger et au Nigéria en 2018 ne sont pas disponibles et n'apparaissent donc pas dans l'analyse. Les données bénéficiaires URT prévus pour 2018 et 2019 ne sont disponibles pour aucun des pays et n'apparaissent donc pas dans l'analyse.

115. **Le PAM s'est efforcé d'aligner ses interventions de réponse aux besoins urgents saisonniers et d'appui à la résilience des ménages et communautés rurales sur les priorités nationales, et de renforcer la convergence géographique de ses activités, notamment au Sahel.**

- L'attention accordée à l'alignement sur les politiques nationales était au cœur des priorités du PAM telles que formulées dans la première génération de PSP<sup>72</sup>. La stratégie du PAM visait à soutenir et renforcer le leadership national dans la poursuite des Objectifs de développement durable (ODD), en particulier les ODD 2 et 17.
- Dans les pays sahéliens, le PAM a poursuivi une logique de concentration géographique de ses actions d'appui à la résilience dans les zones identifiées par la conduite et la mise à jour d'analyses intégrées du contexte (AIC)<sup>73</sup> permettant d'identifier les zones vulnérables aux aléas sur la base de données historiques. Cette stratégie visait à faire converger les programmes de résilience et les actions de réponse aux chocs saisonniers dans les mêmes zones.
- Le PAM a cherché à faire « converger » les volets du « paquet résilience » au niveau local, la concentration géographique facilitant l'intégration entre activités. L'adaptation des actions d'appui aux moyens d'existence locaux repose sur les résultats d'analyses de planification saisonnière basée sur les moyens d'existence (PSME) dans sept des huit pays couverts, ainsi que sur une approche de planification participative basée sur les communautés. Ces approches s'articulent plus ou moins avec les collectivités territoriales et services techniques déconcentrés selon les opportunités associées aux contextes. L'intégration de la dimension genre et la valorisation des ressources et des savoirs locaux sont une dimension importante des programmes d'appui à l'alimentation scolaire<sup>74</sup> et de prévention de la malnutrition mis en œuvre par des approches communautaires.
- Le PAM intervient en appui aux systèmes nationaux de protection sociale réactifs aux chocs (voir la section 2.1.2), recherchant l'articulation entre (1) l'appui à la résilience, (2) le soutien aux stratégies nationales de protection sociale et (3) les réponses aux chocs récurrents. Les deux premiers volets visent à réduire le recours au troisième, tandis que ce dernier répond à un double objectif: satisfaire les besoins aigus des populations en crise et préserver les gains obtenus de la résilience des populations.

116. **Le PAM intervient également en appui aux acteurs privés et au développement d'un environnement économique et politique favorable**, ce qui fait l'objet d'une stratégie régionale récente<sup>75</sup>. Les appuis aux chaînes de valeur se sont diversifiés avec des projets pilotes portant sur la promotion de filières locales de produits enrichis. Dans certains pays, le PAM a soutenu le développement de produits d'assurance orientés vers la gestion des risques climatiques (voir la section 2.3.2 relative à l'anticipation). Au-delà d'actions de plaidoyer visant à faciliter les réponses aux crises (voir la section 2.4), le PAM a investi dans des travaux d'analyse portant sur le coût d'une alimentation nutritive permettant la mise en œuvre d'actions de dialogue et de politiques d'orientations que les pays doivent suivre afin d'encourager la consommation d'aliments plus nutritifs<sup>76</sup>.

117. Ces principes ont été mobilisés par la majorité des BdP<sup>77</sup>. Néanmoins, l'importance relative des domaines d'intervention « Résilience » et « Réponses aux crises » varie grandement d'un pays à un autre (figure 18) et les opportunités de stratification et de séquençage des actions sont donc très diverses<sup>78</sup>. Par ailleurs, certains éléments, notamment l'articulation entre réponses aux crises saisonnières et programmes de résilience, sont moins pertinents en dehors du Sahel. C'est notamment le cas en Centrafrique où l'articulation entre « Réponses aux crises » et « Résilience » répond en premier lieu aux besoins des populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays et des personnes rapatriées pour lesquelles la

---

<sup>72</sup> Synthèse de la littérature, ensemble des EPSP et WFP. 2023. Evaluation of WFP's Policy on Country Strategic Plans.

<sup>73</sup> Dans sept pays sur huit durant la période d'évaluation.

<sup>74</sup> Exemple du Projet lait au Burkina Faso ou d'appuis au maraîchage associés aux programmes d'alimentation scolaire.

<sup>75</sup> PAM. 2023. Contribution du PAM à la transformation des systèmes alimentaires en Afrique de l'Ouest.

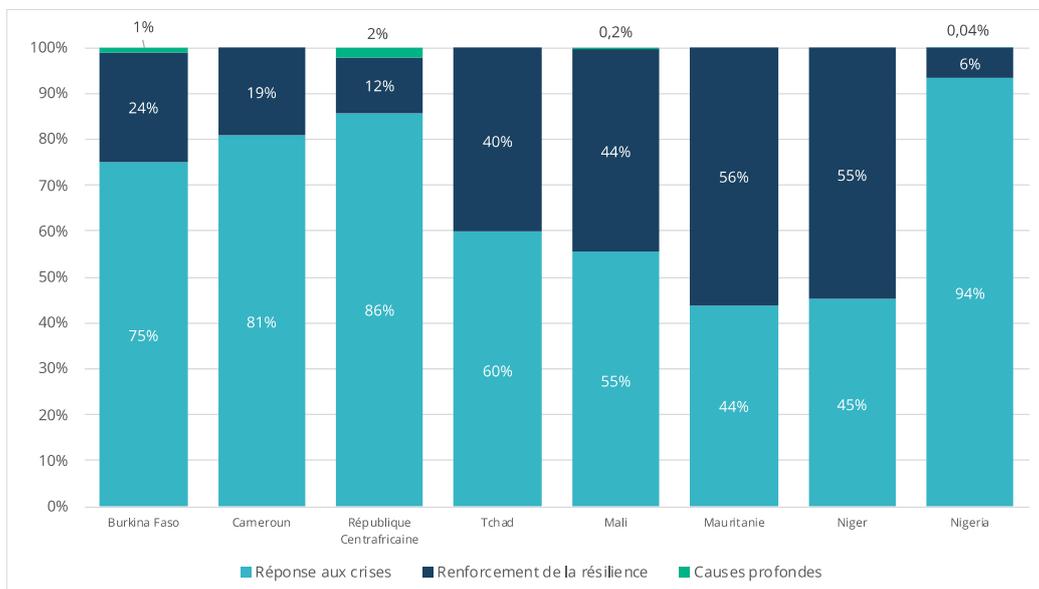
<sup>76</sup> **Analyses et ateliers « Fill the Nutrimet Gap » menés dans sept pays sur huit.**

<sup>77</sup> À l'exception du BdP Nigéria pour certains principes qui, du fait de son histoire récente largement focalisée sur la réponse humanitaire à la crise au nord-est du pays, n'a pas encore développé de programme d'alimentation scolaire et a une expérience limitée des programmes de résilience.

<sup>78</sup> WFP. 2023. Evaluation of WFP's Policy on Building Resilience for Food Security and Nutrition

mobilisation de ressources en faveur d'un appui à la résilience a été relativement limitée et hétérogène sur le territoire<sup>79</sup>. C'est également le cas au Nigéria où la programmation « Résilience » est embryonnaire<sup>80</sup>.

**Figure 18: Distribution des contributions par domaine d'intervention pour les huit pays (2018 - 2023)**



Source: PAM, Factory, Distribution, contribution and Forecast Stats. Données obtenues en avril 2024.

**118. Le « paquet résilience » a été mobilisé pour favoriser des objectifs de contribution à la stabilité et à la résilience aux chocs et aux répercussions des conflits<sup>81</sup> (dans les zones impactées par les conflits ou zones « tampon ») qui se caractérisent par des besoins humanitaires croissants et prolongés.**

- En 2022, le BRD a initié une redéfinition des zones d'intervention prioritaires au niveau régional en s'appuyant sur des analyses géographiques « multidimensionnelles », superposant les dimensions « conflits » et « déplacements forcés » à l'analyse des risques climatiques traitée par AIC. Le PAM a priorisé les réponses d'urgence dans les zones de « conflits actifs », l'appui aux systèmes nationaux (voir la section 2.1.2) dans les zones « stables » et la mise en œuvre de programmes d'activités combinant résilience, réponses aux crises et appuis indirects dans les zones « tampons » ou impactées par des conflits sans pour autant être des foyers actifs<sup>82</sup>.
- Dans ces « zones tampons », le PAM cherche à combiner des programmes d'accès aux services de base (assistance alimentaire, alimentation scolaire et nutrition) ciblant conjointement des populations hôtes et des populations déplacées, avec des programmes d'appui aux moyens d'existence. Cette orientation est soutenue par des preuves de l'effet positif du « paquet résilience » sur la cohésion sociale, néanmoins documentées en zones dites « stables »<sup>83</sup>. Pour mieux appréhender et traiter certains risques, le PAM a développé des partenariats avec des acteurs spécialisés, comme l'agence de coopération internationale allemande pour le développement (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* - GIZ) sur les questions foncières et de gouvernance des territoires ruraux (voir l'Encadré 1) au Tchad, mais également des partenariats plus anciens au Niger<sup>84</sup>. Le PAM a également collaboré avec Search for Common Ground sur les questions de médiation et de prévention des conflits.

<sup>79</sup> PAM, 2023. EPSP Centrafrique

<sup>80</sup> WFP 2022. CSPE Nigéria et mission pays Nigéria

<sup>81</sup> WFP. 2022. Operationalizing the Nexus in Western Africa – Nexus HDP Theory Of Change

<sup>82</sup> WFP. 2022. Operationalizing the Nexus in Western Africa

<sup>83</sup> WFP, IFPRI & Institute for Peace and Development. N.d. *Sahel Social Cohesion Research in Burkina Faso and Niger*. Working Paper

<sup>84</sup> Les expériences sahéliennes ont conduit à l'adoption d'un accord global entre le PAM et GIZ.

## Encadré 1

### Contribution au programme d'appui à l'installation de populations réfugiées à l'est du Tchad

Dans le cadre d'un programme soutenu par le gouvernement du Tchad et la Banque mondiale, le PAM est sur le point d'appuyer la réhabilitation et la mise en valeur de plusieurs dizaines de milliers d'hectares par des populations de réfugiés soudanais, afin de contribuer à la mise en œuvre de l'objectif national « *un ménage, un hectare* ». Ce programme ambitieux et aux enjeux marqués en matière de sécurisation foncière fera l'objet d'un partenariat avec la GIZ. La contribution du PAM est actuellement préparée avec l'appui du Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie, le Changing lives transformation fund-CLTF.

119. **Plusieurs hypothèses clés associées à la Stratégie de résilience intégrée (SRI) sont remises en question dans les zones directement ou indirectement impactées par les conflits**<sup>85</sup>: i) la possibilité de nouer des partenariats étroits avec les services techniques déconcentrés et les collectivités territoriales<sup>86</sup>; ii) les conditions d'une coordination efficace entre acteurs humanitaires et de développement pour garantir une approche multidisciplinaire et conductive pour la poursuite des objectifs de l'articulation entre action humanitaire, développement et paix<sup>87</sup>; iii) des contraintes sécuritaires qui réduisent les possibilités d'appui aux bonnes périodes du calendrier agricole et dans la durée et les éventuels effets sur la durée<sup>88</sup>; iv) la valorisation du potentiel productif des ressources naturelles locales comme principal point d'entrée et d'appuis aux moyens d'existence, alors que l'accès à la terre des populations déplacées et réfugiées est souvent limité<sup>89</sup>; v) une volonté politique d'ouvrir les programmes de protection sociale ou de résilience des populations en déplacement prolongé parfois limitée et inégale entre pays<sup>90</sup>; vi) des difficultés techniques liées à l'identification des populations déplacées. La remise en question de ces hypothèses fragilise les possibilités de contribution du PAM aux dynamiques d'autonomisation des populations victimes de crises prolongées.

120. **Le PAM a encore peu développé son offre programmatique au profit de la résilience des populations en situation de déplacement prolongé** et peine à répondre aux besoins croissants qui y sont associés. Les orientations pour l'opérationnalisation de l'articulation entre action humanitaire, développement et paix<sup>91</sup> se concentrent souvent sur l'appui à la résilience des populations hôtes, dans un souci d'apaisement des tensions sociales générées par les déplacements de populations et l'assistance non assortie de conditions aux populations déplacées, et, dans une moindre mesure, sur l'inclusion des populations déplacées et réfugiées aux programmes de résilience. Lorsque les populations en situation de déplacement ont été directement visées, la mise à l'échelle de cette programmation n'a pas vraiment avancé. Mis à part au Tchad<sup>92</sup> et au Nigéria<sup>93</sup>, les populations déplacées sont nettement moins ciblées par des activités visant à renforcer la résilience (création d'actifs et soutien aux moyens d'existence [voir la figure 19, traitement de la malnutrition, alimentation scolaire, et la figure 21 de l'annexe 10]). La proportion de personnes en déplacement prolongé ciblées par le PAM par les activités d'assistance alimentaire pour la

<sup>85</sup> Également souligné par WFP. 2023. Evaluation of WFP's Policy on Building Resilience for Food Security and Nutrition

<sup>86</sup> Dont les capacités d'action sont parfois très perturbées par l'insécurité et/ou les déplacements de population (EPSP Burkina Faso, EPSP Mali)

<sup>87</sup> Les conditions de sécurité et d'accès ont considérablement réduit les capacités d'accès de nombreux acteurs, notamment les agences des Nations Unies (entretiens donateurs et coordonnateurs résidents)

<sup>88</sup> Vagues de déplacements successifs au Burkina Faso réduisant la possibilité d'appui dans la durée, évidence d'actifs non valorisés au Niger à la suite de dynamiques de retour vers le Nigéria, difficultés à définir des options d'appuis adaptés aux déplacés soulignées par l'EPSP en Centrafrique et au Nigéria.

<sup>89</sup> Entretiens Siège soulignant les réticences du PAM à s'engager de façon stratégique sur l'appui aux moyens d'existence sans lien étroit avec l'alimentation. Résultats mitigés d'un programme d'appui aux déplacés à Ouagadougou (PAM. 2023. ESPS Burkina Faso) et durabilité compromise des résultats d'un programme d'appui aux AGR au Nigéria (WFP. 2022. Formative Evaluation of Livelihood Activities in Nigeria 2018 – 2021)

<sup>90</sup> HCR. 2023. Social Protection Analysis Study – HCR.

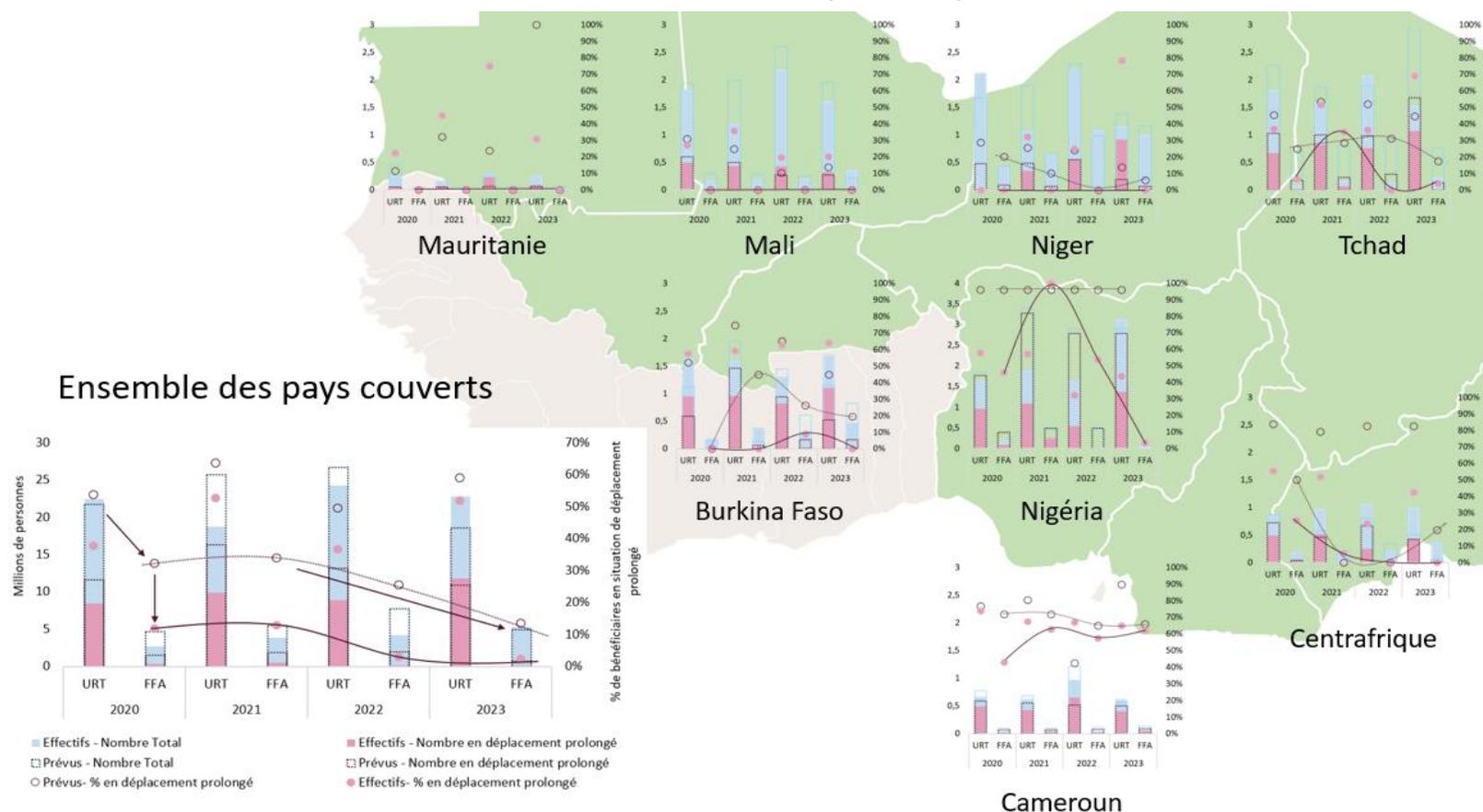
<sup>91</sup> WFP. 2022. Operationalizing the Nexus in Western Africa

<sup>92</sup> Où un grand nombre de réfugiés sont arrivés il y a plus de 20 ans

<sup>93</sup> Où le PAM intervient de façon prépondérante en appui aux populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI)

création d'actifs (3A) a tendance à se réduire depuis 2021, notamment au Burkina Faso, au Niger et en Centrafrique. Au Nigéria, les activités de 3A initialement prévues seulement pour les populations en situation de déplacement prolongé ont été également orientées vers les communautés d'accueil. En Mauritanie, ces activités n'ont pas été orientées vers les réfugiés maliens. Au Tchad et au Cameroun, les programmes 3A ont été orientés de façon plus substantielle vers les populations réfugiées ou déplacées dans leur propre pays. La tendance est similaire pour les activités de traitement de la malnutrition aiguë. Les programmes de prévention de la malnutrition et d'alimentation scolaire apparaissent plus inclusifs (décalage plus faible entre planification et réalisation en termes de couverture des populations en situation de déplacement prolongé). Ces tendances marquent les difficultés du PAM à surmonter les contraintes associées à la transposition de la SRI à des populations en situation de déplacement prolongé et à mobiliser les ressources nécessaires.

Figure 19: Proportion de personnes en situation de déplacement (déplacées à l'intérieur de leur propre pays et réfugiées) parmi les bénéficiaires prévus et effectifs des activités URT et 3A (2020 - 2023)<sup>94</sup>



Source: PAM. 2023. *COMET, CM-R001b report*. Données obtenues en avril 2024. Les données sur les bénéficiaires prévus par domaine d'activité ne sont pas disponibles pour 2019. Les données sur les bénéficiaires prévus et effectifs par domaine d'activité ne sont pas disponibles pour 2018 et ne sont donc pas présentées. Les données relatives à la proportion de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays sont susceptibles de faire l'objet de biais liés au système de suivi interne du PAM, dont il est impossible d'estimer l'ampleur.

<sup>94</sup> Les appellations employées et la présentation des données sur la carte n'impliquent de la part du PAM aucune prise de position quant au statut juridique ou constitutionnel des pays, territoires, zones maritimes ou tracés de frontières.

## **Analyse de la mise en œuvre des stratégies**

121. **Le PAM rencontre des difficultés croissantes à répondre à l'ensemble des besoins urgents.** Pour l'ensemble de la région, et dans presque tous les pays, la couverture de la réponse effective du PAM (nombre de bénéficiaires URT effectifs) représente peu à peu une part décroissante des besoins estimés (figure 20). Ce constat d'écart croissant entre besoins et capacité de réponse est au cœur de réflexions menées en 2023 portant sur « le futur de la réponse de soudure »<sup>95</sup> (voir la section 2.3.2). Néanmoins, cette vision n'apparaît pas pleinement articulée avec l'évolution des besoins humanitaires et de leurs causes sous-jacentes (conflits, insécurité, instabilité et fragilité institutionnelle) et le traitement des enjeux associés à l'accroissement des populations en situation de déplacement prolongé.

122. **La mise en œuvre d'une stratégie d'intégration et de convergence des activités se renforce, notamment dans le cadre de la SRI, mais demeure partiellement réalisée.** La mise en œuvre des réponses d'urgence n'est pas complètement intégrée du fait de contraintes structurelles: stratégies de ciblage géographique en partie différenciées d'une activité à une autre<sup>96</sup>, niveaux de financement inégaux entre sous-activités et fléchage croissant des contributions (voir la figure 8 de la section 1.2.2), difficultés d'approvisionnement d'intrants nutritionnels, ou encore perturbations des services sanitaires et éducatifs dans les zones impactées par les conflits<sup>97</sup>. La mise en œuvre de la stratégie d'intégration au sein du « paquet résilience » est hétérogène. Le tableau 1 souligne les variations entre pays du Sahel et entre activités. Il existe également des variations entre les régions au sein des pays, en lien avec la nature des programmes, les niveaux de financement des composantes et leurs affectations respectives. Par ailleurs, l'intégration d'activités à des échelles locales à travers des programmes conjoints avec d'autres agences est rarement pleinement mise en œuvre, étant associée à des coûts de transaction élevés<sup>98</sup> ou du fait de couvertures des interventions non superposables<sup>99</sup>.

123. **Les systèmes de suivi réguliers du PAM ne permettent pas de rendre compte précisément de l'intégration des différentes actions**<sup>100</sup>. L'intégration du « paquet résilience » (et notamment l'articulation entre transferts conditionnels et inconditionnels) au niveau des « ménages » ne fait pas l'objet d'un suivi. Des adaptations de l'outil d'identification SCOPE<sup>101</sup> ou, le cas échéant, une autre solution digitale susceptible d'être adoptée globalement par le PAM pour l'enregistrement des bénéficiaires, pourraient permettre d'envisager, à des fins de recherche opérationnelle, un suivi plus fin de l'identité des bénéficiaires de différentes activités de transferts conditionnels et non conditionnels et de dynamiques de graduation. Néanmoins, dans le même temps, le PAM s'interroge sur la pertinence de mettre en place des systèmes de gestion collective renforcée des actifs et de gestion des ressources associées aux services de 3A, ce qui réduirait la pertinence des systèmes de suivi au niveau des individus ou des ménages.

---

<sup>95</sup> WFP. 2023. The future of our lean season response – Sahel

<sup>96</sup> Par exemple, les zones prioritaires pour les activités de supplémentation nutritionnelle préventives et de traitement de la malnutrition aiguë sont concentrées sur les zones de tension définies par des enquêtes nutritionnelles et en concertation avec les services sanitaires et l'UNICEF, tandis que les actions d'assistance alimentaire sont ciblées grâce aux résultats du CH.

<sup>97</sup> WFP. 2023. EPSP Burkina Faso et WFP. 2024. EPSP Mali

<sup>98</sup> Entretien UNICEF; FAO, IFAD and WFP. 2021. Joint evaluation of collaboration among the UN Rome-Based Agencies

<sup>99</sup> P. ex.: PAM 2023, Évaluation des activités de résilience au Tchad

<sup>100</sup> À titre d'exemple, les données présentées dans le tableau 1 ne convergent pas avec des données partagées par le bureau du PAM au Tchad portant sur l'intégration des activités au sein de 270 villages en 2022

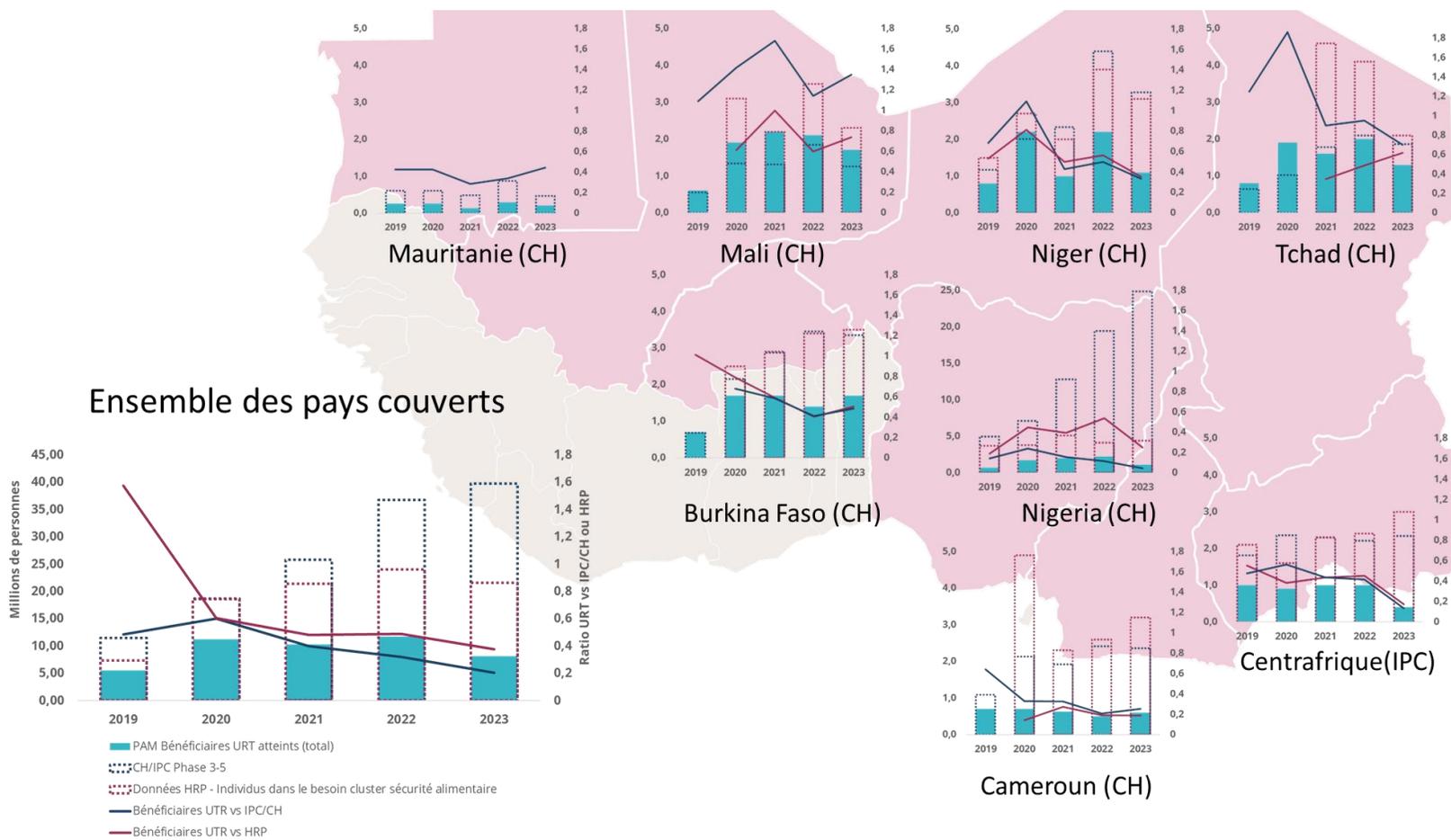
<sup>101</sup> Largement déployé pour les transferts monétaires, modalité désormais prépondérante pour ce qui concerne les actions de 3A. Au total, les bénéficiaires enregistrés dans SCOPE dans les huit pays sont passés d'environ 667 000 personnes en 2018 à plus de 13 millions en 2023. Néanmoins, plusieurs activités clés du « paquet résilience » ne font pas l'objet d'un suivi digitalisé des bénéficiaires via SCOPE (supplémentation ciblée / traitement MAM et cantines scolaires).

**Tableau 1: Intégration spatiale des activités du « paquet résilience » au Sahel en 2023**

	<b>3A, alimentation scolaire et nutrition</b>	<b>3A et nutrition</b>	<b>3A et alimentation scolaire</b>	<b>Non intégré</b>
Burkina Faso	23%	47%	1%	29%
Tchad	55%	41%	3%	1%
Mali	s/o	s/o	68%	32%
Mauritanie	41%	0%	25%	34%
Niger	35%	1%	47%	18%
Sahel	32%	13%	36%	19%

Remarque: ce tableau présente le pourcentage de sites où différentes activités du « paquet résilience » sont menées conjointement. Source: WFP, 2024, Sahel Integrated Resilience Programme: Site Integration Analysis

Figure 20: Évolution de la couverture effective des besoins évalués par les actions de réponse aux urgences (URT)<sup>102</sup>



Source: PAM. Comet CM-R025 and CM-P015. Base de données obtenue en avril 2024. CH/IPC: <https://www.foodsecurity.net> et <https://www.ipc.org> Les données bénéficiaires prévus par domaine d'activité ne sont pas disponibles pour 2019. Les données bénéficiaires prévus et effectifs par domaine d'activité ne sont pas disponibles pour 2018.

<sup>102</sup> Les appellations employées et la présentation des données sur la carte n'impliquent de la part du PAM aucune prise de position quant au statut juridique ou constitutionnel des pays, territoires, zones maritimes ou tracés de frontières.

124. **La mise en œuvre de programmes de résilience et de relèvement précoce dans les zones « tampon » impactées par les conflits et accueillant des populations déplacées est encore relativement limitée.** Certaines faiblesses associées à la conception des programmes d'appui à la résilience en zones impactées par des conflits sont identifiées aux paragraphes 64-65. Ces contraintes, mais aussi les financements consacrés qui sont pour le moment limités<sup>103</sup>, n'ont pas encore permis de mise à l'échelle. En réponse à ces difficultés, le PAM s'efforce d'inscrire ses actions dans le cadre de programmes multidisciplinaires territorialisés<sup>104</sup>, notamment à travers des partenariats croissants avec le PNUD, comme c'est le cas au Burkina Faso<sup>105</sup> depuis 2022 ou en contribuant à des programmes nationaux (voir l'encadré 1). Certains programmes poursuivant des objectifs à plus court terme dits « de relèvement précoce » ont pu être menés en zones de crise avec l'appui de fonds « de consolidation de la paix »<sup>106</sup>. Les financements disponibles pour ce type de programmation ne répondant ni aux objectifs de programmes d'urgence, ni à ceux de programmes de développement, demeurent néanmoins très limités. Au-delà des contraintes de financement, les transitions peuvent être délicates sur le plan opérationnel: dans plusieurs pays<sup>107</sup>, le PAM rencontre des difficultés de coordination avec les Mécanismes de réponse rapide (RRM) mis en place par d'autres acteurs, non conçus pour soutenir les populations au-delà de la période d'urgence aiguë. Par ailleurs, le PAM rencontre régulièrement des difficultés à exécuter et faciliter l'acceptation de stratégies de ciblage basées sur la vulnérabilité visant à réduire la couverture de programmes d'assistance non assortie de conditions auprès de populations réfugiées et déplacées<sup>108</sup>, condition à une transition vers des stratégies d'appui à la résilience plus ciblées. Ces défis reçoivent désormais le soutien du Centre conjoint d'excellence programmatique et de ciblage (voir partenariat avec le HCR au paragraphe 198). Enfin, les résultats d'actions d'appui à la résilience de populations déplacées sont pour le moment peu documentés<sup>109</sup>.

125. **La mise en œuvre d'actions d'appui aux systèmes alimentaires est souvent peu articulée avec l'ensemble du programme et les achats locaux auprès de petits producteurs ont cessé de progresser.** Le partenariat avec ARC (macro-assurance) est discuté à la [section 2.3.2](#) et son articulation avec les réponses de soudure du PAM est efficace. Les expériences de promotion de l'utilisation de produits d'assurance climatiques auprès de producteurs (micro-assurance) sont peu développées<sup>110</sup>. L'usage des transferts de type monétaire (aux effets théoriquement positifs sur les incitations à produire localement, mais peu étudiés dans les faits<sup>111</sup>) a fortement augmenté ([voir la section 2.3.1](#)). Les achats sur les marchés nationaux ont augmenté jusqu'en 2022 et demeurent prépondérants. Néanmoins, les achats auprès de groupements de petits producteurs restent très minoritaires et ont même reculé en 2023<sup>112</sup> ([voir la figure](#)

---

<sup>103</sup> Certains programmes moins structurants ont pu être menés en zones de crise avec l'appui de fonds « de construction de la paix », par exemple au Niger et au Burkina Faso.

<sup>104</sup> Approche programmatique faisant l'objet d'un large consensus – Table ronde « Articulation entre action humanitaire, développement et paix »

<sup>105</sup> Des discussions pour un programme du même type sont en cours au Cameroun.

<sup>106</sup> Par exemple au Niger et au Burkina Faso, avec le soutien de l'instrument européen de soutien à la paix et à la stabilité.

<sup>107</sup> Cas documentés au Mali, au Niger et Centrafrique

<sup>108</sup> Cas d'étude Tchad et difficultés également rencontrées en Centrafrique et au Cameroun (EPSP)

<sup>109</sup> À l'exception de: WFP. 2022. Formative evaluation of WFP livelihood activities in North-East Nigeria 2018 – 2021 qui fait état d'effets limités dans le temps. Par ailleurs, certaines études sont en cours, notamment au Niger.

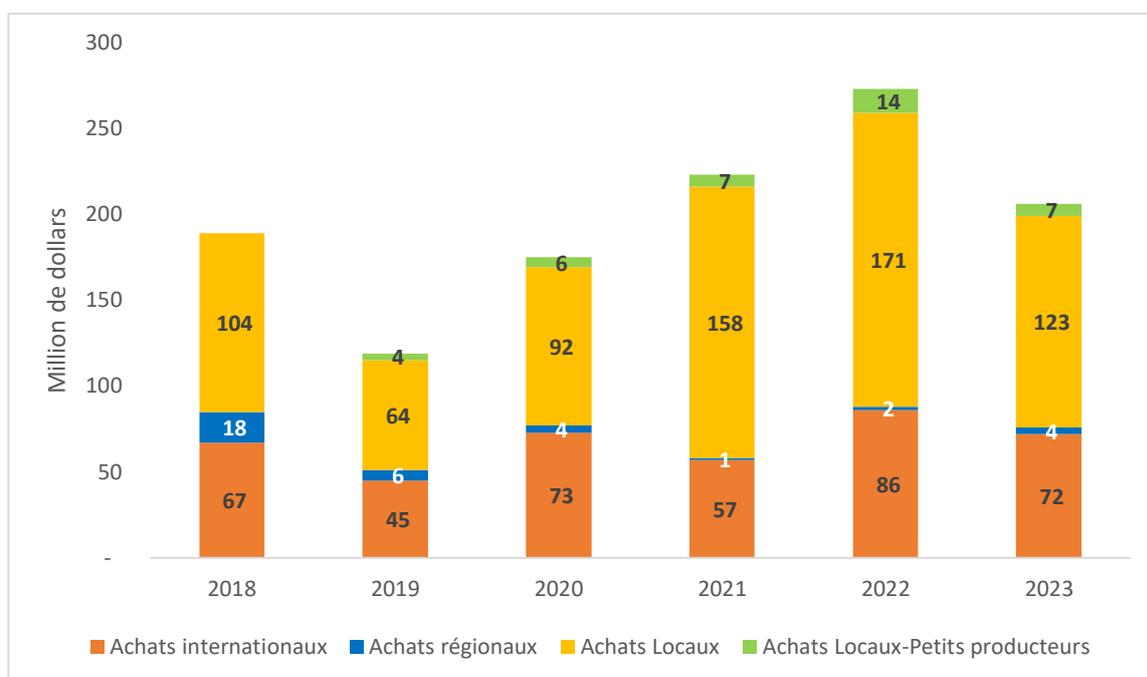
<sup>110</sup> Mobilisées au Sahel parmi les pays couverts, l'expérience menée au Burkina Faso illustre les difficultés de mise en œuvre et de suivi de telles activités dans un contexte sécuritaire qui se dégrade (EPSP 2023).

<sup>111</sup> Le PAM cherche d'abord à s'assurer que l'usage des transferts de type monétaire n'a pas d'effets inflationnistes trop importants sur les marchés.

<sup>112</sup> Les données « achats locaux-petits producteurs » pour 2018 et 2019 ne sont pas fiables car le système de traçabilité systématique n'a été mis en place qu'à partir de 2020.

21). Ce reflux est en partie lié au changement de politique d'achat du PAM<sup>113</sup>. Le PAM cherche à réduire sa dépendance aux importations de produits de supplémentation, qui est une source de tensions pesant sur ses opérations. Cet objectif est poursuivi par des achats auprès d'unités industrielles et par un soutien à l'émergence d'un tissu plus large et plus diversifié de transformateurs. La pertinence d'appuis pilotes aux filières de produits enrichis est reconnue, mais leurs ambitieux objectifs ont été difficiles à atteindre<sup>114</sup>. Les difficultés rencontrées sont à la fois externes (COVID, contraintes sécuritaires) et internes (renforcement des normes de qualité du PAM qui a contraint à un ajustement des modalités de distribution des coupons produits en coupons valeurs<sup>115</sup> et engendré une adhésion mitigée des BdP impliqués<sup>116</sup>).

**Figure 21: Valeur en dollars des achats par origine pour les huit pays (2018 – 2023)**



Source: PAM. 2024. SCOP Dashboard. Base de données obtenue en juillet 2024.

### Facteurs clés

126. Les conditions de conception de cette stratégie de stratification et les séquençages des activités sont analysées dans les [sections 2.3.3](#) (Approches régionales) et 2.4.2 (Partenariats stratégiques). Certains éléments ont en partie été abordés ci-dessus (l'adaptation des études AIC et PSME ainsi que la recherche dont l'analyse est approfondie dans la [section 2.3.1](#), le CLTF permettant de faciliter l'innovation stratégique – voir par exemple encadré 1 –, ou encore l'adaptation de la SRI en zones impactées par les conflits au Niger en cours).

127. **Les facteurs facilitants sont:** i) pour la SRI, la cohérence avec les attentes des acteurs nationaux (voir le paragraphe 60) mais aussi locaux<sup>117</sup>, ii) l'intégration de nouvelles compétences au sein des équipes

<sup>113</sup> WFP. 2019. Local and Regional Food Procurement Policy. Les opérations d'achats auprès des groupements de producteurs sont désormais intégrées par la fonction Achats, avec une moindre implication de la section Programmes, conduisant à mettre l'accent sur les dimensions « efficacité » et « efficacité », au détriment de la poursuite d'objectifs spécifiques d'augmentation des volumes (entretien RBD).

<sup>114</sup> PAM. 2023. Revue indépendante du Projet Crialces 2020 – 2022.

<sup>115</sup> WFP. 2022. Food Safety & Quality Guidelines

<sup>116</sup> PAM. 2023. Revue indépendante du Projet Crialces 2020 – 2022.

<sup>117</sup> Les PDM, tout comme les entretiens auprès de groupes de bénéficiaires menés dans le cadre de cette évaluation, soulignent systématiquement le souhait de ne pas installer une situation de dépendance vis à vis des transferts de ressources non assortis de conditions.

du PAM<sup>118</sup>. Par ailleurs, des facteurs facilitants importants, qui influencent tous les autres, sont la capacité opérationnelle et l'échelle de l'action du PAM, qui lui permettent de combiner des réponses d'urgence à une contribution à l'articulation entre action humanitaire, développement et paix et à la transformation des systèmes alimentaires<sup>119</sup>.

128. **Concernant les contraintes sur le plan externe**, on peut souligner i) la dépendance à l'égard de certains bailleurs (figure 7), tout particulièrement en ce qui concerne l'appui aux moyens d'existences de populations en crise prolongée (voir la figure 11 de l'annexe 9), et la difficulté à mobiliser des ressources suffisamment flexibles et pluriannuelles pour soutenir la SRI<sup>120</sup>; ii) une faible volonté de certains gouvernements d'appuyer durablement les moyens d'existence de populations déplacées, expliquant en partie l'absence<sup>121</sup> ou la difficulté à faire émerger<sup>122</sup> des cadres stratégiques et réglementaires nationaux en matière de questions associées à l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix et de recherche de solutions durables pour les populations déplacées; et iii) l'instabilité des conditions sécuritaires qui réduit les possibilités de planification et de mise en œuvre de stratégies pluriannuelles d'appui à la résilience.

129. **En interne**, le PAM est limité par une gamme d'interventions offrant peu de possibilités de soutien à la résilience de populations ayant un accès aux ressources naturelles restreint ou insécurisé. Par ailleurs, la persistance de cloisonnements internes à l'organisation associée à la réforme des PSP<sup>123</sup> est présentée comme une contrainte par les unités programmes.

### **2.1.2 Dans quelle mesure le PAM a-t-il saisi les opportunités de contribuer au renforcement des capacités nationales de préparation et de réponse aux situations d'urgence et au renforcement des systèmes de protection sociale réactifs aux crises dans la région?**



*Le renforcement des capacités est un axe majeur de la concrétisation du Programme 2030 et de la réalisation des objectifs stratégiques du PAM. L'objectif du PAM en matière de renforcement des capacités des États est de passer d'une « superposition de transferts unilatéraux et distincts de connaissances et de compétences spécialisées à une approche intégrée de plus en plus fondée sur les systèmes<sup>124</sup> ». La question 1.2 évalue dans quelle mesure (i) les actions d'appui aux systèmes nationaux ont eu des impacts sur les orientations stratégiques nationales en matière d'innovation opérationnelle et d'efficacité des systèmes; (ii) le PAM a apporté des appuis diversifiés aux gouvernements; (iii) le PAM a mené des actions articulées avec les systèmes nationaux et les actions des partenaires; et (iv) les facteurs déterminants de l'efficacité du PAM en matière de renforcement des capacités nationales sont identifiés.*

*[Pays cas d'étude: Burkina Faso, Cameroun, Mali, Mauritanie, Niger, Nigéria]*

<sup>118</sup> Entretiens RBD et cas d'étude Tchad.

<sup>119</sup> Entretiens donateurs et IFI.

<sup>120</sup> L'engagement quinquennal de financement de la SRI par la coopération allemande fait exception, mais celui-ci est associé à un réajustement annuel des tranches de financement.

<sup>121</sup> PAM. 2023. EPSP Burkina Faso

<sup>122</sup> Loi sur l'accueil des réfugiés au Tchad adoptée en 2023 alors que les réfugiés soudanais y sont accueillis depuis 20 ans.

<sup>123</sup> WFP. 2023. Evaluation of WFP's Policy on Country Strategic Plans

<sup>124</sup> PAM. Politique actualisée de renforcement des capacités des pays (WFP/EB.A/2022/5-A).

## Constat clé 2

*Les appuis institutionnels du PAM sont diversifiés en réponse aux fortes fragilités des États mais ils ne reposent pas suffisamment sur des diagnostics des besoins des institutions soutenues. La prestation de services par le PAM a répondu aux attentes des partenaires des États, mais il a connu des succès mitigés.*

*Les stratégies d'alignement du PAM sur les standards des programmes d'assistance des États, et plus encore l'utilisation d'outils nationaux, sont encore limitées dans la majorité des pays.*

*En Mauritanie, les transferts de compétences du PAM au gouvernement ont progressé pour les cinq piliers de la protection sociale adaptative. Les expériences mauritaniennes sont des sources d'apprentissage pour le reste de la région.*

130. **Bien que le volume des actions menées en matière de renforcement des capacités institutionnelles ait été inférieur aux planifications pendant toute la période, il a régulièrement progressé en valeur absolue jusqu'en 2022** (voir la figure 12 de l'annexe 9). Les appuis techniques du PAM ont été diversifiés et appréciés des acteurs, notamment dans le domaine de la création et de l'analyse de données sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (IAN)<sup>125</sup>. Ces appuis se traduisent également par :

- Le renforcement des capacités des agents des dispositifs de réponse aux crises alimentaires, des SAP et des cellules du CH, notamment au niveau central. Au Burkina Faso, les appuis institutionnels aux services déconcentrés ont été particulièrement appréciés<sup>126</sup>. Au Cameroun, l'appui structurel du PAM au Projet national de veille et de renforcement de la sécurité alimentaire (PNVRS) renforcé depuis 2021<sup>127</sup> est considéré comme essentiel à la fourniture et à l'utilisation régulière de données IAN, également au niveau décentralisé. Il bénéficie d'un partenariat élargi à d'autres agences des Nations Unies.
- Des appuis techniques sur des modalités d'intervention (transferts monétaires, approvisionnement local) et des méthodologies (ciblage, outils de suivi plus faiblement appuyés). Ces appuis, liés à l'identification des personnes, au ciblage ou bien impliquant un circuit financier, sont sensibles car ils sont sujets à des risques de non-respect des principes humanitaires (section 2.2.3).
- L'achat de matériel et d'équipement répondant aux besoins des institutions.
- Des études et des voyages d'échange d'expériences sud-sud (registres sociaux).
- Des appuis pour accompagner des processus d'élaboration de politiques, particulièrement dans le domaine de la protection sociale adaptative. Le BdP Niger s'est également investi dans des réflexions stratégiques sur l'articulation entre action humanitaire, développement et paix avec le ministère des Affaires humanitaires<sup>128</sup>.

131. **La prestation de services par le PAM a répondu aux attentes des partenaires des États mais a connu des succès mitigés.** Les résultats du PAM en tant que fournisseur de services (distribution et achat de céréales notamment) connaissent des succès mitigés. Des critiques ont été formulées concernant le manque d'efficacité et d'efficience (retard de livraison, mauvaise qualité des produits, coût d'acquisition peu intéressant<sup>129</sup>), de fiabilité<sup>130</sup> ou d'adaptation des procédures d'achat du PAM<sup>131</sup>. Cette capacité est appréciée par la Banque mondiale<sup>132</sup> mais peut, en cas d'échec d'achat des céréales<sup>133</sup>, ternir la relation

<sup>125</sup> Entretiens régionaux (bailleur; agences du SNU) et entretiens État Mauritanie, Nigéria et Burkina Faso.

<sup>126</sup> Entretien BdP et bureau de terrain PAM Burkina Faso et des services de l'état de Kaya.

<sup>127</sup> Entretiens gouvernement central et déconcentré Cameroun. MoU PAM-PNVRS.

<sup>128</sup> Entretiens PAM et État du Niger

<sup>129</sup> Entretien État Burkina Faso

<sup>130</sup> Entretien État Cameroun

<sup>131</sup> Entretien PAM, État et bailleur Mauritanie

<sup>132</sup> Entretien régional bailleur

<sup>133</sup> En réponse à l'augmentation des prix du blé en 2022, la BM a accordé un prêt au gouvernement mauritanien pour acheter du blé, par le biais le PAM. L'appel d'offres du PAM n'a pas pu être lancé faute de disponibilité immédiate des fonds (condition imposée au niveau du Siège).

avec les services concernés. Les appuis techniques du PAM auprès des organismes de stockage peuvent souffrir de relations tendues, soulignées notamment au Tchad et au Burkina Faso<sup>134</sup>.

132. **The Twin Track Approach: une approche régionale opérationnelle intéressante pour renforcer les systèmes nationaux.** L'approche régionale des deux voies, conceptualisée dans le cadre du programme conjoint « Répondre à la COVID-19 à travers les systèmes de protection sociale au Sahel » de la KfW, du PAM et de l'UNICEF, identifie un continuum d'options entre l'adossement et l'alignement<sup>135</sup> afin de renforcer les systèmes nationaux<sup>136</sup>. La stratégie d'alignement du PAM est considérée comme équilibrée<sup>137</sup>, permettant de poursuivre les interventions dans les zones inaccessibles aux services étatiques tout en poursuivant l'objectif d'alignement et d'appui aux programmes nationaux. Le programme conjoint élaboré dans le cadre de la réponse à la COVID-19 a permis d'initier (récemment au Burkina Faso<sup>138</sup>) ou d'étendre (au Mali notamment) la collaboration du PAM avec les programmes nationaux de filets sociaux.

133. **La stratégie du PAM dans les huit pays est très majoritairement basée sur une logique d'alignement,** la stratégie d'adossement n'étant généralement pas utilisée en raison de systèmes de PSA peu matures et du risque de perte de la maîtrise opérationnelle qui ne permettrait plus au PAM de répondre aux besoins. Les pratiques d'alignement sur les standards nationaux de réponse aux crises alimentaires sont encore faibles au Burkina Faso<sup>139</sup>, au Cameroun et en Centrafrique. Au Mali, si le PAM joue un rôle d'appui central en complétant les initiatives nationales, les formats des appuis ne sont pas systématiquement alignés<sup>140</sup>. Au Niger, l'alignement sur les standards de ciblage et la coordination des montants avec les activités de la cellule de crise alimentaire du dispositif est avancé. Ce n'est pas le cas de la cellule des filets sociaux, dont les outils d'identification, de ciblage et de paiement sont encore fragiles. Le portage de l'agenda de la PSA est encore incertain<sup>141</sup>. Dans l'ensemble de ces pays, le dispositif de registre social (RS) est en cours de déploiement et ne contribue pas pour le moment à l'alignement des interventions.

134. **La Mauritanie est une exception dans ce panorama:** les transferts de compétences du PAM au gouvernement ont progressé sur les cinq piliers de la PSA depuis l'évaluation du PSP en 2021 (Encadré 2). Le BdP Mauritanie s'engage à « diminuer l'empreinte du PAM »<sup>142</sup> dans son prochain PSP (2024 – 2028). L'expérience mauritanienne montre un fort potentiel de renforcement des systèmes par alignement, notamment lorsque le PAM est utilisateur d'outils nationaux, en permettant leur opérationnalisation et en émettant un signal de confiance fort pour les autres partenaires de l'État.

---

<sup>134</sup> Les institutions de stockage déplorent un manque de priorité accordée au renforcement de leurs capacités dans un contexte où le PAM a accru l'utilisation de leurs infrastructures de stockage en raison du développement de ses opérations.

<sup>135</sup> Track 1: transfert des ressources aux programmes nationaux pour étendre leur couverture; gestion par le gouvernement de l'ensemble des étapes de l'assistance; Track 2: adoption par le PAM des modalités d'assistance des programmes nationaux; utilisation des outils nationaux.

<sup>136</sup> WFP. 2023. The twin-track approach: Leveraging WFP's expertise to strengthen shock responsive social protection systems in Western Africa.

<sup>137</sup> Entretiens bailleurs, État et partenaires Mauritanie; entretien PAM Niger

<sup>138</sup> Programme initié en janvier 2023 au Burkina Faso

<sup>139</sup> Malgré la formalisation de la stratégie de ciblage, la dégradation de la situation humanitaire et les tensions politiques entre le PAM et le CONASUR jusqu'en 2022 n'ont pas permis une bonne coordination des modalités d'intervention et la répartition des responsabilités entre le PAM, le CONASUR et les partenaires coopérants. EPSP Burkina Faso. 2023.

<sup>140</sup> Faible harmonisation entre les acteurs avec une diversité des analyses de vulnérabilité et modalités de ciblage, une irrégularité des rations et une absence de données sur les bénéficiaires recevant plusieurs types d'appui. PSPE Mali. 2024.

<sup>141</sup> Entretien PAM Niger

<sup>142</sup> Entretien PAM Mauritanie

## Encadré 2

### Contribution du PAM à l'amélioration de l'efficacité du système PSA en Mauritanie

*Bénéficiant d'un contexte politique et financier favorable, les appuis du PAM répondent à des demandes proactives du gouvernement de la Mauritanie en matière de transfert de compétences et d'utilisation de leurs outils. Les avancées sur le volet « alerte précoce » sont importantes (transfert en 2023 de la gestion et du financement des enquêtes monitoring de la sécurité alimentaire et des sites sentinelles; utilisation et paramétrage du système d'information mis en place par la Banque mondiale à l'Observatoire de sécurité alimentaire). Cependant, les difficultés de l'État à financer la collecte de données font que certains partenaires s'interrogent sur les conséquences d'un transfert trop rapide sur la qualité des données et la réponse aux besoins<sup>143</sup>.*

*Le PAM a également soutenu fortement les volets « préparation et planification de la réponse » (création du dispositif de prévention et de réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles; transfert de compétences au Commissariat pour la sécurité alimentaire (CSA) en matière de ciblage, de calcul du panier alimentaire et de mise en œuvre des activités soudure depuis 2022 sur deux wilayas) et « financement » (création en 2022 du Fonds national de réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles). L'harmonisation des pratiques (coordination des montants et méthodes de ciblage) sur les standards de Tekavoul est acquise depuis 2019<sup>144</sup>.*

Le fait que le PAM soit le premier utilisateur du registre social a permis son opérationnalisation rapide et à grande échelle. L'intégration des données produites par le PAM lors du ciblage complémentaire dans le registre social et l'utilisation par le PAM de la plateforme du registre social d'enregistrement et de suivi des ménages assistés pour la soudure 2023 sont des avancées significatives qui permettent une amélioration continue de l'outil. Ces avancées ont demandé des efforts importants du BdP et du BRD pour trouver des compromis et satisfaire à la fois aux exigences de l'État en termes d'utilisation des outils nationaux et les normes du PAM en matière de protection des données personnelles. L'utilisation de la plateforme de paiement nationale par le PAM n'est pas pour le moment autorisée par le Siège, car elle n'est pas conforme aux normes en matière de protection des données personnelles, de passation de marché, d'assurance et de gestion du risque de fraude. Le BdP et le BRD estiment que ces normes sont trop contraignantes pour dépasser les pratiques d'alignement et s'inscrire dans la poursuite de stratégies d'adossement<sup>145</sup>.

Ces avancées ont bénéficié d'un environnement de partenariat favorable: la collaboration entre le PAM et la Banque mondiale (protocole d'accord signé en 2019, financement conjoint d'un poste d'assistant technique « protection sociale » depuis 2021) est un élément tout particulièrement stimulant de coordination des interventions avec le gouvernement et de mise en place d'un système de protection sociale qui s'adapte aux chocs; le niveau de collaboration entre les membres du groupe de travail protection sociale est également souligné.

135. **Des appuis encore trop faiblement basés sur des diagnostics.** Les appuis proposés par le PAM aux systèmes nationaux sont faiblement basés sur des diagnostics des besoins institutionnels<sup>146</sup> (notamment au Cameroun et en Centrafrique). Si des efforts sont réalisés<sup>147</sup>, les appuis institutionnels du BdP mauritanien se démarquent en s'adaptant à la demande du CSA et en réalisant des bilans réguliers.

136. **Les indicateurs de suivi donnent peu d'information sur la qualité et la durabilité des appuis.** L'atteinte des objectifs du PAM en matière de renforcement des capacités (mesurés en nombre d'activités d'assistance technique ou en nombre de formations/ateliers organisés ou études menées) s'est améliorée

<sup>143</sup> Entretiens ONG et bailleur qui soulignent un risque de sous-estimation du nombre de personnes à assister au niveau du CH 2024 en raison de la mauvaise qualité de la FSMS et du ralentissement de la remontée des données des sites sentinelles (une seule wilaya sur cinq transférée à l'État).

<sup>144</sup> PAM. 2023. EPSE Mauritanie

<sup>145</sup> Entretien PAM Mauritanie et BRD

<sup>146</sup> Revue de la littérature; entretien PAM et acteurs étatiques.

<sup>147</sup> Diagnostics réalisés au Burkina Faso (EPSP), atelier organisé au Nigéria et participation active aux organes de pilotage du dispositif nigérien.

dans l'ensemble des pays sur la période 2019 – 2022<sup>148</sup>. Les indicateurs de suivi sont cependant peu informatifs et ne permettent pas de juger de la performance des pays en matière de renforcement des capacités. Ce constat ainsi que le précédent ont également été notés par plusieurs évaluations de portefeuille<sup>149</sup>.

137. **Les facteurs facilitants du renforcement des systèmes au Sahel** sont: i) l'engagement durable du PAM dans la gouvernance des cellules de gestion des crises alimentaires et sa capacité d'expérimentation de systèmes<sup>150</sup>; ii) le rôle moteur des financements allemands pendant la crise de la COVID-19 (engagement pluriannuel et durable jusqu'en 2026; promotion de l'approche *twin track* et exigence forte d'harmonisation des pratiques entre l'UNICEF et le PAM au niveau régional); iii) le partenariat avec la Banque mondiale particulièrement constructif en Mauritanie et bien avancé dans plusieurs pays (notamment au Burkina Faso et au Tchad); iv) les financements du CLTF accordés à partir de 2024 au BdP Niger pour renforcer le système de PSA.

138. **Plusieurs facteurs freinent le renforcement des systèmes:** i) la série de coups d'État militaires<sup>151</sup> a fortement compliqué les appuis institutionnels du PAM et a demandé un effort considérable des BdP pour maintenir la confiance; ii) si le profil du personnel du PAM s'est largement diversifié pour répondre aux besoins d'accompagnement des gouvernements, des faiblesses sont toujours notées en matière de dialogue politique et de planification à long terme; iii) la difficulté du Siège à accompagner les mutations des BdP lors du transfert au gouvernement, des lenteurs liées à la gestion des risques dans des étapes clés tels que le partage des données personnelles ou la passation de marché ayant été observées (Encadré 2); iii) des difficultés à mobiliser les ressources financières prévisibles nécessaires au renforcement des capacités<sup>152</sup> pouvant rendre difficile la collaboration du PAM avec certains gouvernements<sup>153</sup>.

### 2.1.3 Dans quelle mesure le PAM a-t-il aligné son travail sur les principes humanitaires et permis/encouragé le maintien de l'accès humanitaire dans la région?



*L'adhésion (effective et affichée) aux principes humanitaires est un facteur clé d'accès pour le PAM mais également de sécurité et de protection. Selon les principes humanitaires, l'assistance du PAM est fournie dans le respect de la vie, de la santé et de la dignité des personnes (humanité), sur la base des seuls besoins, sans discrimination (impartialité). Pour ce faire, le PAM s'engage à ne pas prendre parti dans un conflit ou une controverse (neutralité) et opère indépendamment des intérêts des acteurs politiques ou militaires (indépendance opérationnelle). Les principes humanitaires sont consacrés par l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>154</sup> et une note approuvée par le Conseil d'administration du PAM<sup>155</sup>, et ils sont retranscrits par le PAM dans ses plans stratégiques globaux<sup>156</sup>.*

**[Pays cas d'étude: Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Mali, Mauritanie, Nigéria]**

<sup>148</sup> Source: revue de littérature - WFP. 2023. ACRs 2018 – 2022, Comet Report CM-R010b, and Cameroon CO

<sup>149</sup> PAM. 2024. Rapport annuel sur l'évaluation en 2023

<sup>150</sup> Entretiens au niveau régional, PAM et bailleurs; PAM et État Mauritanie; PAM. 2022. Politique actualisée de renforcement des capacités des pays.

<sup>151</sup> Revue de littérature.

<sup>152</sup> Dans les six pays, problème fortement souligné au Nigéria.

<sup>153</sup> Au Niger, le retrait du PAM de certaines zones du pays faute de budget est critiqué par l'État. Au Burkina Faso, les services déconcentrés doivent avancer les budgets (au-delà des 30 pour cent d'avance du PAM) et attendent plusieurs mois avant d'être remboursés. Faute de capacité à justifier les dépenses ou de ressources suffisantes, des services ont annulé des opérations et restitué l'avance du PAM.

<sup>154</sup> En 1991, la résolution 46/182 adopte les principes directeurs de l'aide humanitaire des Nations Unies, y compris les principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité. Le principe d'indépendance a été ajouté en 2009 par la résolution 1894.

<sup>155</sup> PAM. 2004. Principes humanitaires (WFP/EB.A/2004/5-C)

<sup>156</sup> PAM. 2022. Plan stratégique 2022 – 2025 et Plan stratégique 2017 – 2021.

**Constat clé 3**

*Sept des huit pays présentent une situation de conflit où l'adhésion aux principes humanitaires pose des dilemmes. Le PAM se fonde sur principes humanitaires en tant que cadre opérationnel et décisionnel quant aux zones et populations à assister (dans la limite des autorisations gouvernementales en matière d'accès) ou aux partenariats à mettre en place. Des faiblesses émergent cependant en lien avec i) la reconnaissance et le recul pris face aux dilemmes, ii) la difficile continuité de la prise de décision et le niveau d'encadrement du positionnement du PAM et iii) la réflexion collégiale et l'existence de plateformes de discussion (interne PAM, PAM/CP, PAM/baillleur, équipe humanitaire pays).*

139. **Des enjeux clés sur la zone.** Maintenir une approche fondée sur les principes humanitaires dans des situations de conflits (sept des huit pays couverts) pose des difficultés au PAM, comme à l'ensemble de la communauté humanitaire. Par exemple, au Burkina Faso et au Nigéria, les zones où le PAM peut distribuer de l'aide reflètent assez bien les mouvements de populations mais sont aussi *de facto* influencées par l'agenda militaire et politique du gouvernement. Par exemple, au Burkina Faso, le plan de distribution du PAM est discuté de façon hebdomadaire entre le PAM et le CONASUR, un organe gouvernemental. Les zones ayant fait l'objet d'opérations militaires gouvernementales récentes ont tendance à être priorisées par les autorités, comme un outil supplémentaire pour réassurer le contrôle gouvernemental sur le territoire. La présence du PAM dans ces zones où sont déplacés de nombreux civils répond à des besoins réels. *A contrario*, son absence dans d'autres zones où le contrôle du gouvernement est moindre et les besoins tout aussi importants peut nuire à la neutralité perçue du PAM.

140. **Un partenariat fort avec les gouvernements, un dialogue limité avec les groupes armés non étatiques: de la difficulté à rester neutre.** Les relations entre le PAM et les gouvernements parties prenantes à un conflit, élément structurant du positionnement du PAM au moment d'accompagner les États et leurs stratégies d'action, peuvent réduire la neutralité et l'indépendance opérationnelle avérées et perçues du PAM<sup>157</sup>. Or, maintenir et afficher sa neutralité est une condition clé pour accéder à l'ensemble des personnes touchées par des conflits armés et fournir une assistance dans le respect des principes de protection. Ces enjeux sont particulièrement prégnants dans le cadre de l'appui aux systèmes nationaux (voir la [section 2.1.2](#)) alors même que les équipes responsables du renforcement des capacités nationales (CCS) interrogées semblent peu conscientes des dilemmes opérationnels et éthiques se posant dans le cadre de leurs activités. Par exemple, au Mali, un décret présidentiel<sup>158</sup> ambitionne de faire du Registre social unifié (RSU) le point d'entrée du ciblage des activités humanitaires. Pour le moment, ce RSU ne couvre pas l'ensemble des zones de Gao, Tombouctou et Kidal, où les besoins sont importants et le contrôle étatique moindre.

141. **Le flou entourant l'interaction du PAM avec les groupes armés non étatiques peut également, dans certains contextes, porter atteinte à la neutralité telle que perçue du PAM<sup>159</sup> et limiter son accès<sup>160</sup>.** Le dialogue s'est amenuisé depuis 2018<sup>161</sup> notamment du fait de i) la fragmentation et la criminalisation des groupes armés non étatiques, ii) le manque d'intérêt de certains groupes armés à dialoguer avec les organisations humanitaires dont le PAM, iii) l'incertitude quant aux implications légales et financières pour le PAM à négocier avec des groupes armés non étatiques catégorisés par les bailleurs et/ou les gouvernements comme des groupes terroristes<sup>162</sup> et iv) l'interdiction, parfois explicite, faite aux acteurs humanitaires par les gouvernements hôtes d'établir un tel dialogue. Les interactions du PAM avec les groupes armés peuvent se faire de façon indirecte, via des intermédiaires locaux (p. ex. au Mali ou en Centrafrique). Ces activités indirectes peuvent permettre de maintenir l'accès pour assurer les distributions

<sup>157</sup> WFP. 2018. Evaluation of WFP Policies on Humanitarian Principles and Access in Humanitarian Contexts

<sup>158</sup> Décret n°2022-0276/PT-RM instituant le Registre social unifié

<sup>159</sup> Aussi dans WFP. 2018. Evaluation of WFP Policies on Humanitarian Principles and Access in Humanitarian Contexts

<sup>160</sup> WFP. 2018. Evaluation of WFP Policies on Humanitarian Principles and Access in Humanitarian Contexts

<sup>161</sup> En 2023, zéro dialogue rapporté au Burkina Faso, au Cameroun, en Centrafrique ou au Nigéria

<sup>162</sup> Voir aussi WFP. 2018. WFP Decision-Making Case Studies Learning Component, Evaluation of WFP's Policies on Humanitarian Principles and Access in Humanitarian Contexts

alimentaires mais elles risquent de porter atteinte à la neutralité telle que perçue du PAM. Il faut souligner toutefois qu'une grande majorité des répondants à l'enquête en ligne estime que le principe de neutralité est toujours ou généralement respecté par le PAM et ses partenaires coopérants (voir l'annexe 12). Le tout récent guide du PAM portant sur les interactions avec les acteurs non étatiques est une ressource précieuse pour l'avenir<sup>163</sup>.

142. **Des efforts de sensibilisation mais une sous-estimation des enjeux.** Dès 2019, le BRD a sensibilisé les BdP aux enjeux liés aux principes humanitaires<sup>164</sup> (voir la [section 2.3.3](#)). Le PAM prend aussi en compte l'adhésion aux principes dans la sélection de ses partenaires coopérants qui se voient également offrir des séances de formation sur ce sujet. Le PAM tend cependant à laisser ses partenaires coopérants négocier avec les groupes armés non étatiques dans un cadre flou et avec une autonomie très forte qui contraste avec le contrôle imposé sur d'autres aspects (voir la [section 2.4.3](#)). Le PAM a également déployé des efforts de sensibilisation des gouvernements centraux et locaux (Cameroun, Centrafrique, Burkina Faso). Ces efforts sont essentiels car le PAM a besoin d'un engagement fort au plus haut niveau des autorités étatiques pour soutenir le respect de ces principes. Les effets de ces formations et campagnes de sensibilisation sont peu connus des informateurs du PAM. Les sondés se sentent compétents, voire très compétents, pour appliquer les principes humanitaires (88 pour cent des partenaires ONG-N, 86 pour cent des ONG-I, 97 pour cent des membres du PAM). Cette confiance semble dichotomique avec le manque de recul et de cadre de concertation autour de l'opérationnalisation des principes.

143. **Une gestion des dilemmes humanitaires insuffisamment encadrée.** Les décisions prises par le PAM quant à l'opérationnalisation des principes varient d'un contexte à un autre et peuvent changer assez drastiquement d'un senior management à un autre, souvent seul face aux décisions à prendre quant à ces dilemmes. L'absence de processus d'escalade vers le BRD et le Siège des décisions à prendre en fonction de leurs implications et les positions parfois fluctuantes du HCT conduisent à une gestion trop peu encadrée. Une contextualisation est nécessaire mais les revirements importants, nonobstant la volatilité des situations, présentent le risque d'affaiblir le PAM dans ses négociations et son plaidoyer, notamment avec les gouvernements.

### Encadré 3

#### L'utilisation fluctuante des escortes armées

L'utilisation d'escortes armées peut faciliter l'accès à des zones insécurisées mais peut également engendrer des tensions avec les principes humanitaires. Lorsque le PAM dépend d'une armée ou d'une mission de maintien de la paix pour décider où et quand il peut ou ne peut pas intervenir, son indépendance opérationnelle est entravée. En contradiction avec le principe d'impartialité, les acteurs armés peuvent orienter l'assistance du PAM vers ou loin de certaines localités dans un but politique ou militaire, en utilisant des arguments de sécurité. Dans la région, les escortes sont fournies par une partie au conflit. Une proximité perçue avec cette partie (gouvernement ou mission de maintien de la paix) compromet en outre la perception qu'on a du PAM en tant qu'acteur neutre et l'expose ainsi à des risques sécuritaires et réputationnels.

C'est pourquoi, en principe, le PAM ne fait appel à des escortes armées qu'en dernier recours<sup>165</sup>, après avoir pesé les risques éventuels sécuritaires et réputationnels avec l'impératif humanitaire. Cependant, les escortes sont parfois rendues obligatoires par le gouvernement dans certaines zones (comme au Niger ou au Burkina Faso). Ainsi, au cours de la période, elles étaient routinières dans certains contextes comme au Nigéria ou en Centrafrique<sup>166</sup>.

144. **Peu de réflexions collégiales autour des principes comme cadre de décision.** Les dilemmes et décisions prises par le PAM quant à l'application des principes sont peu documentés (p. ex. dans le PSPE<sup>167</sup>).

<sup>163</sup> WFP. 2024. Engagement with Non-State Armed Groups. Operational Guidelines.

<sup>164</sup> Entretiens BRD

<sup>165</sup> WFP. 2018. Humanitarian Principles and Access: WFP Decision-Making Case Studies.

<sup>166</sup> Informateurs clés PAM senior management et sécurité.

<sup>167</sup> WFP. 2023. CEE Sahel Revue de la littérature

Il existe peu de plateformes de discussion internes au PAM, entre le PAM et les partenaires coopérants ou entre le PAM et les bailleurs, ces derniers regrettant en outre l'opacité des décisions prises par le PAM en la matière<sup>168</sup> tout en reconnaissant la sensibilité de ces questions et la nécessité d'une certaine discrétion. Les études de cas anonymisées développées dans le cadre de l'évaluation globale des principes<sup>169</sup> sont peu connues des équipes du PAM dans les BdP. Ces études font actuellement l'objet d'une mise à jour. En outre, début 2024, la Division des programmes a finalisé un guide portant sur l'engagement avec des groupes armés non étatiques<sup>170</sup>. Ces documents présentent des opportunités d'engagement et de discussions futures, en interne et en externe

145. **Un rôle fort possible du PAM au niveau interagence.** Les décisions portant sur l'application ou le plaidoyer autour des principes sont régulièrement prises au niveau interagence où le PAM joue un rôle clé. Les acteurs externes et notamment les membres des groupes accés encouragent le PAM à utiliser son volume opérationnel et son fort niveau d'accès au niveau de l'équipe humanitaire pays et des gouvernements comme levier de négociation. Or, plusieurs acteurs ou représentants humanitaires en première ligne de ces négociations n'ont pas pu avoir accès au territoire national<sup>171</sup>. La ligne de crête sur laquelle le PAM doit manœuvrer est donc très étroite.

#### Niveau d'accès

#### Constat clé 4

*Face à des contraintes d'accès très fortes, le PAM s'impose dans la zone comme un acteur incontournable qui a su diversifier ses stratégies et qui s'appuie sur sa légitimité, son maillage local et ses moyens logistiques.*

146. **Des contraintes d'accès fortes.** L'accès physique à la zone (hors Mauritanie<sup>172</sup>) s'est largement détérioré sur la période (voir le tableau 2) à la fois en raison de contraintes sécuritaires et politiques, des conséquences de catastrophes naturelles (p. ex. inondations) et de faiblesse des infrastructures.

Tableau 2: Contraintes d'accès 2018 – 2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Burkina Faso</b>			Contraintes fortes	Contraintes fortes	Contraintes très fortes	Contraintes très fortes
<b>Centrafrique</b>	Contraintes très fortes	Contraintes très fortes	Contraintes fortes	Contraintes très fortes	Contraintes très fortes	Contraintes très fortes
<b>Cameroun</b>	Contraintes fortes	Contraintes fortes	Contraintes fortes	Contraintes très fortes	Contraintes très fortes	Contraintes très fortes
<b>Tchad</b>			Contraintes fortes	Contraintes fortes	Contraintes très fortes	Contraintes fortes
<b>Mali</b>	Contraintes fortes	Contraintes fortes	Contraintes très fortes	Contraintes extrêmes	Contraintes très fortes	Contraintes très fortes
<b>Niger</b>			Contraintes fortes	Contraintes très fortes	Contraintes très fortes	Contraintes fortes
<b>Nigéria</b>	Contraintes fortes	Contraintes très fortes	Contraintes très fortes	Contraintes extrêmes	Contraintes très fortes	Contraintes extrêmes

Source: Équipe d'évaluation sur la base de ACAPS Humanitarian Access Overview (2018 – 2023)

147. **Des stratégies d'accès efficaces.** Le PAM a obtenu ou maintenu un niveau d'accès que les sondés et les informateurs clés externes et internes jugent élevé dans les huit pays (figure 22). Ce niveau d'accès élevé renforce le rôle du PAM et sa plus-value comparative au sein de la communauté humanitaire. Les contraintes d'accès ont cependant entravé les opérations du PAM et notamment sa capacité à fournir une

<sup>168</sup> Entretiens bailleurs au Burkina Faso, au Cameroun et au Nigéria

<sup>169</sup> WFP. 2018. Humanitarian Principles and Access: WFP Decision- Making Case Studies.

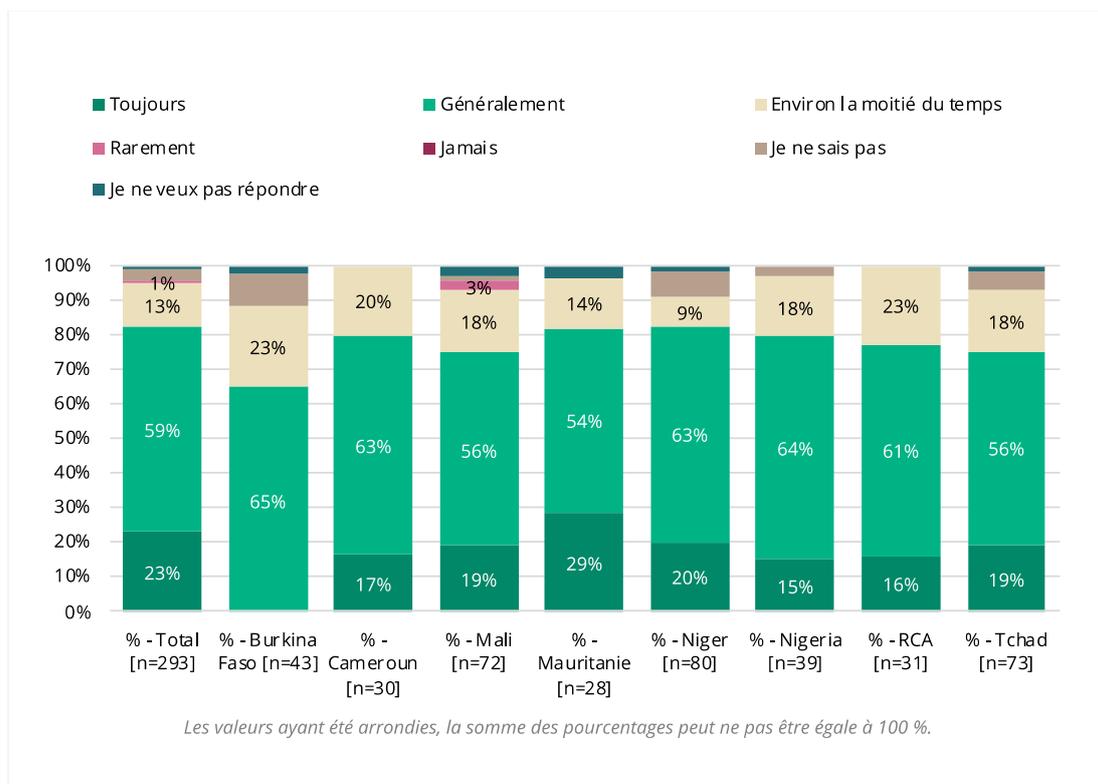
<sup>170</sup> WFP. 2024. Engagement with Non-State Armed Groups. Operational Guidelines.

<sup>171</sup> <https://reliefweb.int/report/burkina-faso/burkina-faso-transitional-governments-persona-non-grata-designation-resident-coordinator-does-not-apply-united-nations-officials-secretary-general-says>

<sup>172</sup> Bien que la Mauritanie ne soit pas classée comme un pays présentant de fortes contraintes d'accès, les distances sont grandes et les escortes obligatoires dans la zone du Hodh Chargui.

assistance dans des zones où la présence étatique est limitée<sup>173</sup> ou dans des zones enclavées et peu desservies<sup>174</sup>.

**Figure 22: Mesure avec laquelle le PAM et ses partenaires coopérants accèdent aux populations dans le besoin par pays**



Source: enquête en ligne

148. **Des stratégies diversifiées, facteur clé d'accès.** Sur la période, le PAM a mobilisé et combiné un éventail de plus en plus large de stratégies d'accès:

- Renforcement de l'acceptance, stratégie centrale du PAM: les caractéristiques inhérentes des opérations du PAM facilitent l'accès (pertinence, volume, présence historique). Le PAM s'est en outre attaché à établir et entretenir activement de bonnes relations avec les communautés locales<sup>175</sup>, les représentants de l'État, les autorités traditionnelles et/ou religieuses, ce qui accroît l'efficacité de son plaidoyer en matière d'accès.
- Maillage local: dans les huit pays, le PAM maintient un réseau important de sous-bureaux qui jouent un rôle clé dans le maintien de l'accès<sup>176</sup>. Le PAM a en outre développé et diversifié ses partenariats avec des ONG-N et des tiers chargés du suivi (TPM) (Burkina Faso, Cameroun, Niger ou Mali) et des transporteurs privés (voir la [section 2.4.2](#)). Pour plus de 80 pour cent des sondés du PAM, les partenariats contribuent fortement à garantir l'accès.
- Mise à disposition de moyens logistiques: le PAM mobilise les vols UNHAS ou sa propre flotte afin de poursuivre des distributions hélicoptérées, comme au Burkina Faso. La plus-value d'UNHAS est reconnue par les autres acteurs qui soulignent cependant qu'au Cameroun et au Nigéria, les lignes UNHAS font parfois doublon avec des lignes commerciales existantes.
- Adaptation de la conception des programmes: le PAM prépositionne des vivres dans certaines zones du Cameroun, du Burkina Faso ou de Centrafrique qui deviennent inaccessibles au moment de la

<sup>173</sup> Informateurs clés au Burkina Faso et Nigéria et PAM. 2023. EPSP Burkina Faso

<sup>174</sup> PAM. 2023. EPSP Centrafrique

<sup>175</sup> WFP. 2023. Summary of Evaluation Evidence on WFP Community Engagement in Western Africa.

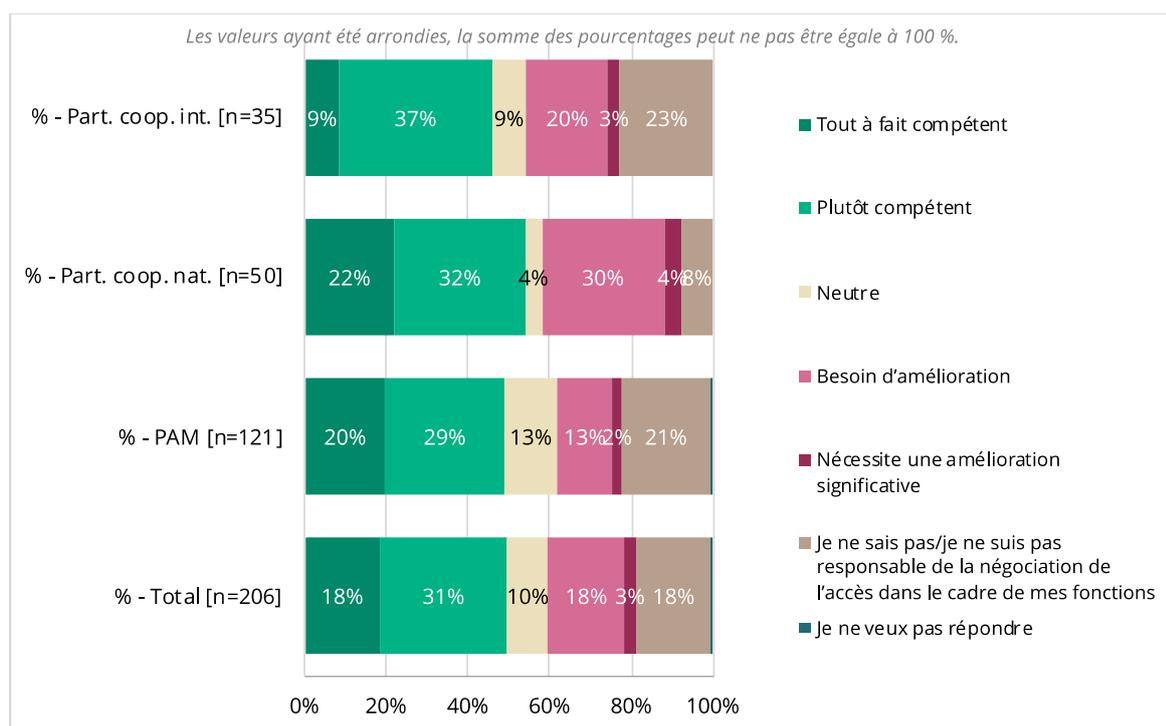
<sup>176</sup> Cité comme un facteur clé d'accès par plus de 95 pour cent des sondés du PAM

saison des pluies. L'utilisation des modalités de transferts de type monétaire a été un temps envisagée comme une façon de maintenir l'accès<sup>177</sup> mais cette stratégie est en perte de vitesse du fait des barrières règlementaires en zones difficiles d'accès, par exemple au Burkina Faso (voir la [section 2.3.1](#)).

149. **Des outils, systèmes et capacité internes qui facilitent l'accès.** Au cours de la période, le PAM a consolidé au niveau central, régional et pays, ses systèmes et outils (p. ex. l'« Access Monitoring Tool » en usage au Niger, Burkina Faso et Mali) afin de négocier et de maintenir l'accès à ses zones d'opération. Depuis 2018, tous les pays difficiles d'accès<sup>178</sup>, hormis le Tchad, se sont dotés d'une stratégie d'accès formalisée<sup>179</sup>.

150. Le bureau régional et les BdP Mali, Burkina Faso et Niger ont mobilisé une expertise spécifique via le recrutement d'un responsable chargé de l'accès. Au-delà de ces spécialistes, les capacités des équipes du PAM et des partenaires coopérants ont été renforcées, notamment par des formations, pour certaines organisées en partenariat avec le Centre de compétence de négociations humanitaires. Ces compétences ne sont pas encore totalement solidifiées (figure 23), avec un niveau de confiance plus faible rapportée par les personnes sondées au Burkina Faso et en Centrafrique<sup>180</sup>. Ce résultat contraste particulièrement avec le niveau de confiance quant à l'application des principes humanitaires (paragraphe 91): le PAM se sent moins compétent en matière d'accès alors qu'il a mis en place des stratégies réelles et efficaces. Ce paradoxe illustre le besoin de prendre la mesure de l'importance des enjeux liés aux principes. Les sondés pensent comprendre ces enjeux mais les résultats de l'évaluation révèlent qu'ils sont sous-estimés.

**Figure 23: Mesure dans laquelle le répondant se sent compétent pour négocier l'accès humanitaire par type d'organisation**



Source: enquête en ligne

<sup>177</sup> Burkina Faso et Tchad

<sup>178</sup> Sur la base de l'ACAPS Humanitarian Access Overview (2018 – 2023)

<sup>179</sup> Centrafrique (2018), Burkina Faso et Nigéria (2019), Niger (2020), Cameroun (2021) et Mali (2022).

<sup>180</sup> Au Burkina Faso seuls 36 pour cent des sondés se sentent tout à fait ou plutôt compétents. Ils ne sont que 32 pour cent en Centrafrique.

## 2.1.4 Efficacité: qu'est-ce que la réponse du PAM a apporté aux personnes touchées?

Cette section s'articule avec la **TdC reconstituée** (figure 10), présentée en détail dans l'annexe 3 et l'annexe 4. Elle analyse les résultats de l'action du PAM en relation avec les **trajectoires de changement (TC)** suivantes: **TC – Réponse aux crises** (Répondre aux besoins alimentaires, nutritionnels et essentiels d'urgence de manière qualitative et en temps opportun), **TC – Systèmes nationaux** (Renforcer les systèmes nationaux de réponse aux crises et de protection sociale), **TC – Écosystème humanitaire** (Renforcer l'écosystème humanitaire par la prestation de services, la médiation de partenariats et des initiatives de plaidoyer), ainsi que les contributions des **TC – Capital humain** (Remédier aux vulnérabilités structurelles et renforcer le capital humain) et **TC – Moyens d'existence** (Améliorer les moyens de subsistance et la gestion des risques) à l'objectif de réduction des besoins urgents. Cette section renvoie régulièrement aux autres sections du rapport dans un souci d'éviter les redondances.

### Constat clé 5

La PAM a fourni une assistance à un grand nombre de bénéficiaires, et ce conformément à ce qui était planifié. Cependant, l'atteinte des résultats faisant l'objet d'un suivi grâce au cadre de résultats du PAM a été compromise par une combinaison de facteurs externes et internes et par un contexte en constante évolution. Celui-ci ayant donné lieu à une détérioration de la situation alimentaire et nutritionnelle, le choix stratégique a été de privilégier une couverture large des populations en insécurité alimentaire plutôt que de soutenir un nombre plus restreint d'entre elles (en cohérence avec les principes d'action du PAM repris au niveau régional et déclinés localement).

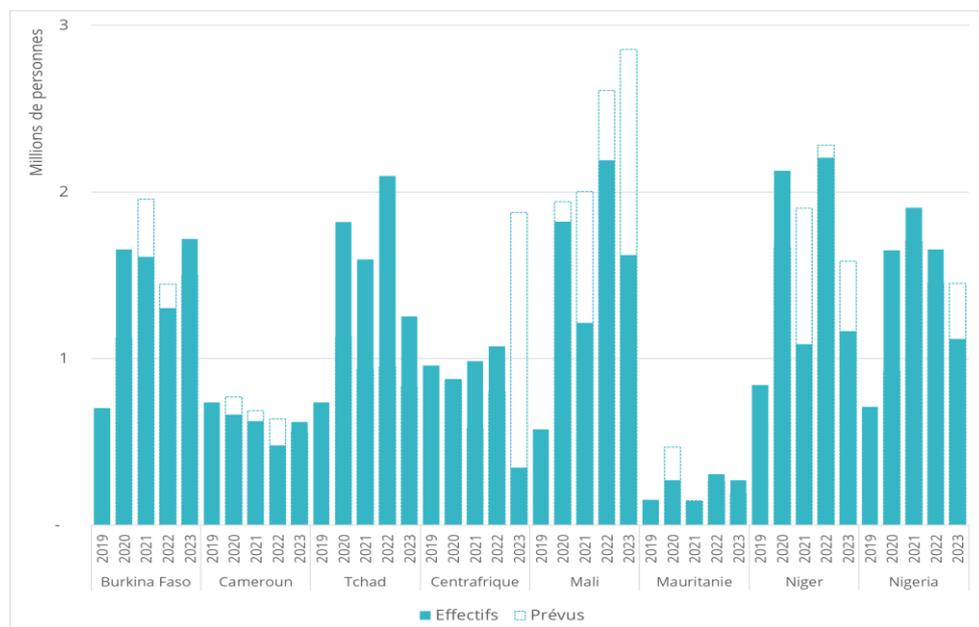
### Produits d'ensemble de l'action du PAM

151. **De 2018 à 2023, le PAM a systématiquement atteint ou dépassé ses cibles annuelles de bénéficiaires dans les huit pays.** La figure 11 (section 1.2.4) indique que le taux d'atteinte des bénéficiaires ciblés fluctue entre 75 pour cent (en 2019) et 107 pour cent (en 2020). En 2023, le taux de réalisation est en recul (83 pour cent). La figure 14 de l'annexe 10 illustre des variations entre pays, avec une forte croissance au Niger et au Burkina Faso, une proportion de femmes soutenues très élevée au Nigéria et un niveau de réalisation moyen un peu plus faible au Mali (74 pour cent) et au Cameroun (89 pour cent).

### Activités relevant de la TC – Réponse aux crises

152. Les activités URT représentent de loin la partie la plus importante du programme en termes de nombre de bénéficiaires. De 2019 à 2023, les personnes recevant des URT ont représenté plus de 60 pour cent des bénéficiaires dans les huit pays. Le taux de réalisation a été très élevé depuis 2020, mais a connu un net recul en 2023. Ce recul en 2023 a concerné plus fortement la Centrafrique et le Nigéria, ainsi que certains BdP du Sahel: Niger et Mali (voir la figure 24).

**Figure 24: Nombre prévu et nombre atteint de bénéficiaires URT dans les huit pays (2020 – 2023)<sup>181</sup>**



Source: PAM. 2023. *CM-R023 - Actual\_Beneficiary\_Adjustment\_CSP\_PROGRAMME\_AREA\_v1.2*. Base de données obtenue en avril 2024. Les données bénéficiaires prévus par domaine d'activité ne sont pas disponibles pour 2019. Les données sur les bénéficiaires prévus et effectifs par domaine d'activité ne sont pas disponibles pour 2018.

153. Du fait de contraintes de ressources et de difficultés d'approvisionnement (voir la figure 13 et la figure 14 pour les volumes de vivres et de transferts de type monétaire distribués, et voir les figures 16, 17 et 18 de l'annexe 10 pour une désagrégation par pays et une analyse spécifique pour les activités de transferts inconditionnels), le PAM a dû réduire ses rations face à des besoins croissants, en cohérence avec les orientations fournies par le bureau régional<sup>182</sup> et sur la base des orientations fournies par le Siège<sup>183</sup>. L'écart entre ressources nécessaires pour assurer la mise en œuvre des activités prévues et les ressources mobilisées s'est accru en 2023 (voir la figure 13 de l'annexe 9). Le PAM a procédé à des réductions de rations à un moment donné au cours de la période dans les huit pays. En 2023, après la publication des directives régionales en matière de priorisation, certains bureaux ont décidé de privilégier une réduction du nombre de bénéficiaires (par exemple, en Mauritanie), tandis que d'autres ont dû poursuivre une stratégie de coupure des rations, par exemple au Mali et au Niger. En cas de coupures de ration, les transferts n'ont pas couvert les besoins de base des personnes ciblées. Au Tchad, en 2023, le PAM a dû suspendre une partie de ses programmes auprès des populations déplacées dans la zone du lac Tchad afin de mieux concentrer ses efforts en réponse à l'afflux de réfugiés venant du Soudan.

154. **Le PAM n'a pas atteint ses cibles de bénéficiaires de programmes de traitement de la malnutrition** (voir la figure 24 de l'annexe 10)<sup>184</sup>. Concernant le traitement de la malnutrition, les impacts sécuritaires sur le fonctionnement des systèmes sanitaires ont également freiné l'atteinte des objectifs dans certains pays<sup>185</sup>.

155. L'Équipe d'évaluation n'a pas pu analyser séparément les chiffres des bénéficiaires de programmes nutritionnels, d'alimentation scolaire et de création d'actifs/moyens de subsistance relevant de la

<sup>181</sup> Les données bénéficiaires prévus par domaine d'activité ne sont pas disponibles pour 2019. Les données bénéficiaires prévus et effectifs par domaine d'activité ne sont pas disponibles pour 2018.

<sup>182</sup> WFP. 2023. *Prioritization and ration size guidance*, RBD

<sup>183</sup> WFP 2021 Targeting and prioritization Operational Guidance Note. Section 5 extract: "or example, when providing life-saving assistance in a rapid-onset emergency it is probably more important to cover as many people as possible with a reduced level of assistance"

<sup>184</sup> Le PAM avait prévu environ 4,6 millions de bénéficiaires pour le traitement de la malnutrition mais n'a atteint que 73 pour cent des cibles prévus.

<sup>185</sup> PAM. 2023. *EPSP Burkina Faso*

TC – Réponse aux crises de bénéficiaires d'interventions similaires, de la TC – Capital humain ou de la TC – Moyens d'existence. Ces données sont présentées ci-dessous, en lien avec ces deux dernières trajectoires de changement.

#### **Activités relevant de la TC – Capital humain**

156. **Le PAM s'est approché de ses cibles de bénéficiaires des programmes d'alimentation scolaire** (voir la figure 23 de l'annexe 10). En 2020, la pandémie de COVID-19 a eu un impact sur les programmes de cantines scolaires du PAM, car elle a entraîné la fermeture des écoles dans tous les pays<sup>186</sup>. La fermeture des écoles ciblées par des groupes armés et des limitations en termes de financement ont également empêché certains BdP d'atteindre leurs objectifs.

157. **Le PAM n'a pas atteint ses cibles de bénéficiaires de programmes de prévention de la malnutrition** (voir la figure 22 de l'annexe 10)<sup>187</sup>. Ces programmes (distribution de produits de supplémentation pour les femmes enceintes et allaitantes et les jeunes enfants et actions de communication pour le changement de comportement), qui ne rentrent pas dans les politiques de certains bailleurs, font l'objet d'une contrainte particulièrement forte sur la mobilisation de financements, et sur l'approvisionnement en produits de supplémentation nutritionnelle.

#### **Activités relevant de la TC – Moyens d'existence**

158. **Le PAM n'a pas atteint ses cibles de bénéficiaires de programmes d'appui à la création d'actifs et de moyens de subsistance** (voir la figure 12 de l'annexe 9)<sup>188</sup>, programmes dont les objectifs et les réalisations ont néanmoins fortement augmenté au cours de la période (passant de près de 2 millions de personnes en 2020 à 5,3 millions en 2023). Le nombre de bénéficiaires effectifs est passé de 1,3 à 2,4 millions de personnes sur la même période. Les plus fortes augmentations en nombre de bénéficiaires concernent les pays du Sahel et en particulier le Niger (avec plus de 500 000 bénéficiaires de plus par an en l'espace de 4 ans). Le BdP Cameroun a doublé le nombre de bénéficiaires de cette activité sur la période.

#### **Activités relevant de la TC – Systèmes nationaux**

159. **Dans les huit pays, le PAM a atteint de bons pourcentages de ses indicateurs de produits liés aux activités de CCS**, grâce à l'organisation de formations, à la réalisation d'études, au soutien apporté aux stratégies nationales et à l'amélioration des systèmes de protection sociale. L'analyse de la **TC – Systèmes nationaux** est présentée plus en détail dans la [section 2.1.2](#).

#### **Activités relevant de la TC – Écosystème humanitaire**

160. **Un pourvoyeur efficace de services communs**: les éléments issus de l'examen de la littérature mettent en évidence le rôle important joué par UNHAS dans la facilitation de l'accès humanitaire et des opérations dans les huit pays concernés. Les contributions du PAM à d'autres services communs, notamment par le biais des clusters logistiques et de télécommunications d'urgence, sont largement reconnues par ses partenaires<sup>189</sup>. Les services et plateformes partagés comptent de façon consistante parmi les deux catégories les mieux notées s'agissant de l'atteinte des produits sur la période pour les huit pays<sup>190</sup>. L'analyse des actions de prestations de services auprès des gouvernements est détaillée dans la section 2.1.2.

#### **Résultats de l'action du PAM**

161. S'appuyant sur l'analyse des indicateurs du PAM, cette section propose une analyse synthétique des résultats du PAM en termes d'objectifs de réduction de l'insécurité alimentaire des populations en crises atteints grâce aux TC Réponse aux crises, Systèmes nationaux et Écosystème humanitaire, ainsi que la

---

<sup>186</sup> Dans certains cas, des mécanismes de distributions alternatives notamment à travers les rations à emporter ont permis de maintenir le programme d'assistance aux élèves vulnérables.

<sup>187</sup> De 2020 à 2022, pour les huit pays, le PAM avait prévu un peu plus de 7 millions de bénéficiaires pour la prévention de la malnutrition mais n'a atteint que 47 pour cent des cibles prévues.

<sup>188</sup> Les interventions en matière de « Création d'actifs et de moyens de subsistance » relèvent à la fois des TC 1 et 2.

<sup>189</sup> Sahel CEE Revue de la littérature

<sup>190</sup> COMET CM-R008\_-\_Output\_Indicators\_(CSP)\_all countries\_2018 - 2023

contribution des TC - Capital humain et Moyens d'existence à ce même objectif. Les constats suivants s'appuient sur une analyse des indicateurs de résultats dans les huit BdP (voir l'annexe 10).

162. **TC – Réponse aux crises: les objectifs de sécurisation alimentaire et nutritionnelle des populations en crise tels qu'appréciés par 4 indicateurs retenus directement liés aux activités URT sont en général non atteints**, à l'exception du Niger et de la Mauritanie où les résultats sont plus satisfaisants sur la période 2018 – 2023. Une tendance à la dégradation est observée: l'année 2019 est celle où les objectifs ont été les plus fréquemment atteints, tandis que les années 2022 et 2023 sont celles où ils l'ont été le moins souvent. En 2023, dans cinq pays sur huit, les scores de consommation alimentaire moyens des ménages soutenus par les activités d'URT se sont dégradés.

163. **TC – Capital humain: les résultats associés sont contrastés dans le temps et entre pays**. De manière générale, il n'est pas possible de conclure à une contribution ou à une absence de contribution à la réduction des besoins humanitaires à travers l'analyse des résultats des actions associées à cette trajectoire de changement.

164. Les indicateurs de résultats des programmes de traitement de la malnutrition aiguë sont très satisfaisants, mais les limites en termes de qualité des données permettant de les mesurer sont bien connues, et ces indicateurs ne rendent pas compte de la couverture des programmes de traitement, qui est documentée comme étant une limite importante<sup>191</sup>. En outre, le PAM n'a pas systématiquement investi dans la réalisation de travaux d'enquêtes de la couverture de type SQUEAC<sup>192</sup>, assez complexes et coûteux à mettre en œuvre.

165. Les indicateurs de performance des programmes de prévention de la malnutrition rendent des résultats similaires: les indicateurs d'adhésion au programme sont généralement satisfaisants, mais la couverture n'est pas souvent mesurée de manière robuste alors qu'elle est souvent faible, y compris à l'échelle des zones à risques<sup>193</sup>. L'analyse de l'un des indicateurs d'appréciation des activités de communication pour le changement de pratiques alimentaires (Diversité alimentaire minimale – Femmes et filles en âge de procréer) souligne des résultats assez contrastés d'un pays à un autre et dans le temps<sup>194</sup>.

166. Le même constat est fait à propos de l'un des principaux indicateurs des programmes d'alimentation scolaire (taux de rétention): les résultats sont positifs au Cameroun et en Centrafrique pour les années 2021 et 2022, ainsi qu'au Tchad et au Mali. Au Niger, les résultats positifs évalués en début de période<sup>195</sup> sont confirmés par des tendances récentes et ont notamment permis de faciliter la scolarisation des filles<sup>196</sup>. Une étude récente souligne les effets importants de ces programmes sur le développement humain en milieu rural au Niger<sup>197</sup> et vise à produire des analyses portant sur le rapport coût/bénéfices. Cependant, l'insécurité a eu un impact négatif sur la conduite et le suivi des programmes au Burkina Faso<sup>198</sup> et la pandémie de COVID-19 a également eu des effets négatifs, notamment en Mauritanie<sup>199</sup>.

167. **TC – Moyens d'existence: des résultats prometteurs sur la réduction des besoins humanitaires au Sahel**. Dans les pays du Sahel, la mise à l'échelle du programme de la SRI a été importante<sup>200</sup>. Un travail de capitalisation des résultats de la SRI documentés par les systèmes de suivi du PAM a souligné des effets positifs sur la sécurité alimentaire et la réduction de la vulnérabilité des ménages aux chocs climatiques<sup>201</sup>. Par ailleurs, plusieurs BdP ont conduit ou vont conduire des évaluations de programme, et une évaluation

---

<sup>191</sup> Entretien BRD

<sup>192</sup> À l'exception du Niger: entretiens Niger et BRD

<sup>193</sup> Entretien BRD

<sup>194</sup> Objectifs régulièrement atteints au Niger, au Tchad et en Mauritanie, non atteints au Burkina Faso, en République centrafricaine et au Mali, et hétérogènes d'un groupe cible à l'autre au Nigéria et au Cameroun.

<sup>195</sup> WFP. 2020. Evaluation Series on Emergency School Feeding in the Democratic Republic of Congo.

Lebanon. Niger and Syria. (Données 2014 – 2016 pour le cas d'étude Niger)

<sup>196</sup> PAM. 2023. Évaluation du programme « Breaking Barriers for Girls' Education » au Niger 2019 – 2022.

<sup>197</sup> SNH, LSHTM, WFP, 2024; les retours sur investissement dans l'alimentation scolaire au Niger.

<sup>198</sup> PAM. 2023. EPSP Burkina Faso.

<sup>199</sup> PAM. 2023. EPSP Mauritanie.

<sup>200</sup> 220 000 ha réhabilités, 2750 villages et 3 millions de personnes soutenues entre 2018 et 2022

<sup>201</sup> WFP. 2022. Evidence from WFP's Integrated Resilience Programme in the Sahel: Equipping Communities to Withstand Food Crises

d'impact au Niger<sup>202</sup> souligne des effets positifs notamment sur la sécurité alimentaire des ménages (davantage prononcés après la saison des récoltes) et la production agricole. Le BdP Niger a travaillé avec le Système d'alerte précoce national pour établir une méthode d'appréciation des effets de la SRI sur les besoins humanitaires, dont les premiers résultats, encore fragiles sur le plan méthodologique<sup>203</sup>, sont encourageants et ont été largement diffusés. Les effets positifs de la mise en œuvre de la SRI sur la cohésion sociale en zones « stables » ont déjà été soulignés. En dehors des pays couverts par la SRI, la contribution de la TC – Moyens d'existence à la réduction des besoins humanitaires est beaucoup moins bien documentée, malgré des résultats parfois positifs mis en évidence: augmentation de la diversité des cultures (Cameroun), réduction des pertes après récolte (Centrafrique), résultats contrastés au Nigéria<sup>204</sup>.

168. Les résultats spécifiques associés à la mise en œuvre du « paquet résilience » en zones « tampon », indirectement mais fortement impactées par les crises sécuritaires, ne sont pas bien documentés et *a fortiori* leur contribution à la réduction des besoins humanitaires<sup>205</sup>.

169. **TC – Systèmes nationaux et TC – Écosystème humanitaire: l'analyse des indicateurs de résultats ne permet pas de mesurer la contribution à la réduction de l'insécurité alimentaire des populations en crise**, ni même d'ailleurs les effets sur le renforcement ou la contribution aux systèmes. Ils portent essentiellement sur des produits immédiats<sup>206</sup>.

### Effets inattendus

170. Compte tenu de l'échelle de l'action du PAM, les effets inattendus sont bien sûr nombreux et divers. Il est difficile de les documenter dans leur ensemble à une échelle aussi vaste que le champ de cette évaluation. Les éléments suivants tentent de catégoriser les principaux effets inattendus, illustrés à travers des témoignages, le plus souvent documentés à travers des entretiens auprès de groupes de bénéficiaires. Aussi, ces exemples ne doivent pas être interprétés comme des généralités mais comme des risques à atténuer.

**Tableau 3: Exemples d'effets inattendus**

Exemples d'externalités positives	Exemples d'externalités négatives
<p><b>Le choix des lieux de l'assistance influence les mouvements de population.</b> Selon plusieurs discussions de groupe ciblées (FGD)<sup>207</sup>, les appuis socioéconomiques contribuent à limiter l'exode rural, notamment des jeunes des campagnes vers les villes en cas de mauvaise récolte. D'un autre côté, les effets d'attraction liés aux cantines scolaires contribuent aussi à un afflux d'élèves dans les villages bénéficiaires, voire à fixer certaines familles autour des écoles<sup>208</sup>. Selon un FGD « cela évite aux PDI d'être en errance à travers le pays ou à l'étranger et leur permet de se fixer sur un territoire d'accueil »<sup>209</sup>.</p> <p><b>Inclusion.</b> Les enregistrements pour les transferts de type monétaire ont parfois permis la délivrance de pièces d'identité pour des populations qui n'en avaient pas ou</p>	<p>Elles sont largement liées aux différents aspects traités dans les autres sections (protection, ciblage, sensibilité aux conflits, préparation et réponse aux urgences) et à un suivi insuffisant des différents types de risques<sup>214</sup>.</p> <p><b>Activités mal adaptées aux besoins:</b> dans certains cas, le taux de paiement est considéré comme réduit par rapport au travail réalisé<sup>215</sup>. Les activités de résilience ne sont pas toujours adaptées aux enjeux du contexte (distance, pénibilité pour les femmes)<sup>216</sup>. Les pratiques de revente de produits sur les marchés locaux ne sont pas rares non plus<sup>217</sup>, notamment pour couvrir d'autres besoins non pris en compte. Des délais trop importants entre le ciblage et la mise en œuvre des activités peuvent rendre caducs le ciblage et les actions identifiées<sup>218</sup>.</p>

<sup>202</sup> WFP. 2024. Niger, Resilience Learning in the Sahel, Endline Impact evaluation report.

<sup>203</sup> Échanges avec le BdP Niger

<sup>204</sup> WFP. 2022. Evaluation of the Nigeria WFP Country Strategic Plan 2019 – 2022.

<sup>205</sup> Entretiens BRD et BdP Niger.

<sup>206</sup> Sahel CEE Revue de la littérature.

<sup>207</sup> FGD Bénéficiaires Mali, entretien PAM Mauritanie, FGD Niger

<sup>208</sup> FGD Bénéficiaires Cameroun et Mali

<sup>209</sup> FGD PDI, Niger

<sup>214</sup> Entretien Nigéria, Mali, Centrafrique

<sup>215</sup> FGD commerçants, Burkina Faso DGC Niger

<sup>216</sup> FGD Niger, entretien Mali

<sup>217</sup> FGD et entretien Cameroun, entretien Mali, PSPE Centrafrique, entretien Centrafrique

<sup>218</sup> FGD et entretien Mali

les avaient perdues lors de conflits<sup>210</sup>. L'implication des femmes contribue à leur alphabétisation et les aide dans certains domaines comme l'utilisation du téléphone, la comptabilité, etc. les rendant ainsi plus aptes à s'occuper de l'éducation de leurs enfants<sup>211</sup>.

**L'assistance du PAM comme un point d'entrée pour traiter d'autres sujets:** l'intervention du PAM permet la vaccination d'enfants non vaccinés ou en retard dans leur programme de vaccination<sup>212</sup> et de réaliser des sensibilisations sur d'autres sujets tels que le paludisme, l'utilisation de moustiquaires ou le temps limité de conservation de l'eau dans les maisons. La scolarisation est renforcée avec une augmentation du taux de réussite au certificat d'études primaires et élémentaires, des économies réalisées par les parents et une mobilisation des communautés autour de la cantine<sup>213</sup>.

**Risque d'attentisme des populations** en quête d'assistance même pour les plus nantis<sup>219</sup> « *comme ça dure, ça risque de devenir de l'assistanat* »<sup>220</sup>. Une autre personne déclare: « *nous sommes vus comme des salariés du PAM du fait de la réception mensuelle de transferts monétaires et cette connotation négative fait que pour certains, il est question de ne plus travailler du fait d'être devenu dépendant de cette aide* »<sup>221</sup>.

**Effets négatifs de la recherche de l'accès aux appuis.** La continuité d'appui dans les camps de déplacés sans contrepartie dans les villages d'origine quand la situation se stabilise limite également les dynamiques de retour. Dans certains cas, la faiblesse des rations réduites contribue aussi aux mouvements de populations<sup>222</sup>. Les déséquilibres (justifiés ou non) entre populations bénéficiaires et non bénéficiaires peuvent être des sources de tensions<sup>223</sup>, notamment entre PDI et populations hôtes, ou entre femmes de différentes ethnies. Des effets d'attraction de l'aide ont également été rapportés, avec par exemple la fixation de certaines familles autour des écoles<sup>224</sup>. Certains interlocuteurs font également part de cas de mariages avec des personnes du fait qu'elles bénéficiaient de transferts de type monétaire<sup>225</sup> et de grossesses pour devenir bénéficiaires<sup>226</sup>.

### Facteurs internes et externes explicatifs des résultats

171. La reconstitution de la TdC lors de la phase de démarrage a permis d'identifier onze hypothèses sous-jacentes principales. Le diagramme ci-dessous, construit à partir des ateliers d'examen des facteurs explicatifs dans le cadre des huit missions pays, illustre certaines tendances, mais surtout la diversité des situations rencontrées couvertes par l'évaluation. Trois hypothèses indiquées en gras dans le tableau 4 apparaissent plus systématiquement vérifiées: i) *les mécanismes institutionnels du PAM de préparation de la réponse aux urgences (EPR) sont exploités de manière adéquate* et ii) *le bureau régional est en mesure de fournir un soutien opérationnel, technique et stratégique*. En revanche, l'hypothèse selon laquelle iii) « *le PAM et ses partenaires ont mis en place des mesures efficaces d'évaluation et d'atténuation des risques* » est en grande partie non vérifiée. L'analyse de ces hypothèses est largement couverte par les différentes questions et sous-questions d'évaluation. Ces hypothèses sont traitées dans les sections suivantes de ce rapport. Deux hypothèses complémentaires sont néanmoins peu couvertes dans les sections suivantes et font l'objet d'une analyse spécifique ci-après.

<sup>210</sup> Entretien PAM Cameroun

<sup>211</sup> Entretien PAM Cameroun, entretien Nigéria

<sup>212</sup> Entretien PAM sous-bureau, Burkina Faso

<sup>213</sup> FGD Bénéficiaires et entretien gouvernement, Cameroun, FGD bénéficiaires, enseignants, associations de parents, entretien partenaires coopérants et sous-bureau, Mali, FGD Centrafrique

<sup>219</sup> FGD et entretien Cameroun, DGC non bénéficiaires, Mauritanie

<sup>220</sup> FGD bénéficiaires, Burkina Faso

<sup>221</sup> FGD bénéficiaires Cameroun

<sup>222</sup> PAM. 2023. EPSP Centrafrique.

<sup>223</sup> Entretien partenaires coopérants, Mali, entretien agences du SNU Cameroun, entretien Mauritanie, entretien PAM Nigéria

<sup>224</sup> Entretien agences du SNU Cameroun, entretien Centrafrique, entretien Mali, FGD Bénéficiaires Cameroun et Mali.

<sup>225</sup> Entretien Cameroun

<sup>226</sup> FGD Mali

**Tableau 4: Analyse des hypothèses de la Théorie du changement pour les huit pays**

Hypothèses de la Théorie du changement	BdP1	BdP2	BdP3	BdP4	BdP5	BdP6	BdP7	BdP8	Moy.	Questions et sous-questions
1. Le PAM et ses partenaires sont en mesure de poursuivre leurs opérations et d'accéder rapidement aux communautés.										1.3 Accès et principes
2. L'ampleur et la nature des chocs futurs sont anticipées.										3.1 Production et utilisation de données et 3.2 Anticipation et EPR
3. Le PAM et ses partenaires ont accès à un approvisionnement suffisant en biens et services.										4.1 Partenariats Stratégiques et 3.2 Anticipation et EPR
4. Le PAM mobilise à temps des ressources financières suffisantes, flexibles et prévisibles.										4.1 Partenariats Stratégiques et 3.2 Anticipation et EPR
<b>5. Les mécanismes institutionnels d'EPR du PAM sont exploités de manière adéquate.</b>										3.2 Anticipation et EPR
6. Le PAM et ses partenaires sont en mesure de recruter, de déployer et de retenir le staff.										Peu traité à travers les différents EQ
<b>7. Les interventions du PAM et de ses partenaires sont flexibles.</b>										4.1 Partenariats stratégiques et 4.2 Localisation
8. Le PAM et ses partenaires ont accès à des données et des preuves fiables.										3.1 Production et utilisation de données
9. Le PAM négocie les bons partenariats et renforce ses partenaires.										4 Partenariats et 1.2 Appuis aux systèmes
<b>10. Le bureau régional est en mesure de fournir un soutien opérationnel, technique et stratégique.</b>										3.3 Approches régionales et 2. Questions transversales
11. Le PAM et ses partenaires ont mis en place des mesures efficaces d'évaluation et d'atténuation des risques.										1 Conception 2. Questions transversales. 3.2 Anticipation et EPR
<b>Légende</b>	Hypothèse largement vérifiée			Hypothèse incomplètement vérifiée				Hypothèse peu vérifiée		

Source: Équipe d'évaluation sur la base des missions pays

172. **Évolution de la situation alimentaire et nutritionnelle:** la situation alimentaire et nutritionnelle s'est complexifiée et rapidement dégradée au cours des cinq dernières années du fait de nombreux facteurs contextuels (conflits, chocs climatiques, crises politiques, effets du conflit en Ukraine sur les marchés internationaux, pandémie...). Les résultats, tels que mesurés avec les outils de suivi des résultats du PAM, sont compris comme la résultante de l'action du PAM et des facteurs contextuels qui influencent la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations ciblées.

173. Dans un contexte de croissance importante des besoins, l'arbitrage entre la couverture d'une population cible large et la couverture des besoins des ménages ciblés est un dilemme important pour le PAM. Ce dilemme s'est intensifié en 2023 compte tenu de la contraction des ressources mobilisables. Il est analysé dans la section 2.4.1. Compte tenu des limites observées en matière d'évaluation des effets des stratégies de priorisation (voir la section 2.3.1), il est difficile d'apprécier précisément l'impact de la dégradation de la situation alimentaire et nutritionnelle sur l'efficacité des interventions du PAM. Les autres hypothèses associées au contexte participant de cette évolution sont discutées dans le cadre du traitement des facteurs qui y sont associés (sécurité, dynamiques politiques, accès aux services...).

174. **Ressources humaines: des contraintes particulièrement fortes dans la région.** La forte croissance globale du PAM sur la période a eu un impact sur la région qui a subi une forte tension générale sur les ressources humaines internationales en raison de sa faible attractivité, elle-même dégradée par les évolutions du contexte<sup>227</sup>. Le recrutement de femmes, notamment pour les postes nationaux, est une contrainte (voir la section 2.2.1) que le PAM s'est efforcé de traiter depuis 2018. Depuis 2022, le BRD a créé une douzaine de *rosters* focalisés sur les domaines de compétences les plus en tension. Malgré cela,

<sup>227</sup> WFP. 2023. CEE Sahel Revue de la littérature et entretiens au niveau des BdP et régional

certaines BdP, en particulier en Afrique centrale où les défis d'attractivité sont particulièrement élevés, rencontrent des difficultés de recrutement pour soutenir leurs opérations d'urgence, en particulier pour les postes clés au niveau des sous-bureaux<sup>228</sup>. Enfin, alors même que le pilotage des ressources humaines est un élément clé de la gestion de la capacité de réponses du PAM, les systèmes de gestion de l'information relatifs à la gestion des ressources humaines sont mal intégrés et connaissent des difficultés d'harmonisation d'un pays à un autre<sup>229</sup>.

## 2.2 EQ2: DANS QUELLE MESURE LA PROGRAMMATION DU PAM DANS LA REGION A-T-ELLE INTEGRE LES PREOCCUPATIONS TRANSVERSALES?

### 2.2.1 Dans quelle mesure les interventions du PAM ont-elles adopté une approche inclusive, y compris un modèle transformateur d'égalité des sexes là où des opportunités existent?



Trois objectifs articulent la politique de prise en compte des inégalités de genre du PAM: I. accès équitable aux moyens d'assurer la sécurité alimentaire [...]; II. progression de l'égalité des sexes fondée sur la lutte contre les causes profondes de l'inégalité entre les femmes et les hommes; III. émancipation économique des femmes et des filles<sup>230</sup>. Le PAM promeut la diversité (sexe, âge, handicap, appartenance ethnique, religion, systèmes de valeur, etc.), l'inclusion et l'égalité entre les personnes. La question 2.2.1 s'intéresse à la capacité du PAM à intégrer les aspects de genre et d'inclusion dans ses activités, notamment ses activités d'urgence, et à l'ampleur des effets transformatifs de la participation et de l'expression des personnes, de l'accès aux ressources, de la prise en compte du travail invisible, etc.

[Pays cas d'étude: Mauritanie, Burkina Faso, Niger, Nigéria, Centrafrique]

#### Constat clé 6

Le PAM a renforcé la parité hommes-femmes dans son organisation et le renforcement de ses capacités en matière de traitement des inégalités de genre. Par nature, les programmes nutritionnels sont orientés vers les femmes et les enfants, tandis que les programmes de 3A et de transferts de ressources non assortis de conditions intègrent des éléments de sensibilité au genre. Néanmoins, la programmation souffre d'un manque de preuves concernant ses éventuels effets transformateurs et d'une connaissance limitée des dynamiques intrafamiliales et de conflit pour affiner la conception des interventions, notamment d'urgence.

Les interventions et analyses visant l'inclusion et la prise en compte des contraintes des personnes jeunes, handicapées, ou discriminées selon leur origine ethnique sont embryonnaires. Les partenariats relatifs aux questions de genre et d'inclusion demeurent sous-exploités.

175. **Le PAM a renforcé la parité hommes-femmes dans son organisation et le renforcement de ses capacités en matière de traitement des inégalités de genre.** Les huit PSP évalués ont priorisé dans leur allocation de ressources le financement de postes de responsables de la problématique femmes-hommes<sup>231</sup>. Plusieurs BdP accentuent leurs efforts de renforcement des capacités internes et externes<sup>232</sup>. Depuis 2021, le BdP du Nigéria a réalisé une revue interne de ses capacités humaines et créé une unité genre, formé l'ensemble des unités du BdP, et il propose un module sur l'égalité des sexes dans le cadre de l'intégration des nouvelles recrues. Si l'objectif d'au moins 50 pour cent de femmes dans l'équipe des BdP n'a pas pu être atteint, des progrès vers la réalisation de cet objectif ont cependant été enregistrés au Tchad, au Nigéria et au Niger entre 2018 et 2023 (voir la figure 25). La principale difficulté énoncée est liée

<sup>228</sup> Entretien RDB

<sup>229</sup> Entretiens ressources humaines

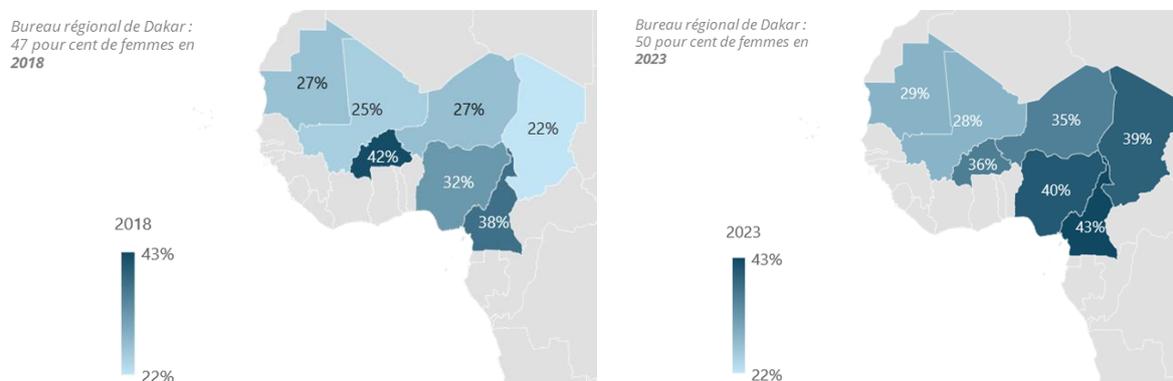
<sup>230</sup> Politique du PAM en matière de problématique femmes-hommes (2022–2026).

<sup>231</sup> Entretien PAM: BRD.

<sup>232</sup> WFP. 2023. Résumé genre; WFP. 2021. Politique du PAM en matière de problématique femmes-hommes (2022–2026). Entretiens PAM: Mauritanie, Nigéria, Tchad, Centrafrique, Burkina Faso.

au manque d'attractivité des pays évalués (insécurité, coût de la vie, services sociaux de faible qualité) qui limite le nombre de candidatures en général, féminines en particulier. La Centrafrique et le Mali collaborent avec des universités pour combler cette lacune<sup>233</sup>.

**Figure 25: Évolution du pourcentage de femmes employées dans les bureaux de pays et le bureau régional de Dakar entre 2018 et 2023<sup>234</sup>**



Source: PAM. Base de données « Staffing levels Burkina Faso Cameroon CAR Chad Mali Mauritania Niger and Nigeria 2018 - 31.12.2023 » et « Staffing levels in RBD 2018 -31.12.2023 ». Obtenue en janvier 2024.

176. **Sur la période, le marqueur genre et âge (GAM)<sup>235</sup> s'est amélioré.** Les marqueurs GAM sont en amélioration continue au Nigéria et en Mauritanie où s'affichent les meilleurs résultats. Le marqueur du Mali montre une progression continue jusqu'au niveau de la Mauritanie en 2023. Les marqueurs s'améliorent pour le Burkina Faso et la Centrafrique après avoir diminué en 2021 et 2022 respectivement. Au Tchad, après une forte amélioration de 2019 à 2022, le marqueur diminue en 2023<sup>236</sup>.

177. **Certains programmes sont fortement orientés vers les besoins spécifiques des femmes et des enfants,** notamment la nutrition et l'éducation ciblant les femmes comme allocataires principales<sup>237</sup>. Les activités de sensibilisation à la nutrition<sup>238</sup> encouragent femmes et hommes à participer activement à la promotion nutritionnelle<sup>239</sup>. Pour les programmes 3A, la sensibilité au genre des travaux menés (participation des femmes aux travaux, finalité progéniture des actifs construits) est de mieux en mieux prise en compte (Niger, Burkina Faso, Nigéria). Le fait d'être une femme seule à assurer les charges du ménage est un critère de sélection valorisé par les populations lors de l'étape du ciblage communautaire.

178. **Des effets potentiellement transformateurs sous-exploités<sup>240</sup>.** L'approche du PAM reste intégrative (intégration de la question des inégalités de genre dans la plupart de ses programmes en visant la parité hommes-femmes, prise en compte des besoins différenciés, etc.) plutôt que transformative, avec un décalage important entre la planification et l'opérationnalisation des activités<sup>241</sup>, notamment dans le

<sup>233</sup> Entretiens PAM: Centrafrique; Mali.

<sup>234</sup> Les appellations et la présentation des données sur la carte n'impliquent de la part du PAM aucune prise de position quant au statut juridique ou constitutionnel des pays, territoires, zones maritimes ou tracés de frontières.

<sup>235</sup> Analyse des bases de données GAM, Monitoring report de 2019 à 2023.

<sup>236</sup> Avec vérification par les bureaux régionaux et le Siège

<sup>237</sup> Entretiens PAM: Burkina Faso, Niger. FGD bénéficiaires: Mali femmes, Mali hommes, Niger. Entretien NGO: Nigéria. Entretien UNICEF.

<sup>238</sup> Notamment les approches des foyers d'apprentissage et de réhabilitation nutritionnelle (FARN), des groupes d'apprentissage et de suivi des pratiques d'alimentation du nourrisson et du jeune enfant (GASPA/ANJE) ou de méthodes CBCC.

<sup>239</sup> PAM. 2023. Résumé genre. Entretiens PAM: Niger, Centrafrique.

<sup>240</sup> Entretiens PAM et ONG: Niger. FGD femmes PDI et hôte, Burkina Faso. WFP. 2023. Résumé genre.

<sup>241</sup> WFP. 2023. PAM. 2023. Résumé des constats d'évaluation: égalité de genre et autonomisation des femmes

cadre des interventions d'urgence. De ce fait, le personnel du PAM n'est pas toujours convaincu de l'impact transformateur des réponses d'urgence sur les iniquités de genre et sur la cohésion sociale<sup>242</sup>.

179. **La présence des femmes dans les comités ne signifie pas qu'elles ont un plus grand pouvoir décisionnaire**<sup>243</sup>. L'objectif de 50 pour cent de femmes dans les comités locaux de décision est atteint au Nigéria, au Burkina Faso et en Mauritanie<sup>244</sup>. Les entretiens réalisés dans les BdP de Mauritanie et du Burkina Faso rappellent cependant que le renforcement de la participation des femmes ne signifie pas automatiquement une meilleure prise en compte de leur avis, soulignant la problématique de la « participation alibi ». La participation des femmes semble également être en hausse en Centrafrique. Elle reste particulièrement faible dans les comités de gestion des activités 3A, excepté au Nigéria<sup>245</sup> où le BdP accompagne les femmes pour qu'elles prennent des fonctions de responsables au sein des comités.

180. **L'appui aux filières de produits nutritionnels fortifiés et à l'entrepreneuriat des femmes présente des résultats hétérogènes**, tout en constituant un fort potentiel de diminution des inégalités. L'appui aux filières de produits enrichis, développé au Niger, au Burkina Faso, au Mali et au Tchad, concerne particulièrement des groupements féminins. Les résultats de ces actions pilotes sont prometteurs mais encore fragiles<sup>246</sup>. Au Burkina Faso et en Centrafrique, le BdP s'attache tout particulièrement à ce que les femmes commerçantes puissent participer aux projets de coupons alimentaires, mesure ayant encore peu porté ses fruits<sup>247</sup>.

181. **Un début de prise en compte du travail invisible des femmes** est observé au niveau de l'alimentation scolaire<sup>248</sup> mais la tendance reste timide et il n'existe pas d'analyse sur le sujet. La participation des femmes aux activités de dépistage et de traitement de la malnutrition aiguë modérée (MAM), à la préparation des repas scolaires, aux comités de décision ou aux séances de sensibilisation peut potentiellement générer une surcharge de travail et présenter des impacts négatifs pour ces dernières.

182. L'engagement des équipes de direction des BdP en faveur du genre<sup>249</sup>, le renouvellement des PSP et l'appui du BRD sont des facteurs favorables à une meilleure prise en compte des enjeux de genre. Pour la seconde vague de PSP, les BdP du Nigéria<sup>250</sup> et de la Centrafrique ont mis à jour leur Plan d'action Genre, et le Nigéria et la Mauritanie ont renouvelé leurs analyses de genre sur l'ensemble de leurs zones d'intervention. Les analyses et les formations du BRD sur « genre et résilience » ont été particulièrement appréciées en Mauritanie et au Burkina Faso.

183. Les niveaux de discrimination et de violences basées sur le genre (VBG)<sup>251</sup>, le manque d'analyse et la faiblesse des financements dédiés sont les principaux facteurs aggravants. Au-delà des facteurs structurels (voir la [section 1](#)), trois éléments conjoncturels ont creusé ces inégalités:

- Conflits et déplacements: changement climatique et COVID-19 qui a exacerbé le fardeau des soins domestiques et les violences sexistes<sup>252</sup>
- Déficit de connaissances des effets des interventions du PAM sur les liens « genre et résilience » et « genre et nutrition » malgré leur potentiel transformateur; sur les VBG et l'approche « Ne pas nuire »

---

<sup>242</sup> Entretiens PAM: Niger, BRD, table ronde.

<sup>243</sup> Entretiens PAM: Burkina Faso, BRD. FGD bénéficiaires: Burkina Faso (3), Niger, Mauritanie.

<sup>244</sup> Analyse comparée de l'indicateur Pourcentage de femmes parmi les membres des entités qui prennent des décisions concernant l'assistance alimentaire entre 2018 et 2022. Entretiens PAM: Burkina Faso, Cameroun, Mauritanie. FGD bénéficiaires: Niger.

<sup>245</sup> Analyse indicateurs transversaux genre. Données manquantes sur l'activité de création d'actifs et moyens de subsistance pour certains pays.

<sup>246</sup> PAM. Bichard & Steer. 2023. Revue indépendante du Projet CRIALCES

<sup>247</sup> PAM. 2019. Évaluation thématique sur les questions de genre dans les interventions du PAM en République centrafricaine 2014 – 2018; Entretien PAM et ONG nationale Burkina Faso

<sup>248</sup> Des mesures sont prises pour faciliter l'accès aux intrants pour préparer les repas scolaires – gaz, eau. Entretiens PAM: Niger, Mauritanie, Centrafrique

<sup>249</sup> Entretiens PAM: Mauritanie, Burkina Faso, Nigéria, Niger, BRD

<sup>250</sup> Entretien PAM: Nigéria

<sup>251</sup> OCHA. 2022. GBV Response Monitoring - West and Central African Region. OECD. 2019. *SIGI Report*

<sup>252</sup> PAM. 2021. Politique du PAM en matière de problématique femmes-hommes (2022–2026).

dans les contextes d'urgence<sup>253</sup>; sur les dynamiques intrafamiliales (notamment dans les ménages polygames<sup>254</sup>) et les causes intersectionnelles de l'IAN.

- Faiblesse des moyens dédiés à l'objectif de réduction des inégalités de genre<sup>255</sup>
- Outils de communication non adaptés pouvant renforcer les stéréotypes de genre<sup>256</sup>

184. **Les thématiques d'inclusion (diversité ethnique, handicap, jeunesse) ne sont pas suffisamment prises en compte**<sup>257</sup>. Adoptées par le PAM en 2020<sup>258</sup>, l'intégration de priorités en matière d'inclusion dans les analyses et les interventions des huit BdP est embryonnaire. La problématique du handicap n'est intégrée que comme critère de vulnérabilité lors du ciblage. Seule la Centrafrique commence à prendre en compte les recommandations d'une étude sur les dimensions ethniques de l'IAN<sup>259</sup>, dispose dans son équipe d'un conseiller « handicap »<sup>260</sup> et a désagrégé les données de l'IAN par handicap en 2020, ce qui a orienté l'élaboration du nouveau PSP. L'unité ménage comme base de ciblage dissimule les vulnérabilités spécifiques des jeunes personnes. Au Burkina Faso et au Niger, les activités de résilience permettent d'ouvrir des espaces de dialogue et de partage de la décision entre les aînés et les plus jeunes<sup>261</sup>. Les caractéristiques pastorales des populations sont davantage prises en compte dans les méthodes de ciblage et les analyses de vulnérabilité, notamment au Niger et en Mauritanie<sup>262</sup>.

185. **Les partenariats sur les questions de genre<sup>263</sup> et d'inclusion<sup>264</sup> sont sous-exploités**. Le PAM manque de partenaires experts sur les questions de genre et d'inclusion<sup>265</sup>. Les réseaux de collaboration des BdP du Niger et Burkina Faso semblent davantage développés, notamment sur la protection contre les actes d'exploitation et d'abus sexuel (PSEA) avec le FNUAP. Le programme régional « Breaking barriers for girls education », dans lequel le PAM est associé au FNUAP et à l'UNICEF, a été peu abordé lors des entretiens. Les évaluations au Niger et au Tchad<sup>266</sup> concluent dans les deux pays que les subventions en espèces et les repas scolaires sont perçus comme les appuis les plus utiles pour lever les obstacles à la réussite scolaire des filles. L'intérêt pour le projet One UN sur la capacité d'entreprendre des femmes a été souligné en Mauritanie, Niger, Nigéria<sup>267</sup>. Souhaitée par le Siège, la collaboration des BdP avec les organisations représentantes des personnes handicapées bute sur la faible capacité d'exécution de ces organisations<sup>268</sup> et les systèmes de partenariats du PAM (voir la [section 2.4.3](#)).

---

<sup>253</sup> Entretiens PAM: Nigéria, Centrafrique.

<sup>254</sup> PAM. 2023. Résumé des constats d'évaluation: égalité de genre et autonomisation des femmes.

<sup>255</sup> Entretien PAM: Mauritanie. WFP. 2023. Résumé genre.

<sup>256</sup> Entretiens PAM: Mauritanie, Nigéria, Centrafrique.

<sup>257</sup> Entretiens PAM: Centrafrique, Mauritanie; Siège.

<sup>258</sup> PAM. 2020 – 2021. Feuille de route pour l'inclusion du handicap au PAM.

<sup>259</sup> WFP. 2021. An Assessment of Indigenous Peoples' Livelihoods in the Central African Republic.

<sup>260</sup> Entretien Siège.

<sup>261</sup> WFP. 2023. How Sahelians Boost their Resilience: Evidence from the ground and sky. EPSP Burkina Faso; WFP, IFPRI & Institute for Peace and Development. 2023. N.d. Sahel Social Cohesion Research in Burkina Faso and Niger. Working Paper.

<sup>262</sup> Entretiens PAM: BRD, Mauritanie, Niger. Entretien ONG Mauritanie.

<sup>263</sup> Entretiens PAM: BRD

<sup>264</sup> Entretiens PAM: Siège

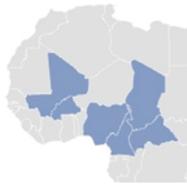
<sup>265</sup> Entretien ONG: Niger. PAM. 2023. Résumé des constats d'évaluation: égalité de genre et autonomisation des femmes; PAM. 2023. CSPE Burkina Faso

<sup>266</sup> Évaluation du programme « Breaking Barriers for Girls' Education » au Tchad 2019 – 2022. Évaluation du programme « Breaking Barriers for Girls' Education » au Niger 2019–2022

<sup>267</sup> Entretiens PAM: Mauritanie, Niger, Nigéria.

<sup>268</sup> Entretien Siège

## 2.2.2 Dans quelle mesure le PAM a-t-il intégré les principes de protection et de responsabilité à l'égard des personnes touchées auprès des personnes dans sa réponse?



La politique du PAM en matière de protection et de redevabilité mise à jour en 2020 conformément à l'agenda de « centralité de la protection »<sup>269</sup> reflète un changement fort s'agissant du rôle du PAM dans ce domaine allant au-delà de l'intégration des notions de protection dans sa réponse. Dans cette politique, le PAM se fixe comme objectif, essentiel à l'atteinte de son mandat, de « renforcer la protection des populations touchées dans tous les contextes »<sup>270</sup>. Cela s'articule autour d'une triple approche: i) « Ne pas nuire », notamment en intégrant des considérations de protection dans ses mécanismes de redevabilité auprès des populations touchées, ii) répondre aux risques de protection (dont les actes d'exploitation et d'abus sexuels), et iii) obtenir des résultats en matière de protection pour les bénéficiaires ciblés. La question 2.2.2 vise à évaluer dans quelle mesure le PAM a mis en œuvre ses orientations stratégiques en matière d'intégration des principes de protection et de redevabilité auprès des populations touchées, notamment en termes d'effets des mécanismes de redevabilité, d'analyse des risques de protection et de mise en place de partenariats pour y répondre. Cette même question tente également d'examiner les facteurs qui ont influencé cette mise en œuvre. Elle a été traitée au Burkina Faso, au Cameroun, au Mali, au Niger, en Centrafrique et au Tchad.

[Pays cas d'étude: Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Mali, Nigéria, Tchad]

### Constat clé 7

Depuis 2020, le PAM a renforcé ses capacités d'intégration des questions de protection et de responsabilité à l'égard des personnes touchées tant en termes d'outils et d'orientation que d'expertise, en interne et auprès de ses partenaires coopérants. Dans les six pays où cette thématique a été approfondie, des progrès importants sont constatés en termes de i) redevabilité auprès des bénéficiaires, largement reconnus en externe, et ii) compréhension des risques de protection. Néanmoins, les défis de protection des données et de partage d'information avec la population persistent. Le changement de paradigme attendu<sup>271</sup> en termes de « centralité de la protection » est loin d'être effectif et souffre d'un manque de partenariats avec les acteurs de la protection, nonobstant une exacerbation des risques dans l'ensemble de la sous-région.

### Conception

186. **Le PAM a davantage intégré les questions de protection dans sa programmation stratégique,** et ce de façon transversale, mais cet effort est encore insuffisamment soutenu par des analyses dédiées. Les huit BdP ont adopté les principes d'intégration de protection y inclus celui consistant à « Ne pas nuire » en développant des listes de mesures de protection à prendre et à intégrer dans des registres de risques dans chaque pays. Cela inclut l'intégration de mesures telles que: la considération des personnes à risque, la réduction des distances et le respect de la dignité au niveau des sites de distribution. Plus récemment, des analyses des risques de protection ont été menées par certains BdP dans des zones sensibles (extrême nord du Cameroun<sup>272</sup>, nord du Burkina Faso, à venir en Centrafrique et au Tchad) afin de nourrir la réponse à l'atténuation des défauts de protection. Cependant, ces efforts d'analyse sont limités et ne se sont pas encore traduits dans les programmes. L'Équipe d'évaluation note également, dans plusieurs pays<sup>273</sup>, un défaut de prise en compte de la prévention des VBG dans l'analyse, la programmation, les partenariats et

<sup>269</sup> IASC. 2016. Policy on protection in humanitarian action.

<sup>270</sup> Les résultats de la protection comprennent l'atténuation des souffrances humaines, la réduction des risques et des niveaux de menace ainsi que le renforcement de la sécurité et de la dignité des personnes. (WFP. 2020. Protection and Accountability Policy)

<sup>271</sup> WFP. 2020. Strategic Evaluation of WFP's Capacity to Respond to Emergencies.

<sup>272</sup> WFP. 2023. Protection and AAP Analysis, Far North Region of Cameroon.

<sup>273</sup> Entretiens PAM: Mauritanie, Nigéria, Centrafrique. PAM, 2022. EPSP Burkina Faso 2019 –2022.

les ressources allouées à cette préoccupation, malgré des risques en augmentation dans le contexte régional<sup>274</sup> (voir la [section 2.2.1](#)).

### **Effets**

187. **Des progrès importants quant aux mécanismes communautaires de remontée de l'information (CFM) parfois portés comme modèle en externe.** Les mécanismes communautaires de remontée de l'information ont évolué vers des approches plus holistiques, s'appuyant sur i) plusieurs canaux de retour (ligne verte, bureaux de plaintes, boîtes à idées); ii) une triangulation avec les données PDM; iii) la mise en place du TPM dans les zones non accessibles. Majoritairement<sup>275</sup>, l'EE a constaté une amélioration de la performance de ces mécanismes depuis 2022/2023, soutenue par le déploiement de l'outil SugarCRM<sup>276</sup> et des efforts de vulgarisation des CFM<sup>277</sup>, même si la remontée d'informations qualitatives basées sur des observations fait encore défaut. Des efforts de mutualisation permettant au PAM d'être un chef de file pour ces initiatives (c'est-à-dire au Cameroun, voir Encadré 4) sont à souligner.

#### **Encadré 4**

##### **Au Cameroun, le CFM est jugé performant en interne et dans la sous-région étant donné:**

- Le bon niveau d'utilisation de la ligne verte (en place depuis 2016) et/ou des bureaux de plaintes
- Les courts délais de traitement des plaintes passant directement par les comités de gestion des plaintes impliquant la communauté.
- L'équipement de la population en téléphones pour ceux qui n'y avaient pas accès (partenariat Western Union).
- L'attention portée à la gestion des plaintes sensibles.

Fort de cette expérience, et en tant que responsable du groupe de travail responsabilité à l'égard des personnes touchées, le PAM se positionne en chef de file d'initiatives interagences d'unification des CFM. Le PAM vient de recevoir un financement du Mécanisme central de financement de la réponse aux urgences pour 2024<sup>278</sup> afin de piloter dans cinq régions la mise en place d'un système de CFM commun à cinq agences du SNU (FNUAP, PAM, ONU Femmes, UNHCR, UNICEF) et à plusieurs ONG (ACF, plateforme d'ONG-N Cameroonian Humanitarian Organizations Initiative) qui comprendra notamment:

- Une stratégie conjointe sur la base d'une cartographie des CFM, des bonnes pratiques et normes.
- L'élaboration de règles de protection des données, notamment pour les plaintes sensibles.
- La mise en place d'un CFM unifié dont une ligne verte et des bureaux de plaintes conjoints.
- Des analyses basées sur un rapportage unifié issu des données Sugar CRM et MODA (alimentées par des données non confidentielles par chaque agence) permettant de décider des actions de réponse à mener conjointement.

188. **Le PAM a porté une attention accrue au traitement des plaintes sensibles.** Les experts des CFM positionnés dans les unités programme ont été repositionnés au niveau des équipes protection ou recherche, analyse, monitoring (RAM) (p. ex. Centrafrique, Burkina Faso) afin de minimiser les risques de conflits d'intérêts dans le traitement des plaintes. Au Nigéria, la contractualisation distincte des partenaires coopérants protection/mise en œuvre a permis de porter une attention accrue sur les risques de protection liés aux opérations<sup>279</sup>. Les procédures de gestion des plaintes sensibles ont été renforcées via le CFM et le

<sup>274</sup> OCHA. 2022. GBV Response Monitoring - West and Central African Region.

<sup>275</sup> Limité au Mali et au Tchad

<sup>276</sup> Outil de suivi des retours [https://www.sugarcrm.com/fr/?utm\\_source=google.com&utm\\_medium=organic](https://www.sugarcrm.com/fr/?utm_source=google.com&utm_medium=organic)

<sup>277</sup> Améliorations constatées en termes de vulgarisation des CFM depuis la revue de littérature menée en Phase I qui avait identifié cela comme un défi au Burkina Faso, en Centrafrique, en Mauritanie et au Niger.

<sup>278</sup> PAM. 2024. Proposition - Mécanisme central de financement de la réponse aux urgences. Mettre en place un mécanisme collectif de plaintes et de retour d'information sur l'aide humanitaire afin d'améliorer la qualité de la réponse humanitaire en renforçant la responsabilité vis à vis des populations touchées au Cameroun. Budget: 350 000 dollars.

<sup>279</sup> D'après les FGD menés avec les partenaires coopérants.

processus de monitoring, et les cas sensibles sont gérés de façon prioritaire par les directions des BdP (p. ex. Burkina Faso, Cameroun, Niger).

189. **Des défis inhérents aux CFM persistent.** Alors que les agents du PAM mettent en avant un bon niveau de satisfaction, certains constats de bénéficiaires viennent nuancer ces résultats: délais dans les réponses, difficultés de compréhension linguistique, manque de considération de certains bénéficiaires, accès limité aux moyens de communication (voir le tableau 5 et la figure 26). L'Équipe d'évaluation note que les données collectées à travers les CFM sont utilisées de façon réactive (réponse immédiate à la plainte individuelle) plutôt que structurelle pour faire évoluer les modalités de réponse. Néanmoins, dans plusieurs pays<sup>280</sup>, des comités de suivi des résultats des CFM impliquant les équipes programmes, ont été mis en place pour analyser les données issues des mécanismes communautaires de remontée de l'information sur une base mensuelle. Cela conduit parfois à des ajustements programmatiques<sup>281</sup>. Des risques importants en matière de protection des données se posent dans plusieurs pays<sup>282</sup>, pour l'instant mitigés, les plaintes sensibles faisant l'objet d'une attention toute particulière.

190. **Le niveau d'information et de participation des bénéficiaires principalement pour les activités URT reste insuffisant.** Le suivi de l'indicateur d'information des populations assistées pour les activités URT souligne une grande variabilité des résultats et globalement des défis dans les méthodes de mesure de ce résultat<sup>283</sup>. Néanmoins, l'analyse des niveaux d'information des bénéficiaires triangulée avec les FGD bénéficiaires et partenaires coopérants semble indiquer une dégradation dans certains BdP (Centrafrique, Mali, Nigéria), mais souligne également une certaine fragilité dans la qualité du suivi de ce niveau d'information (données non disponibles pour certains pays, fortes variations d'une année sur l'autre - voir la figure 26). Les décisions de ciblage ou de durée de l'assistance sont mal comprises ou communiquées tardivement<sup>284</sup>. Certaines campagnes d'information sous forme de partenariats avec des radios locales (Centrafrique) ou la mise en place de « crieurs » ou de solutions innovantes de communication de messages par téléphone comme VIAMO dans les zones difficiles d'accès (Burkina Faso) pourraient être davantage capitalisées.

**Tableau 5: Pourcentage des populations assistées informées des interventions du PAM-URT**

Dimensions d'analyse	Tendances issues de l'analyse des FGD
Connaissance et utilisation des mécanismes communautaires de remontée de l'information (MCRI) mis en place par le PAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Bonne connaissance et utilisation des MCRI mis à disposition. Valorisation du numéro vert, des comités de plainte et des boîtes à idées (Burkina Faso, Cameroun, Nigéria, moins en Centrafrique)</li> <li>+ Utilisation fréquente des MCRI pour exprimer des remerciements (Burkina Faso)</li> <li>- Utilisation limitée des MCRI pour remonter des erreurs de ciblage (Burkina Faso, Nigéria)</li> <li>- Qualité de service inégale: résolution de problèmes techniques à des degrés variables, délais de traitement, incompréhension de la langue locale, absence de téléphone pour remonter l'information (Cameroun, Centrafrique, Nigéria, Tchad).</li> </ul>
Niveau d'information quant aux	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Informations reçues sur les distributions imminentes et la possibilité de faire des retours, mais peu de visibilité sur les distributions futures (Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Mali, Nigéria)</li> <li>- Manque d'information notable sur les raisons pour lesquelles l'aide a diminué ou sur les critères d'exclusion (en particulier au Nigéria, mais également au Burkina Faso, au Cameroun et au Mali).</li> </ul>

<sup>280</sup> Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Mali, Niger, Nigéria

<sup>281</sup> Exemple d'évolution de la réponse au Burkina Faso: suivi des prix par les responsables des activités à la suite de l'augmentation des prix des boutiquiers dans le cadre de distribution de vouchers, poudre de micronutriments retirée de la réponse alimentation scolaire car peu ou pas consommée par les enfants (Entretien Programme et TPM).

<sup>282</sup> Entretien PAM Cameroun, Niger, Tchad.

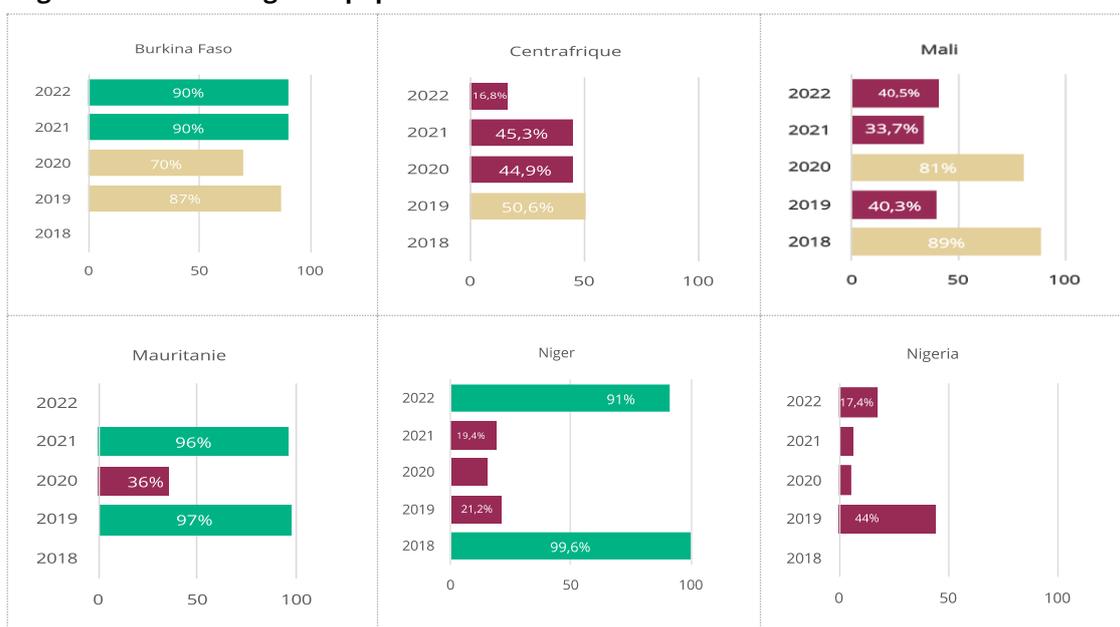
<sup>283</sup> Enjeu en termes de mesure de résultats quant au niveau d'information des populations assistées et la nécessité de trianguler les informations soulignée dans la nouvelle stratégie redevabilité du PAM version mai 2023. (PAM. 2023. Stratégie d'engagement communautaire pour la redevabilité auprès des personnes touchées 2021 – 2026. V2).

<sup>284</sup> Soulevé lors des FGD avec les bénéficiaires et partenaires coopérants au Cameroun, en Centrafrique, au Nigéria et au Tchad. Entretien PAM Tchad.

Dimensions d'analyse	Tendances issues de l'analyse des FGD
interventions du PAM	
Niveau de participation dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des interventions du PAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Implication dans la préparation et le suivi des activités, même si certains relèvent des erreurs de communication (Cameroun, Centrafrique, Mali, Niger, Nigéria)</li> <li>+ Implication dans le choix des modalités de transfert (Cameroun, Mali, Niger, Nigéria)</li> <li>- Absence d'implication de la population dans la conception des interventions et la non-prise en compte de leurs besoins en termes d'appui aux moyens d'existence (Burkina Faso, Mali, Niger)</li> </ul>

Sources: analyse de données issues de trente-sept FGD (Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Mali, Niger, Nigéria, Tchad)

**Figure 26: Pourcentage des populations assistées informées des interventions du PAM – URT**



Le code couleur est le suivant: vert = supérieur ou égal à 90 pour cent; beige = entre 50 pour cent et 90 pour cent; rouge = 50 pour cent ou moins. Les données cibles disponibles sont généralement entre 90 et 100 pour cent.

Source: PAM. 2023. Base de données indicateurs transversaux. Obtenue en janvier 2024. Les données pour le Cameroun et le Tchad sont désagrégées par type de bénéficiaires et n'ont donc pas pu être traitées.

191. **Les résultats en termes d'amélioration de la protection des populations ciblées sont hétérogènes d'un BdP à un autre et difficiles à évaluer.** Les BdP ont initié un changement de cap vers une prise en compte plus large des problématiques de protection comme en témoignent les analyses menées dans certains BdP. Néanmoins, dans les zones de tension (c'est-à-dire Liptako-Gourma, nord-ouest / sud-ouest du Cameroun, lac Tchad, Centrafrique)<sup>285</sup>, la considération des besoins de protection des populations semble sous-estimée malgré l'augmentation alarmante des risques qui pèsent sur la protection dans ces zones<sup>286</sup>. Les risques de protection sécuritaire auxquels sont soumis les transporteurs et les partenaires du PAM, ainsi que les bénéficiaires, sont également sous-estimés (voir la [section 2.4.3](#)).

192. **Des protocoles de protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles sont mis en place au niveau des BdP mais les résultats en matière de gestion des risques ne sont pas mesurés.** Les

<sup>285</sup> D'après les entretiens avec les bailleurs, les agents du PAM et les partenaires coopérants au Burkina Faso et au Cameroun.

<sup>286</sup> Projet 21. 2023. Note de protection Mai-Juin 2023. Disponible sur ce lien <https://data.unhcr.org/en/documents/download/103611>

lignes directrices institutionnelles sont diffusées dans l'ensemble des huit BdP et des formations sont menées, avec des niveaux de couverture variables. L'agenda PSEA est soutenu par la coordination du SNU et le PAM est actif au sein des réseaux et des groupes de travail au niveau national ou au niveau décentralisé<sup>287</sup>. L'Équipe d'évaluation n'a pas constaté de résultats concrets au-delà de la sensibilisation et de la signature de codes de conduite par les agents du PAM et les partenaires coopérants.

### **Facteurs**

193. **Le renforcement des capacités des BdP et des partenaires coopérants a permis de faire avancer l'agenda protection et redevabilité.** Le leadership protection au niveau RBD, bien qu'inégal, a donné un véritable élan à cet agenda. Les BdP ont bénéficié d'un appui significatif du BRD<sup>288</sup>, appui qui s'est matérialisé par i) une feuille de route protection et redevabilité déclinée dans certains BdP; ii) une communauté de pratiques redevabilité et des experts tournants depuis 2022; et iii) des équipes dédiées à la protection<sup>289</sup>. Le renforcement des capacités des partenaires coopérants en termes de protection et de redevabilité s'est systématisé et a été intégré dans les accords de partenariats sur le terrain. Le PAM a démontré sa capacité à maintenir le dialogue avec les populations touchées dans les zones difficiles d'accès via un maillage fort de partenaires locaux, de tiers chargés du suivi et d'agents communautaires.

194. **Les résultats sont limités par l'insuffisance de partenariats techniques avec des acteurs protection.** L'Équipe d'évaluation constate un manque de formalisation des partenariats ou de référencement auprès des acteurs dédiés à la protection qui permettrait d'élargir la réponse du PAM en la matière<sup>290</sup>. Bien que la protection fasse l'objet d'une plus grande attention dans les accords avec les partenaires coopérants, ces derniers sont rarement informés de la manière dont les plaintes sont traitées, ce qui fragilise leurs capacités à assurer une meilleure protection des bénéficiaires. Au niveau BRD, les efforts investis dans une plus forte implication du PAM dans les clusters protection et sous-cluster VBG sont à souligner, ainsi que la collaboration avec le HCR sur des données de suivi protection en lien avec la sécurité alimentaire<sup>291</sup>. Néanmoins, au niveau régional et des pays, il serait bon de développer davantage les espaces de dialogue et d'analyse des données des CFM et de protection organisés par le PAM ou des partenaires du secteur/cluster protection<sup>292</sup> nécessaires pour favoriser une programmation protection plus holistique.

---

<sup>287</sup> Responsable du groupe de travail PSEA au Cameroun et participation active au Burkina Faso et au Mali.

<sup>288</sup> WFP. 2022. AAP achievements.

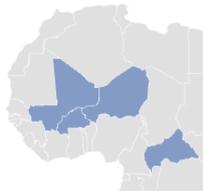
<sup>289</sup> Unité/agents dédiés au niveau BdP et sous-bureau au Cameroun, Nigéria, Tchad, à venir en Centrafrique et à revoir au Burkina Faso, confirmant les constats soulignés dans la revue de littérature de la Phase I.

<sup>290</sup> Entretiens PAM et partenaires coopérants: Burkina Faso, Cameroun, Mali, Tchad et entretiens partenaires niveau régional. WFP. 2023. CEE Sahel. Revue de la littérature. À noter: un partenariat avec le Haut-Commissariat aux droits de l'homme est envisagé au Burkina Faso; le PAM s'appuie parfois sur des partenaires coopérants ayant des mandats de protection et est limité par les services de référencement existants.

<sup>291</sup> Projet 21 <https://response.reliefweb.int/west-and-central-africa/protection/projet-21> (consulté en février 2024).

<sup>292</sup> Par exemple, les données de suivi et de protection consolidées par le projet 21, initié par le HCR en 2020 afin d'adresser les manquements en termes de données de protection et d'analyse de ces données en Afrique de l'Ouest et centrale.

### 2.2.3 Dans quelle mesure les activités du PAM sur le terrain ont-elles adopté une approche sensible aux conflits et contribué à la paix, le cas échéant?



Dans la région, la forte corrélation entre conflits et insécurité alimentaire met en lumière l'importance pour le PAM d'opérer de façon sensible aux conflits, approche consacrée dans le dernier Plan stratégique qui fait en outre le lien entre sensibilité aux conflits, principes humanitaires et protection<sup>293</sup>. Cette section met en avant les effets du PAM sur les dynamiques de conflits avant de s'intéresser aux facteurs d'efficacité.

La sensibilité aux conflits fait l'objet d'un cadre normatif fort au sein du PAM, via la politique du PAM en matière de consolidation de la paix<sup>294</sup>, renforcé en 2019 par l'adhésion du PAM aux recommandations de l'OCDE en matière d'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix<sup>295</sup> qui portent le principe d'interventions sensibles aux conflits et basées sur des analyses de conflit solides. La politique du PAM en matière de protection et de redevabilité<sup>296</sup> consacre le principe de « Ne pas nuire », notamment en évitant d'exacerber les tensions et les conflits. Enfin en 2023, le PAM a adopté une stratégie d'intégration de la sensibilité aux conflits afin i) de mieux comprendre le contexte des opérations du PAM, ii) d'identifier les interactions entre les interventions du PAM et le contexte et iii) d'utiliser cette connaissance pour minimiser les impacts négatifs et maximiser les impacts positifs quant aux conflits.<sup>297</sup>

[Pays cas d'étude: Burkina Faso, Centrafrique, Mali, Niger, Tchad]

#### Constat clé 8

Le PAM prend davantage en compte la sensibilité aux conflits, au niveau stratégique, organisationnel et opérationnel mais cela n'est pas systématisé. Le PAM joue un rôle clé dans la sortie de crise en facilitant l'accès aux ressources et les interactions entre groupe sociaux, vecteurs clés de conflits. Ces effets sont peu mesurés et donc la prise en compte du « manger ensemble » et des approches indirectes de consolidation de la paix ne sont pas pleinement exploitées.

195. **Les analyses couvrant la dimension conflit se sont accrues mais restent relativement ponctuelles.** Le PAM réalise des analyses spécifiques<sup>298</sup> (Nigéria, Tchad, Burkina Faso, Mali) pour guider ses opérations, parfois à la demande de bailleurs (ECHO au Burkina Faso, BMZ au Nigéria) ou sous l'impulsion des clusters (Burkina Faso). L'AIC et les données satellitaires qui montrent l'abandon des terres (Niger) couvrent aussi une dimension conflit. Les planifications participatives basées sur les communautés incluent parfois des livrables sur les conflits, y compris des risques et mesures d'atténuation. Les risques politiques généraux sont souvent considérés, avec des scénarios (retrait de la MINUSMA, Mali). Les analyses restent néanmoins parfois focalisées sur la programmation, de façon réactive, sans dimension prospective. Les plans stratégiques et les interventions du PAM ne sont pas formulés à l'aide d'analyses de conflits<sup>299</sup>, ni

<sup>293</sup> WFP. 2022. Strategic Plan.

<sup>294</sup> WFP. 2013. WFP's Role in Peacebuilding in Transitions Settings.

<sup>295</sup> OECD. 2019. DAC Recommendation on the OECD Legal Instruments Humanitarian-Development-Peace Nexus.

<sup>296</sup> WFP. 2020. Protection and Accountability Policy.

<sup>297</sup> WFP. 2023. Conflict Sensitivity Mainstreaming Strategy.

<sup>298</sup> Entre autres: (1) Oct. 2022, SFCG Nigeria, Conflict Sensitivity Risk Assessment Borno and Yobe States; (2) Sept. 2022, SIPRI/PAM, Improving the prospects for peace in Nigeria: spotlight on stabilization; (3) Déc. 2019, SFCG Nigeria, Research on communal tensions and conflict in Adamawa State; (4) Juillet 2020, Conflits persistants, pertes des terres agricoles et insécurité alimentaire LIPTAKO GOURMA; (5) Mars 2021, PAM Mali, État des lieux sur l'utilisation de la sensibilité aux conflits dans les opérations du PAM au Mali; (6) Déc. 2022, PAM Mali, Prise en compte de l'articulation entre action humanitaire, développement et paix dans les opérations du PAM au Mali; (7) 2022, PAM Mali, Perspectives de la sensibilité aux conflits dans les opérations du PAM au Mali

<sup>299</sup> WFP. 2023. EPSP Centrafrique. WFP. 2023. EPSP Mali.

d'analyses d'économie politique susceptibles de retracer les affiliations politiques ou sécuritaires des différents acteurs, sans mutualisation des analyses faites par d'autres agences (p. ex. UNICEF).

196. **Au niveau global, le lancement d'une stratégie dédiée<sup>300</sup> marque une avancée et renforce les outils existants, notamment les standards minimaux du PAM<sup>301</sup>**, relativement généraux et peu connus. Les équipes connaissent généralement l'obligation de « Ne Pas Nuire » (c'est-à-dire le devoir d'éviter de faire courir des risques et de ne pas exposer davantage les personnes vulnérables) plutôt que le cadre analytique complet<sup>302</sup>. D'autres outils existent comme l'analyse intégrée transversale du contexte et des risques (*Integrated Cross-Cutting Context Analysis and Risk Assessment* – ICARA) et des checklists servant à la conception de projets mais le défi consistant à les adapter et à les appliquer reste entier.

197. **La conception des activités intègre davantage la sensibilité aux conflits**, grâce à:

- Une adaptation au contexte (modalités, niveau de visibilité, site)
- Des approches participatives (planification participative basée sur les communautés, ciblage) qui traitent des aspects des conflits (cartographie, risques), tout en soutenant l'inclusivité dans les comités, pour assurer un consensus et différer les interventions problématiques<sup>303</sup>
- Le ciblage géographique de zones tampons pour les activités de résilience afin d'éviter une extension de la crise (Burkina Faso, Mali)
- Un ciblage basé sur la vulnérabilité<sup>304</sup> (voir la [section 2.3.1](#))
- Des appuis pour les populations déplacées (à l'intérieur de leur propre pays ou réfugiées) et les populations hôtes<sup>305</sup> principales, notamment quand celles-ci ont accueilli et aidé volontairement des personnes déplacées
- Des sensibilisations sur le vivre ensemble
- Un appui et une formalisation de l'accès au foncier, notamment pour les femmes
- Le renforcement de la redevabilité envers les personnes touchées
- Un appui aux principes humanitaires<sup>306</sup> (voir la [section 2.1.3](#)),
- La bonne collaboration avec les acteurs étatiques.

198. **Une contribution positive largement reconnue.** Les sondés en interne et en externe (figure 27), tout comme les informateurs clés et les bénéficiaires consultés reconnaissent la contribution positive du PAM à l'atténuation des conflits.

---

<sup>300</sup> WFP. 2023. WFP Conflict Sensitivity Mainstreaming Strategy

<sup>301</sup> WFP. Minimum Standards for Conflict Sensitive Programming

<sup>302</sup> April 2004, CDA, Collaborative Learning Project, The “Do No Harm” Framework for Analyzing the Impact of Assistance on Conflict: **ÉTAPE 1** Compréhension du contexte de conflit. **ÉTAPE 2** Analyse des diviseurs et sources de tension. **ÉTAPE 3** Analyse des connecteurs et des capacités locales pour la paix. **ÉTAPE 4** Analyse des détails du projet d'assistance. **ÉTAPE 5** Analyse de l'impact du projet sur le contexte, notamment les transferts de ressources et messages éthiques implicites (p. ex. différence de traitement des individus, ressources allouées par acteur, protocoles, etc.). **ÉTAPE 6** Développer des options programmatiques. **ÉTAPE 7** Tester les options et redéfinir le programme

<sup>303</sup> FGD Burkina Faso, Mali, Centrafrique

<sup>304</sup> Groupe de discussion Burkina Faso, entretien Centrafrique

<sup>305</sup> Groupes de discussion Burkina Faso

<sup>306</sup> Entretien Mali, Burkina Faso

**Figure 27: Différence de perception entre le PAM et les autres parties prenantes concernant la contribution du PAM et de ses partenaires aux dynamiques de conflits et aux tensions sociales**



Les valeurs ayant été arrondies, la somme des pourcentages peut ne pas être égale à 100 %.

Source: enquête en ligne.

199. **Une contribution réduite à l'échelle régionale mais essentielle au niveau national.** Les interventions du PAM ne sont pas directement affiliées à un cadre de stabilisation régional<sup>307</sup>, notamment en termes d'indicateurs de performance, mais des projets du PAM figurent dans l'Alliance Sahel et la stratégie régionale de sécurité et développement du G5 Sahel couvre la sécurité alimentaire<sup>308</sup>. Au niveau national, certaines activités du PAM figurent dans les accords de paix: au Mali, les cantines scolaires notamment<sup>309</sup>; en Centrafrique les activités de résilience (activités génératrices de revenu – AGR, 3A) et de protection sociale<sup>310</sup>.

200. **Le PAM contribue à la bonne gouvernance, facteur clé de réduction des conflits**<sup>311</sup> en soutenant les mécanismes de gestion des services de base (santé, cantines scolaires, protection sociale) selon une logique descendante, via un appui aux institutions nationales, et ascendante, par le soutien aux mécanismes communautaires.

201. **Le PAM réduit en outre les vulnérabilités des bénéficiaires et soutient les échanges entre groupes sociaux et une meilleure gestion des ressources, limitant l'exode rural et la migration régionale**<sup>312</sup>. Certaines études reconnaissent ainsi que les actions du PAM peuvent contribuer à la cohésion sociale au sein des communautés et entre les communautés<sup>313</sup>. L'accès facilité à l'alimentation diminue les tensions intrafamiliales entre époux. Le partage de rations entre voisins soutient les mécanismes de

<sup>307</sup> Comme le Cadre d'actions prioritaires intégré de 2020 du G5 Sahel ou le Programme d'investissements prioritaires de 2018

<sup>308</sup> G5 Sahel. 2016. Stratégie pour le développement et la sécurité des pays du G5 Sahel.

<sup>309</sup> Mars 2015, Accord pour la paix et la réconciliation issue du Processus d'Alger, gouvernement de la République du Mali et mouvements signataires

<sup>310</sup> Février, 2019, Accord politique pour la paix et la réconciliation, gouvernement de la République centrafricaine et groupes armés.

<sup>311</sup> Entretien État, Niger

<sup>312</sup> FGD Cameroun, Mali, Burkina Faso

<sup>313</sup> Pul, Hippolyt; Meizen-Dick, Ruth Suseela; Konde, Bernard B.; Zogho, Donatus; Kuuchille, Emmanuel V.; McCarthy, Nancy; and Marivoet, Wim. 2023. Sahel social cohesion research in Burkina Faso and Niger: Working Paper. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <https://doi.org/10.2499/p15738coll2.136695>

solidarité<sup>314</sup>. Les bénéficiaires mentionnent également la diminution de leurs dettes, ce qui leur permet de conserver leur dignité. Le PAM facilite en outre les interactions entre différentes communautés, populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et populations hôtes, chrétiennes et musulmanes<sup>315</sup>, notamment via les activités 3A dont l'impact positif sur la cohésion sociale est bien documenté<sup>316</sup>. Le PAM facilite ainsi le « manger ensemble » (cantines scolaires et autres activités de groupe)<sup>317</sup>. Les actifs communautaires facilitent aussi la gestion de l'espace entre agriculteurs et éleveurs, réduisant ainsi les conflits (p. ex. bourgoutières au Mali).

202. **Certains effets négatifs à court terme.** La priorisation, quand elle s'effectue après l'enregistrement et la distribution des cartes de bénéficiaires, crée parfois des troubles au sein des communautés et délégitime les partenaires coopérants<sup>318</sup>. Les pratiques d'accès des commerçants et transporteurs, qui peuvent impliquer des transferts directs ou indirects de ressources aux groupes armés ou à des péages par exemple, ne sont pas suivies ni mesurées. Les risques de protection restent également significatifs, comme en témoigne la fréquence des attaques et kidnappings de personnel de tiers chargés du suivi et de partenaires coopérants dans certaines zones<sup>319</sup>.

203. **Sur le moyen et long terme, l'accoutumance à l'aide et sa prédictibilité modifient les comportements des populations.** Ainsi, une fois la période d'appui MRR terminée, certaines populations se déplacent à nouveau uniquement pour réenclencher l'assistance, avec une validation par les autorités locales contre dédommagement (Mali). Les distributions d'urgence à répétition dans les contextes de crise prolongée compliquent aussi la transition vers des actions de résilience avec des populations qui restent demandeuses d'appuis directs, indépendamment de leur niveau de vulnérabilité. Certains acteurs soulignent les effets de dépendance associés à la distribution de rations à 100 pour cent pendant 10 à 15 ans aux mêmes bénéficiaires dans les contextes de crise prolongée (p. ex. au Tchad, camps de réfugiés maliens en Mauritanie, Mali et Burkina Faso depuis 2012).

204. **Des effets peu mesurés.** Hormis certaines évaluations spécifiques<sup>320</sup> et des études menées en partenariat avec l'IFPRI et SIPRI<sup>321</sup>, les effets des interventions du PAM sur les vecteurs de conflits, positifs ou négatifs, ne sont pas mesurés. Certains éléments gagneraient à faire l'objet d'un suivi comme le taux d'activité impliquant différentes communautés ou l'évolution du taux de conflits communautaires dans les zones d'intervention. Des indicateurs spécifiques sont en phase pilote au Niger.

205. **Le PAM ne traite pas certains enjeux de conflits majeurs liés à ses activités.** Les cantines scolaires figurent rarement dans la réponse d'urgence, alors que l'encadrement des enfants dans les zones sous influence des groupes islamistes reste problématique. Le PAM n'a pas d'approche sur les enjeux régionaux de crise des différents types de groupes nomades, des déplacements de populations transfrontaliers ou des zones reculées comme le Liptako-Gourma.

206. **Sur le plan organisationnel, la sensibilité aux conflits a été renforcée** avec:

- Des postes d'experts de la sensibilité au conflit (Mali, Niger) chargés d'analyses dédiées, de formations et de systèmes de remontée d'informations (Mali, système Sentinelle). Certaines communautés restent néanmoins sous-représentées au sein du personnel du PAM, ce qui dans certains contextes peut nuire à sa capacité d'analyse et à la perception de son indépendance.

---

<sup>314</sup> PDM 2022 Mali, FGD Burkina Faso, Niger et Mali

<sup>315</sup> FGD Centrafrique

<sup>316</sup> Voir par exemple: DIE. 2022. Donor-Sponsored Cash-for-Work Programmes and Social Cohesion et groupes de discussion Mali

<sup>317</sup> Groupes de discussion Mali, enquête en ligne

<sup>318</sup> FGD Mali, entretien Mali: les informateurs notent une réduction du nombre de bénéficiaires même si des cartes ont été distribuées à un plus grand nombre de personnes (parfois le double).

<sup>319</sup> Entretien Centrafrique, entretien Mali. Liste des incidents sécuritaires du PAM et des TPM, Mali.

<sup>320</sup> Septembre 2019, Groupe URD, évaluation du projet « IRF 217 peers for peace building, Social cohesion in Mopti and Segou regions »

<sup>321</sup> WFP/SIPRI. 2019. La contribution du Programme alimentaire mondial à l'amélioration des perspectives de paix au Mali. WFP/IFPRI. 2023. Sahel Social Cohesion Research in Burkina Faso and Niger

- Des partenariats ponctuels avec des organisations spécialisées, comme SIPRI, IFPRI ou Search for Common Ground, et institutions étatiques dédiées (HACP - Haute Autorité à la consolidation de la paix au Niger).
- La formation de partenaires à la gestion des risques et à la sensibilité aux conflits
- Des projets conjoints qui permettent l'accès au Fonds pour la consolidation de la paix (Mali, Mauritanie, Tchad).

## 2.3 QE3: DANS QUELLE MESURE LE PAM A-T-IL GÉNÉRÉ, UTILISÉ ET PARTAGÉ DES DONNÉES ET CONNAISSANCES AU PROFIT DES POPULATIONS TOUCHÉES DANS LA RÉGION?

### 2.3.1 Dans quelle mesure le PAM a-t-il généré et utilisé des données pour éclairer ses stratégies programmatiques?

#### *Cohérence des investissements du PAM pour la génération de données sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et utilisation des données*



La contribution du PAM à la collecte et à l'analyse de données sur la sécurité alimentaire est déterminante dans l'ensemble des pays de la région car elle contribue à la possibilité de conduire des analyses régionales (voir les sections 2.3.3 et 2.4.1). Un des champs d'action importants du PAM concernant l'analyse de l'IAN s'intéresse à l'appui technique aux institutions nationales, détaillé dans la section 2.1.2. Cette partie se focalise sur l'action directe du PAM en matière de collecte, d'analyse et d'utilisation de données portant sur l'IAN et ses causes, mais également en matière de suivi et d'évaluation des interventions. La section évalue ensuite dans quelle mesure les diagnostics et les activités du PAM sont cohérents vis-à-vis des résultats des analyses produites par d'autres acteurs et causes profondes de l'IAN, avant de déterminer dans quelle mesure ces données ont servi à informer le ciblage, le choix de la modalité et l'action anticipative.

*[Pays cas d'étude: Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Mauritanie, Mali, Niger, Nigéria]*

#### Constat clé 9

*Le PAM a fortement investi dans le renforcement de ses systèmes de collecte de données pour caractériser l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (IAN), notamment dans les zones difficiles d'accès. Les analyses produites orientent encore trop faiblement les décisions programmatiques des équipes du PAM, notamment pour la priorisation des programmes et des bénéficiaires.*

207. **Le PAM est parvenu à diversifier ses méthodes de collecte de données et à atténuer les contraintes d'accès, grâce aux technologies de l'information, aux partenariats et au renforcement de ses équipes RAM.** Pour atténuer les contraintes d'accès, le PAM a étendu: i) le suivi de la situation alimentaire à travers des outils de collecte de données à distance (MVam); ii) l'utilisation des données satellitaires pour suivre la biomasse, l'utilisation des terres et les mouvements de population<sup>322</sup>; iii) son réseau de partenaires locaux (TPM). Des investissements en matière de mécanismes de retours ont été réalisés (voir la section 2.3.1). Le PAM utilise les données de suivi des déplacements de populations fournies par le HCR, l'IOM et des systèmes nationaux. Des missions d'évaluation conjointes ont été conduites avec le HCR dans le cadre de la plateforme commune du HCR et du PAM pour l'excellence des programmes et le ciblage, dans les zones de concentration de populations réfugiées au Niger (2023), au Tchad (2022), et au Cameroun (2021 et 2022). Le renforcement des systèmes RAM (voir la section 2.3.1 pour la recherche) s'est appuyé sur le renforcement des équipes, en particulier au Sahel<sup>323</sup>. La contrainte de recrutement est moins forte que dans d'autres secteurs, en raison de la disponibilité de ressources humaines régionales et de la visibilité du PAM dans ce secteur<sup>324</sup>.

<sup>322</sup> Entretien PAM Niger; BRD

<sup>323</sup> Entretien PAM Burkina Faso et BRD, en lien avec les investissements spécifiques associés à la SRI

<sup>324</sup> Entretien BRD

208. **Dans un contexte sécuritaire dégradé qui renforce des fragilités structurelles, la contribution du PAM dans ce domaine est jugée déterminante.** Les partenaires reconnaissent le rôle central du PAM dans la production de données sur l'IAN, notamment pour alimenter les démarches du Cadre harmonisé<sup>325</sup>. Des cas où l'information collectée par l'ensemble des acteurs est trop réduite dans certaines zones pour conduire des analyses de type CH ont cependant été soulignés<sup>326</sup>. La couverture des systèmes de collecte de données des acteurs nationaux et internationaux est également fortement contrainte par l'insécurité et des acteurs internationaux se sont fait expulser de certains pays en 2022 et 2023<sup>327</sup>. Plusieurs partenaires ont souligné qu'ils souhaiteraient un partage plus systématique des données issues des PDM du PAM et davantage d'analyses spécifiques pour les informer de l'évolution des contextes<sup>328</sup>.

209. **Des efforts ont été réalisés pour prendre en compte les causes de l'IAN et les effets du conflit.** Les analyses régulières produites par le PAM sont complétées par des analyses spécifiques axées sur les causes économiques de la sous-alimentation et de la sous-nutrition<sup>329</sup>. Le PAM a développé et mis en œuvre des méthodes de cartographie de l'insécurité alimentaire chronique (Analyse intégrée du contexte - ICA), intégrant plus fortement, depuis 2022, les risques sécuritaires à ces analyses. Les causes des conflits ne sont pas prises en compte dans les analyses microéconomiques des ménages<sup>330</sup>. Le niveau de granularité des systèmes d'analyse du PAM varie considérablement d'un pays à l'autre<sup>331</sup>. Les caractéristiques des régimes alimentaires locaux sont parfois insuffisamment intégrées aux analyses<sup>332</sup>. Si des efforts ont été entrepris pour désagréger le suivi des indicateurs de résultats des activités de réponse aux crises par groupe cible, les méthodes d'analyse de l'IAN mobilisées par le PAM demeurent peu adaptées à une analyse des facteurs intersectoriels et des dimensions intraménages (comme le genre et la jeunesse) (voir la [section 2.2.1](#)).

210. **Dans un contexte de contraintes croissantes sur les financements, l'utilisation des données pour la priorisation des programmes et des bénéficiaires est insuffisante.** Le suivi et l'évaluation pour mesurer les effets des arbitrages entre couverture et réduction des rations et ciblage sont généralement faibles, notamment concernant les interventions nutritionnelles et les activités URT. Les travaux d'évaluation de la couverture des activités nutritionnelles sont insuffisants<sup>333</sup>. L'analyse de l'efficacité des stratégies de ciblage (en cours au Mali) ou l'appréciation des résultats différenciés selon les niveaux de vulnérabilité (Mauritanie)<sup>334</sup> sont des initiatives intéressantes pour nourrir des réflexions contextualisées sur les arbitrages ciblage / priorisation / couverture. Concernant la stratégie de résilience, si des efforts ont porté sur l'analyse des résultats et impacts<sup>335</sup>, l'analyse coût/efficacité demeure un enjeu<sup>336</sup>.

211. **Hormis l'estimation des besoins globaux et le ciblage géographique, les systèmes de suivi et d'évaluation des actions d'urgence servent peu au pilotage des opérations**<sup>337</sup>. Les cas d'étude pays illustrent une utilisation très variable des informations issues du suivi et de l'évaluation pour la prise de

---

<sup>325</sup> Entretien partenaires au Burkina Faso, en Mauritanie, au Nigéria, notamment.

<sup>326</sup> Entretien PAM et État Nigéria.

<sup>327</sup> Notamment REACH au Burkina Faso et au Nigéria.

<sup>328</sup> Entretiens bailleur et agences du SNU en Mauritanie et en Centrafrique.

<sup>329</sup> Par exemple, le coût de l'alimentation (Cost of the Diet) et le prix d'une alimentation nutritive (Fill the Nutrient Gap), le coût du panier alimentaire minimum (MEB), analyse causale de la malnutrition (en cours en Mauritanie).

<sup>330</sup> Entretien BRD

<sup>331</sup> Par exemple, au Nigéria, les analyses sont produites au niveau des « Local Government Areas » (zones gouvernementales locales) qui regroupent plusieurs centaines de milliers d'habitants, tandis qu'en Mauritanie, le PAM a récemment développé une méthode pour estimer l'IAN au niveau communal, regroupant souvent moins de 10 000 hectares en zone rurale. Entretien PAM Nigéria et Mauritanie.

<sup>332</sup> En Centrafrique, les apports liés à l'utilisation de produits forestiers sont mal analysés.

<sup>333</sup> Sauf au Niger, entretien BRD

<sup>334</sup> Cas de la Mauritanie

<sup>335</sup> Voir question 1.4

<sup>336</sup> Travail prioritaire au Niger depuis plusieurs années qui sera financé avec l'appui du Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie (Entretiens BdP Niger)

<sup>337</sup> Les investissements en matière de suivi et d'évaluation des résultats d'appui à la résilience sont abordés dans les sections 2.1.4 et 2.3.3.

décisions<sup>338</sup>. L'absence de plateforme de discussion ou le retard dans la mise à disposition des PDM sont les principaux facteurs bloquants évoqués. Au Burkina Faso, un comité de revue des résultats, présidé par l'équipe de direction, permet depuis 2023 de diffuser les analyses aux équipes techniques<sup>339</sup>. Les difficultés d'identification et de réconciliation limitent la possibilité de suivre les résultats associés à la combinaison d'activités<sup>340</sup>.

### **Pertinence des stratégies de ciblage<sup>341</sup>**

#### **Constat clé 10**

*Les critères de ciblage du PAM sont de plus en plus corrélés à une identification des vulnérabilités avec des partenariats prometteurs en la matière mais avec des risques liés au ciblage communautaire encore peu maîtrisés. La confusion entre ciblage et priorisation porte atteinte à la capacité du PAM à communiquer efficacement auprès de différentes parties prenantes.*

212. **Un ciblage géographique robuste parfois politisé.** Le ciblage géographique effectué par le PAM se base généralement sur des éléments de preuve solides, comme les analyses CH pour la réponse à la période de soudure ou les mouvements de populations pour les distributions d'urgence. L'identification des zones où le PAM peut intervenir est politisée par certains acteurs<sup>342</sup> (voir la [section 2.1.3](#)) ce qui limite l'efficacité du ciblage géographique.

213. **Un ciblage basé sur les vulnérabilités malgré un manque d'analyse intersectionnelle.** Face à la longévité des crises et au besoin d'un ciblage le plus précis possible, le PAM a progressivement diversifié ses critères de ciblage, au-delà des critères statutaires, permettant plus un ciblage des ménages à assister plus efficace<sup>343</sup>. L'identification des critères de ciblage des ménages souffre cependant parfois d'un déficit d'analyses fines et intersectionnelles de l'insécurité alimentaire au niveau intraménage. Les critères de ciblage sont par conséquent parfois tirés des études HEA (analyse de l'économie des ménages) externes plutôt que des études internes d'analyse de l'insécurité alimentaire.

214. **Un objectif affiché d'efficacité et d'efficience du ciblage.** La formalisation des stratégies de ciblage comme au Burkina Faso<sup>344</sup> permet une meilleure dissémination des approches de ciblage du PAM auprès des partenaires coopérants et des autorités, limitant ainsi les risques, notamment réputationnels qui se sont matérialisés sur la période<sup>345</sup>. Certains BdP (Mali<sup>346</sup>, Mauritanie) mesurent l'efficacité de leur approche de ciblage afin de prendre des mesures correctives si nécessaire. La dématérialisation de l'enregistrement via SCOPE déployée au cours de la période dans les huit pays pour les transferts de type monétaire<sup>347</sup> permet de réduire les duplications et donc d'améliorer l'efficience du ciblage en réduisant les erreurs d'inclusion. Les erreurs d'exclusion restent toutefois peu évaluées. Dans les groupes de discussion, les bénéficiaires rapportent en majorité<sup>348</sup> que tous ceux ayant reçu une assistance sont vulnérables. Au Tchad, au Nigéria et en Centrafrique, la perception que certains membres vulnérables de la communauté ont été exclus de l'assistance est forte<sup>349</sup>. La connaissance, par les bénéficiaires, des critères de ciblage se

<sup>338</sup> Utilisation assez faible en Centrafrique, au Burkina Faso (mais renforcé depuis 2022) et en Mauritanie.

<sup>339</sup> Entretien PAM Burkina Faso

<sup>340</sup> Cas d'étude Mali, mais problème généralisé.

<sup>341</sup> À l'aune de la grande variété d'approches de ciblage mise en œuvre par le PAM à travers les multiples activités incluses dans le champ de l'évaluation, cette section se concentre sur les transferts de ressources non assortis de conditions (URT).

<sup>342</sup> Par exemple au Nigéria ou au Burkina Faso

<sup>343</sup> Burkina Faso, Tchad, Cameroun et Niger PSP

<sup>344</sup> PAM. 2023. EPSP Burkina Faso

<sup>345</sup> PAM. 2020. EPSP Cameroun

<sup>346</sup> PAM. 2022 – 2023. Étude post-ciblage.

<sup>347</sup> Pour les activités URT et 3A uniquement

<sup>348</sup> Tous les FGD, sauf ceux de Centrafrique où des bénéficiaires rapportent que certains agents locaux en charge du ciblage sélectionnent en priorité les membres de leur famille.

<sup>349</sup> Au Tchad, les réfugiés expliquent les erreurs d'inclusion par la barrière de la langue, les enquêteurs ne parlant pas l'arabe soudanais.

limite cependant au statut des ménages (déplacés ou réfugiés). Les groupes de discussion notent la réduction de l'aide du PAM, la priorisation étant mal comprise, notamment quand elle fait suite à un ciblage communautaire comme au Nigéria<sup>350</sup>.

215. **Des partenariats prometteurs.** Le Centre conjoint d'excellence programmatique et de ciblage<sup>351</sup> illustre, via ses actions en Mauritanie, au Cameroun, au Niger et au Tchad, les efforts interorganisationnels vers un ciblage basé sur les vulnérabilités. Le PAM explore également le ciblage par référencement avec la FAO en Centrafrique: les personnes bénéficiant d'un appui aux moyens d'existence sont systématiquement référées au PAM pour recevoir une assistance alimentaire complémentaire.

216. **Risques de ciblage communautaire peu maîtrisés.** Le PAM utilise très largement le ciblage communautaire<sup>352</sup> à des fins de participation et d'acceptation du processus de ciblage. Afin de limiter les erreurs d'exclusion et d'inclusion, le PAM combine en général opportunément le ciblage communautaire avec d'autres mécanismes (se basant sur le registre social ou des bases de données humanitaires). Les risques spécifiques liés au ciblage communautaire restent cependant peu maîtrisés:

- Les critères de ciblage appliqués par les comités sont parfois décidés par ces mêmes comités, plaçant un large pouvoir de décision entre les mains d'un petit groupe (Nigéria).
- Le temps nécessaire au ciblage communautaire n'est pas toujours suffisamment anticipé, notamment du fait des contraintes de financement, ce qui peut retarder le début des interventions de soudure (Niger).
- La littérature<sup>353</sup> met en avant l'attention portée par le PAM à la diversité de la composition des comités de ciblage. Cependant, en l'absence d'analyse de conflits, la composition des comités risque de répliquer la composition (socio-économique) inégalitaire de la société.

217. **Un flou sémantique pénalisant le plaidoyer et la redevabilité.** Les termes « priorisation » et « ciblage » sont souvent utilisés de façon interchangeable, y compris dans les EPSP<sup>354</sup>, malgré des outils organisationnels clairs<sup>355</sup> quant à la distinction entre les deux processus<sup>356</sup>. Cette confusion porte atteinte à la capacité du PAM à faire un plaidoyer auprès des bailleurs de fonds pour distinguer le ciblage (au moment de la phase de conception) de la priorisation (au moment de la phase de mise en œuvre). La superposition des deux concepts crée également une confusion au sein des ménages quand le ciblage, par exemple communautaire, est suivi d'une priorisation par le PAM (p. ex. Nigéria) ou les partenaires coopérants (p. ex. Centrafrique).

---

<sup>350</sup> Plusieurs FGD pensent que certains ménages ont été exclus après le ciblage communautaire du fait d'un problème informatique.

<sup>351</sup> D'après le site Internet du centre: « Le centre d'excellence et de ciblage est une équipe interagences composée de personnel du HCR et du PAM qui offre un soutien technique au HCR et au PAM sur le travail conjoint dans un certain nombre de domaines thématiques, y compris le ciblage au niveau national, régional et global ».

<sup>352</sup> Par exemple au Burkina Faso, en Centrafrique et au Nigéria

<sup>353</sup> WFP. 2021. Cameroon Annual Country Report. Cité dans WFP. 2023. CEE Sahel Revue de la littérature

<sup>354</sup> PAM. 2023. EPSP Mauritanie et 2020. EPSP Cameroun

<sup>355</sup> WFP. 2021. Targeting and prioritization Operational Guidance Note

<sup>356</sup> Le ciblage est le processus par lequel les populations sont sélectionnées pour bénéficier d'une assistance, sur la base d'une évaluation des besoins et des objectifs du programme. La priorisation s'effectue au moment de la mise en œuvre, suite à des contraintes de ressources. WFP. 2021. Targeting and prioritization Operational Guidance Note

**Constat clé 11**

*En 2024, les transferts de type monétaire sont utilisés à grande échelle par le PAM et institutionnalisés dans les huit pays. Néanmoins, il est fort possible que dans les prochaines années, les obstacles à leur utilisation, principalement exogènes, se multiplient.*

218. **Les CBT: une modalité institutionnalisée au PAM.** L'utilisation des transferts de type monétaire a fortement augmenté au cours de la période (voir la figure 13 de la section 1.2.4), avec des mises à l'échelle très rapides dans certains BdP (Burkina Faso, Centrafrique). En 2020 la région a connu la plus rapide croissance de l'utilisation des CBT à l'échelle du PAM. En 2023, le CBT dans la région représente 9 pour cent des transferts de type monétaire globaux du PAM<sup>357</sup> et est utilisé dans les huit pays. Les analyses multidimensionnelles de faisabilité (fonctionnalité des marchés, couverture des fournisseurs de services financiers (FSP), acceptation politique et communautaire) guident de façon routinière le choix de la modalité des réponses d'urgence du PAM.

219. **Utilisation privilégiée des transferts en espèce non restrictifs favorisant l'inclusion financière.** Sur la période, le PAM a augmenté l'utilisation de mécanismes de paiement, comme le mobile, favorisant l'inclusion financière, notamment des femmes. Le PAM a également augmenté la part des paiements en espèces par rapport aux paiements sous forme de coupon<sup>358</sup>, en adéquation avec la stratégie de CBT du PAM<sup>359</sup>. Au Nigéria, les coupons restent favorisés en raison des barrières politiques et réglementaires faisant obstacle à l'utilisation des espèces. Le PAM a transformé ce défi en une opportunité en mettant en place un mécanisme novateur d'appui aux marchés locaux. Le PAM met en place des réseaux de petits commerçants auprès de qui les bénéficiaires peuvent échanger leurs coupons. Ces commerçants peuvent se procurer, au prix de gros, les articles couverts par les coupons auprès de grossistes contractualisés par le PAM.

220. **Des barrières exogènes à l'utilisation des CBT en augmentation.** Le CBT se heurte à des contraintes principalement externes qui restent fortes voire augmentent:

- L'acceptance des gouvernements tend à diminuer avec des restrictions réglementaires mises en place au cours des deux dernières années au Burkina Faso, au Cameroun, au Niger et au Nigéria. Le plaidoyer du PAM autour des CBT varie selon l'espace humanitaire (voir les [sections 2.1.2 et 2.1.3](#))
- Les contraintes des bailleurs peuvent être un frein au libre choix de la modalité, soit parce que les financements sont fléchés vers une modalité (Title II du Bureau de l'aide Humanitaire – BHA – ciblé vers l'aide en nature), soit parce que l'arrivée tardive des financements rend caduque l'utilisation de l'aide en nature (Tchad, Niger).
- La couverture des FSP conformes aux exigences du PAM reste limitée (Burkina Faso<sup>360</sup>, Niger, Tchad).

### **2.3.2 Dans quelle mesure l'anticipation par le PAM des besoins et des risques futurs a-t-elle évolué au fil du temps et l'a-t-elle aidé à adapter ses programmes dans la région?**



*Cette question porte successivement sur la préparation aux urgences et l'anticipation des besoins et des risques: bien que les deux sujets soient traités de manière distincte, il existe une certaine continuité entre les deux, à la fois dans la manière dont le PAM s'en saisit et dans la façon dont cette question est traitée.*

*[Pays cas d'étude: Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Tchad]*

<sup>357</sup> WFP. 2023. Cash in West Africa: Towards a Cash First Approach

<sup>358</sup> WFP. 2023. CEE Sahel Revue de la littérature

<sup>359</sup> WFP. 2023. Cash policy

<sup>360</sup> PAM. 2023. EPSP Burkina Faso

## Constat clé 12

*Les mécanismes institutionnels de préparation aux urgences ont été utilisés de façon croissante et ont été des facteurs déterminants du bon niveau de préparation aux urgences du PAM. La fonction d'anticipation des risques à long terme est peu développée au sein du PAM et souffre d'un manque de clarté du partage des responsabilités associées. Toutefois, sous l'impulsion du Siège et du bureau régional, le PAM a commencé à étudier de plus près le domaine des mesures d'anticipation en facilitant la coordination dans la région et en contribuant à une mise à l'échelle au Niger. Le PAM a développé une vision à long terme du « futur de la réponse de soudure » qui, pour le moment, intègre partiellement les enjeux associés aux évolutions du contexte politique et sécuritaire et à l'accroissement de risques d'inondations. Le renforcement des systèmes de gestion des risques organisationnels depuis 2018 a été largement mis en pratique dans les pays couverts, dont une majorité est soumise à des niveaux de risques très élevés.*

### **Préparation aux urgences**

221. Tous les bureaux de pays ont été déclarés en niveau d'urgence 2 ou 3 au moins une fois au cours de la période 2018 – 2021 et sont maintenant classés dans la catégorie « Pris en compte au niveau institutionnel », en dehors du Tchad qui est traité comme une « Opération coordonnée au niveau central » depuis janvier 2024<sup>361</sup>. Les BdP soulignent les avantages associés à un accès privilégié à certains systèmes institutionnels et aux « filières accélérées » des procédures internes (achats, recrutement)<sup>362</sup> comme prévu par les protocoles d'activation des interventions d'urgence du PAM.

222. **Des stratégies de réponse aux crises coordonnées au niveau régional: évaluation des besoins, mobilisation des ressources et accès.** Comme détaillé dans la [section 2.4.1](#), le PAM apporte une contribution essentielle au dispositif régional de prévention et de gestion des crises alimentaires (PREGEC), en soutien aux organisations d'intégration régionale, à l'analyse des besoins et à la mobilisation des ressources pour la réponse multi-acteurs. Le PAM contribue et utilise également les analyses produites grâce à la méthode Cadre harmonisé, à la fois pour mobiliser des ressources, planifier ses réponses et arbitrer l'allocation de ses ressources (flexibles ou mobilisées au niveau régional entre les pays). La mobilisation de fonds auprès de donateurs clés pour la réponse aux crises a fait l'objet de propositions régionales<sup>363</sup>. Par ailleurs, le PAM a développé une stratégie pour la préparation et la réponse aux urgences<sup>364</sup> en 2020, appréhendée comme un plan d'action d'appui à la mise en place de différentes approches et différents outils en matière de réponse aux crises et d'adaptation aux contextes marqués par l'insécurité. Le maintien de l'accès humanitaire (voir la [section 2.1.3](#)) a fait l'objet de développements spécifiques pour les trois pays du Sahel central dès 2019<sup>365</sup>. Ces développements se sont accompagnés d'outils<sup>366</sup>, d'investissements dans l'appui technique par le BRD<sup>367</sup> et de prises de position publiques<sup>368</sup>, de soutien à la direction du BRD et exécutive, facilitant ainsi la conduite d'actions de plaidoyer dans les pays<sup>369</sup>. Ces développements et appuis ont profité aux autres BdP de façon périphérique.

223. **Des mécanismes de préfinancement jugés pertinents et efficaces** par les utilisateurs. De 2018 à 2022, les huit BdP ont bénéficié de façon croissante de prêt internes entre projets (IPL) et du compte d'intervention immédiate (IRA) (voir la figure 28). Ils estiment que ces mécanismes ont été déterminants pour soutenir la capacité du PAM à réagir aux urgences<sup>370</sup>. Néanmoins, il n'a pas été possible de mobiliser l'IRA en soutien à une réponse à la soudure au Tchad en 2022 car elle était catégorisée comme étant une activité de « résilience ». Cela a conduit le BdP à repositionner l'action de réponse à la soudure sous l'objectif

<sup>361</sup> Source: CAS January 2024.

<sup>362</sup> WFP. 2023. CEE Sahel Revue de la littérature

<sup>363</sup> BHA et ECHO

<sup>364</sup> WFP. 2020. Strategy for Emergency Preparedness and Response in West and Central Africa.

<sup>365</sup> WFP. 2019. Humanitarian Access and Community Acceptance in the Central Sahel

<sup>366</sup> Déploiement d'outils de suivi dès l'accès au Sahel central

<sup>367</sup> PAM. 2021. Dilemmes sur les escortes armées au sahel: alternatives pour la continuité opérationnelle au sahel.

<sup>368</sup> WFP. 2020. Sustaining Operational Continuity in West and Central Africa

<sup>369</sup> Cas d'étude Niger et PAM. 2023. EPSP Burkina Faso.

<sup>370</sup> Entretiens management, logistique et BPU dans plusieurs bureaux de pays et au niveau régional

stratégique 1 dans le nouveau PSP, en décalage avec la vision associée au « futur de la réponse de soudure du PAM ».

**Figure 28: Allocations par mécanismes de préfinancement par année (2018 – 2023)**



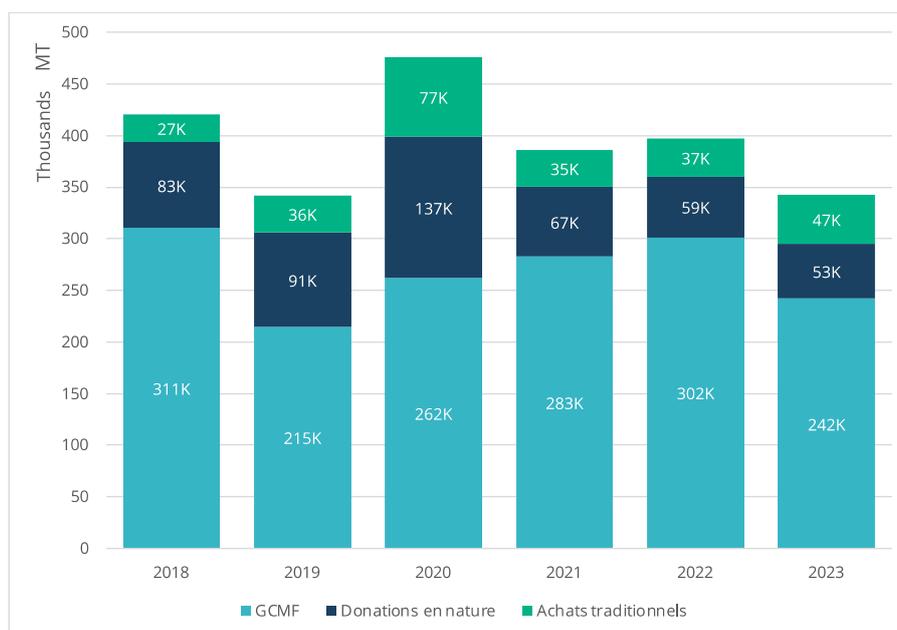
Source: PAM. Budgetary Policy and Strategic Financing Service. Données obtenues en janvier 2024.

224. Le volume d'utilisation du Mécanisme de gestion globale des vivres (GCMF), qui permet de réduire les délais d'approvisionnement et le prix d'achat des denrées alimentaires, est resté important sur la période (voir la figure 29). La pertinence de ce mécanisme est plébiscitée par les bureaux de pays, dont certains estiment que « *le succès d'une opération d'urgence dépend du GCMF* ». Néanmoins, les délais de livraison restent importants pour les BdP enclavés fortement dépendants de corridors spécifiques et subissant plus fortement la contrainte « *premier à demander, premier servi* »<sup>371</sup>. Ainsi, certains BdP ont obtenu la possibilité d'héberger des stocks GCMF, justifiant de la possibilité de desservir d'autres pays (Soudan pour le Tchad, Burkina pour le Niger). L'installation d'un nouveau hub régional GCMF à Kano, au Nigéria est à l'étude<sup>372</sup>. Le renforcement de la fonction Budget et programmation et le changement de système de gestion de l'information (*IRM analytics*), permet une gestion plus fine et optimisée de l'allocation des ressources. Malgré ces systèmes, les ruptures d'approvisionnement ne peuvent pas toujours être évitées, avec des difficultés récurrentes pour les produits de supplémentation nutritionnelle.

<sup>371</sup> Sur la période 2018 – 2022, le délai moyen entre la date de commande et la date de livraison (indicateur clé utilisé par le PAM) est de 120 jours pour le BdP de Centrafrique et de 94 jours pour le Mali, contre 16 pour le Nigéria, source: KPI WFP.

<sup>372</sup> Entretiens BRD et Nigéria

**Figure 29: Valeur en dollars des achats par procédures d'achat pour les huit pays (2018 – 2023)**



Source: PAM. 2024. Advanced financing data, GCMF. Obtenue en janvier 2024.

225. **Des mécanismes de suivi et d'évaluation des capacités de réponse aux urgences peu développés.** Bien que des revues internes soient parfois menées à l'initiative du BRD ou de la division de réponse aux urgences du Siège, cet aspect est peu abordé par les processus d'évaluation<sup>373</sup>. Les indicateurs de performance clés (KPI) relatifs à la préparation aux urgences ont été modifiés au cours de la période couverte; ils ne permettent donc pas de faire un suivi régulier depuis 2018. Enfin, les audits menés sur la période couvrent peu ces questions de préparation aux urgences<sup>374</sup>. Dans certains pays<sup>375</sup>, des exercices de simulation ont été menés, permettant d'apprécier les capacités des bureaux à travers des mises en situation. Néanmoins, ces exercices n'impliquent pas nécessairement toutes les unités concernées et sont perçus comme déconnectés des besoins de décision pour la prise de mesures de gestion des risques.

226. **Des éléments de préparation aux urgences développés par les BdP:** mise en place d'accords dormants avec des fournisseurs potentiels (partenaires coopérants, fournisseurs de services – voir [section 2.3.1](#)); évaluations des capacités logistiques des BdP, mise en place de *rosters* de partenaires à contacter en cas de besoins concernant de nouvelles zones, préparation de plans de contingence<sup>376</sup>, incluant des concepts d'opérations (CONOPS). Des plans de continuité opérationnelle ont été développés à la suite de la crise de la COVID-19<sup>377</sup>. Dans certains cas<sup>378</sup>, ces éléments de préparation ont permis une adaptation de la modalité d'intervention à la disponibilité tardive des financements, contrainte majeure qui pèse sur les efforts de préparation, mais qui surtout les justifie. Un élément sous-estimé concerne la planification des mesures de communication auprès des personnes touchées<sup>379</sup>. Enfin, si des actions de préparation aux urgences peuvent s'avérer efficaces, les PdB soulignent des difficultés à les financer.

<sup>373</sup> Dans une certaine mesure à l'exception de la PSPE Burkina Faso, avec une question spécifique à ce sujet.

<sup>374</sup> L'audit de la L3 Sahel 2018 – 2019 fait exception, mais apporte essentiellement un appui à la mobilisation des ressources humaines par le BRD et le Siège.

<sup>375</sup> Entretiens PAM Burkina Faso, Niger, Tchad

<sup>376</sup> WFP. 2021. *Burkina Faso - Budget Revision 06 - Narrative*. WFP. 2020. *CSPE Cameroon 2022 – 2026*. PAM. 2023. *PSP Centrafrique 2023 – 2027*.

<sup>377</sup> Cas d'étude Burkina Faso, Tchad et Niger

<sup>378</sup> Réponse de soudure au Niger en 2022

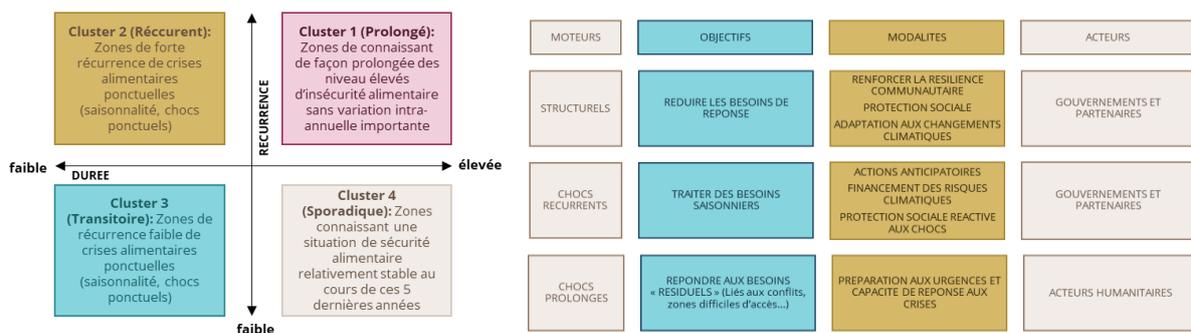
<sup>379</sup> Dont le défaut a pu générer des incompréhensions fortes, comme lorsque le PAM a dû mettre fin à l'assistance aux populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays autour du lac Tchad en 2023 pour concentrer ses efforts sur l'appui aux réfugiés soudanais.

## Anticipation et actions anticipatoires

227. **Un engagement actif comme partenaire de l'African Risk Capacity (ARC)**, renforçant à la fois les possibilités de réponse précoce du PAM et celles de certains pays partenaires. Ce partenariat a pris deux formes: l'adhésion à la police ARC REPLICA et la contribution à un dialogue avec les pays intéressés. Il a été fructueux pour le PAM, lui permettant de bénéficier de financements précoces pour la mise en œuvre de réponses aux chocs climatiques dans certains pays<sup>380</sup>. De même, au Burkina Faso, l'adhésion du PAM à l'ARC REPLICA, a contribué à faciliter l'adhésion à ARC par les institutions nationales. Néanmoins, l'éventuel partage d'informations pour renforcer la qualité des prédictions est inégalement exploité, tout comme l'est le potentiel de transfert de compétences de l'ARC vers le PAM en matière de production de prévisions<sup>381</sup>.

228. **Développement d'une vision du « futur de la réponse de soudure »**. Partant du constat largement partagé de la nécessité d'un traitement des facteurs de vulnérabilité structurels à travers des politiques et instruments nationaux, le PAM a développé en 2023 une vision de long terme associée au « futur de la réponse de soudure ». Ces réflexions présentées à la figure 30 envisagent une trajectoire vers des contributions à la réduction des besoins associés aux vulnérabilités structurelles et aux chocs récurrents se faisant essentiellement à travers des stratégies d'appuis aux programmes nationaux, ainsi qu'une concentration des actions directes de réponse du PAM aux besoins des populations directement touchées par des crises prolongées. Cette vision est cohérente avec le positionnement actuel qui priorise la réponse aux crises sans abandonner les objectifs de renforcement des capacités et exige donc une capacité de traitement de dilemmes importante et peu explicitée.

Figure 30: Le futur de la réponse de soudure du PAM au Sahel



Source: PAM, 2023 The future of our lean season response – Sahel

229. **Le PAM a effectué peu de progrès concernant l'anticipation des risques à long terme.** Il existe une confusion quant au périmètre de la notion d'anticipation et d'actions anticipatoires, et quant au partage interne des responsabilités associées, à la fois au sein des BdP et avec le BRD. Les limitations de la fonction RAM pour produire des analyses prospectives sont régulièrement signalées. Celle-ci, non-propritaire de la fonction anticipation, exprime en retour un souci de clarification des attentes et des besoins. Depuis 2022, après que les risques ont été identifiés, le PAM s'efforce de développer une stratégie coordonnée en relation avec les problématiques d'expansion des foyers d'insécurité vers le nord des pays du golfe de Guinée. Des actions d'anticipation des risques climatiques sont menées avec l'appui du Siège, mais ne sont pas toujours jugées pertinentes par les BdP<sup>382</sup>. Sous l'impulsion du Siège et du BRD, le PAM a commencé à explorer le domaine de l'action anticipatoire de façon plus déterminée: une formation régionale a été organisée en 2023 et un programme multipays dont le financement a été mobilisé par le BRD va être lancé.

230. **Un traitement inégal des risques structurels croissants: le cas des inondations.** Le traitement des risques d'inondations a fait l'objet de démarches spécifiques à certains pays: i) mieux analyser et comprendre la nature et la diversité des risques d'inondation (crues, fortes pluies localisées, etc.) à travers des analyses historiques et hydrographiques<sup>383</sup>; ii) renforcer ses partenariats avec les acteurs en charge des prévisions mais aussi du traitement des inondations<sup>384</sup>; iii) développer des notes de concept dédiées aux

<sup>380</sup> Mauritanie, Burkina Faso, Niger.

<sup>381</sup> Entretiens BdP Burkina Faso et exemple positif en Mauritanie.

<sup>382</sup> Au Burkina Faso: action anticipatoire basée sur des données satellitaires, avec FAO et UNICEF; entretien RBA

<sup>383</sup> Entretiens Tchad, Cameroun, Centrafrique.

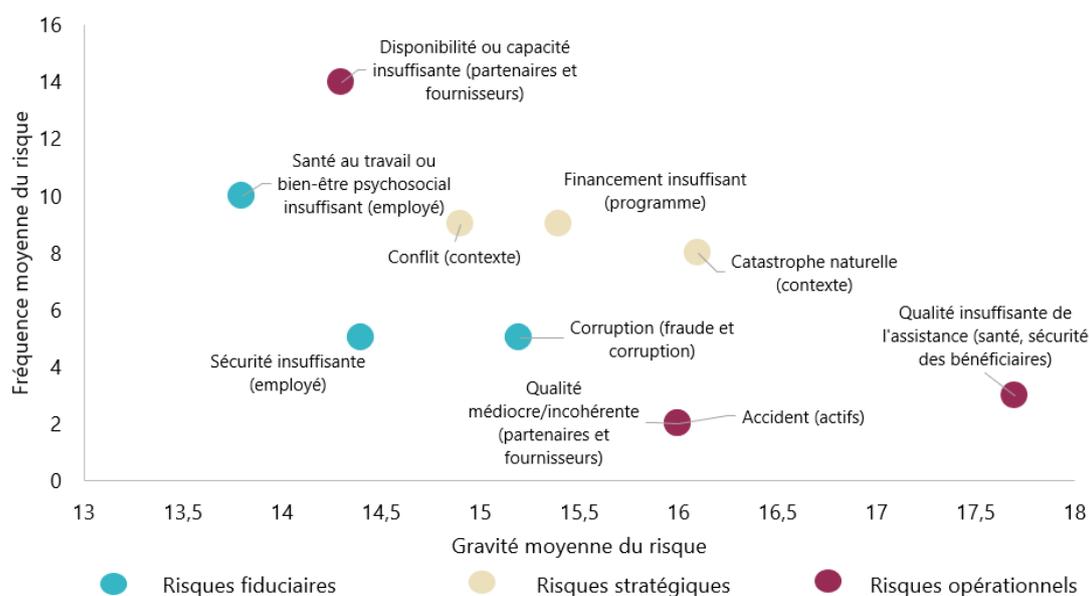
<sup>384</sup> WFP. 2022. CONOPS, Chad-Flood Emergency Response

opérations d'appui aux populations victimes d'inondations. La priorité accordée à ces investissements semble variable d'un pays à l'autre, alors même que les risques d'inondations sont généralement croissants à l'échelle régionale. Par ailleurs, les expériences récentes (Nigéria, Tchad) soulignent une dépendance du PAM en matière de traitement en partie politique des inondations par les États (concentration des actions de réponse en capitale au Tchad et ciblage individuel sous influence politique au Nigéria)<sup>385</sup>.

### Identification et traitement des risques organisationnels

231. **Le renforcement des systèmes de gestion des risques organisationnels a connu une attention croissante sur la période**<sup>386</sup>. Ceci est particulièrement le cas de cette évaluation, avec sept pays sur huit jugés « à hauts risques ». Une unité existe au BRD depuis 2019 et des responsabilités ont été identifiées dans tous les pays, faisant parfois l'objet de postes dédiés (mais pas toujours occupés). Un acquis depuis 2019, jusqu'au lancement de l'initiative « projet global relatif aux assurances à donner » en 2023, est la mise en place de registres des risques hiérarchisés dans les pays (figure 31) identifiant un « propriétaire » pour chaque risque et permettant une analyse agrégée de chacun d'entre eux. Cet accent sur l'analyse des risques a néanmoins renforcé la perception d'un système assez bureaucratique et peu disposé aux risques. Le constat d'un besoin de travailler sur une culture et des actions concrètes de traitement des risques identifiés est partagé. Le soutien très fort du BRD associé à l'initiative « projet global relatif aux assurances à donner », l'accent mis sur la gestion des risques de diversions et le renforcement des systèmes d'identification et de réconciliation ont permis de préciser et recentrer les priorités<sup>387</sup>. La figure 31 ci-dessous présente les risques principaux en terme de fréquence et gravité pour sept des huit pays couverts par l'évaluation.

**Figure 31: Principaux domaines de risque par fréquence et gravité moyenne**



Source: PAM, 2023, Synthèse du registre des risques pour 7 pays « à haut risque » (tous sauf Mauritanie)

<sup>385</sup> Ibid et entretiens PAM au Tchad, PAM et donateurs au Nigéria

<sup>386</sup> Politique de gestion des risques adoptée en 2018, plan de mise en œuvre précisé en 2019, initiative « Global Assurance » décidée en 2023.

<sup>387</sup> WFP. 2023. Assurance Framework Update - EB November 2023

### 2.3.3 Dans quelle mesure le PAM a-t-il adopté une approche au niveau « régional » lorsque cela est pertinent et/ou a-t-il partagé les connaissances et l'apprentissage pour améliorer les pratiques programmatiques dans les réponses dans la région?



Cette question traite à la fois des stratégies multipays ou régionales et des stratégies de traitement spécifiques des enjeux associés aux espaces transfrontaliers (stratégies transfrontalières). Dans les deux cas, l'existence, la portée et les facteurs contraignants ou facilitants des définitions et de la mise en œuvre de ces stratégies sont abordés.

Pays cas d'étude: Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Niger, Tchad]

#### Constat clé 13

Le PAM a développé des stratégies et approches régionales portant sur plusieurs aspects de son champ d'intervention. Celles-ci sont fortement marquées par les spécificités du Sahel et du Golfe de la Guinée et sont plus largement axées sur les dimensions de résilience et de protection sociale adaptative que sur la réponse aux crises. Les enjeux spécifiques associés aux programmes d'assistance dans les zones frontalières sont insuffisamment pris en considération dans les programmes de réponse d'urgence.

232. **Des stratégies régionales très structurantes dans les domaines de la résilience et de la protection sociale adaptative, centrées sur les pays du Sahel.** Initiée au Niger dès 2012, la Stratégie de résilience intégrée concerne désormais directement les cinq pays sahéliens (Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad), ainsi que le Sénégal. Cette stratégie est mobilisée par les PSP des pays sahéliens, très visible en interne et en externe et fait l'objet de contextualisations nationales et locales. Elle fait également l'objet de plusieurs programmes régionaux, désormais étendus au Tchad et a servi de point d'appui pour développer des programmes dans d'autres pays<sup>388</sup>. Dans ces domaines, le Centre d'excellence régional contre la faim et la malnutrition (CERFAM) – fruit d'un partenariat entre le gouvernement de la Côte d'Ivoire et le PAM – permet de renforcer l'ancrage régional et de faciliter les coopérations sud-sud. La stratégie PSA a été initiée à travers un partenariat avec la Banque mondiale, débuté dès 2014<sup>389</sup>. Son élargissement au Niger et au Mali s'est appuyé, à la faveur de la crise de la COVID-19, sur un programme conjoint avec l'UNICEF (voir la [section 2.1.2](#)), récemment étendu au Burkina Faso et au Tchad. Ces deux stratégies régionales sont intimement liées au renforcement de partenariats stratégiques (voir la [section 2.4.2](#)). Enfin, l'articulation entre ces deux stratégies résilience et PSA sont au cœur des réflexions sur l'avenir de la réponse de soudure du PAM au Sahel (voir la [section 2.3.2](#)).

233. **Le PAM a récemment développé un agenda de recherche au niveau régional.** Celui-ci<sup>390</sup> est fortement orienté vers les priorités associées à la stratégie régionale de résilience, en particulier son volet *Resilience Measurement and Monitoring*. D'autres sujets sont également abordés<sup>391</sup> et ont été l'occasion de développer ou d'élargir de nombreux partenariats internationaux<sup>392</sup>, régionaux<sup>393</sup> et locaux<sup>394</sup>. Le pilotage de cet agenda de recherche est pour le moment centralisé au niveau du BRD et le maintien des partenariats est assez personnalisé. La valeur ajoutée du PAM, telle que perçue par ses partenaires, est son accès au terrain ainsi que le lien qu'il peut faire entre aspects opérationnels, connaissances et enjeux de politiques

<sup>388</sup> Cas d'étude Nigéria – programme appuyé par la BMZ

<sup>389</sup> Leturque. 2017. Strategic Collaboration between World Bank Group and World Food Programme Bridging Humanitarian Assistance and Social Protection Systems

<sup>390</sup> WFP, non daté. Evidence Generation Plan in the regional bureau of Dakar

<sup>391</sup> Par exemple: (1) impacts économiques et effets multiplicateurs des programmes de transferts monétaires sur les modèles de dépenses alimentaires, les systèmes alimentaires, les marchés, etc., ou encore (2) nouveaux indicateurs pour l'analyse de la sécurité alimentaire dans les zones urbaines (Source: WFP, non daté, Evidence Generation Plan in the regional bureau of Dakar)

<sup>392</sup> IFPRI, Université de Laval, DIME, Tulane university, Conelle University, CIRAD

<sup>393</sup> Réseau de partenariats universitaires sahéliens (REUNIR), CILSS

<sup>394</sup> LASDEL au Niger

publiques<sup>395</sup>. La production de données d'analyse sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la surveillance et l'évaluation est une force, mais le manque de standardisation et de procédures de gestion des données (y compris la protection des données; voir la [section 2.1.2](#) sur les implications s'agissant des partenariats nationaux) compte parmi les aspects qui fragilisent la structuration de l'agenda de recherche<sup>396</sup>. Le BRD apporte désormais un appui technique à la standardisation des outils de collecte. Malgré ces efforts, deux dimensions associées à la SRI demeurent mal documentées: l'analyse coût/efficacité des interventions, qui doit faire l'objet d'une analyse dédiée au Niger, et surtout l'analyse de la durabilité des effets.

234. Le PAM a également développé une stratégie régionale d'évaluation en 2018, mise à jour en 2023. Dans ce cadre, peu de travaux prévus portent sur les problématiques de préparation et de réponse aux urgences<sup>397</sup>.

235. En dehors de ces domaines, le PAM ne développe pas de stratégies régionales à proprement parler, mais le BRD décline les stratégies globales et les contextualise au niveau de la sous-région, et en accompagne l'adoption et la mise en œuvre par les bureaux de pays par des appuis techniques. Le niveau de satisfaction des BdP relatif aux appuis techniques fournis par le BRD est en progrès sur les dernières années<sup>398</sup>.

236. **Facteurs clés facilitants et contraignants du développement de stratégies régionales**<sup>399</sup>. L'existence d'institutions régionales auxquelles se rattachent de nombreuses initiatives de coopération et l'existence de stratégies régionales de certains donateurs clés facilitent évidemment le développement de stratégies et de programmes régionaux. Ce levier est moins important autour du lac Tchad et les risques de traction réduite au niveau du Sahel sont associés aux dynamiques politiques centrifuges actuelles (dissolution du G5, décision de retrait de la CEDEAO par le Mali, le Burkina Faso et le Niger). L'hétérogénéité des contextes nationaux limite également grandement de la portée des approches régionales: celle-ci est évidente en ce qui concerne la régionalisation des stratégies d'appui à la protection sociale adaptative, les différences de maturité et de stratégies nationales ayant des implications importantes quant aux points d'entrée envisageables dans chaque pays<sup>400</sup>. L'hétérogénéité des contextes est également un frein évident à la diffusion des stratégies développées au Sahel vers l'Afrique centrale dans le domaine de la résilience<sup>401</sup>. Par ailleurs, les dynamiques de partenariat peuvent énormément varier d'un pays à un autre, comme c'est le cas de la Banque mondiale dans le domaine de la protection sociale (avec qui les relations sont très différentes d'un pays à un autre<sup>402</sup>). Le leadership interne au PAM au niveau du BRD est largement souligné comme un facteur ayant facilité les approches régionales, particulièrement pour la SRI et la PSA.

237. **Les enjeux spécifiques associés aux programmes d'assistance dans les zones frontalières sont insuffisamment pris en considération dans les programmes de réponse d'urgence**<sup>403</sup>, ce qui fragilise leur pertinence. Ces zones transfrontalières se caractérisent par des systèmes d'identification particulièrement limités, des mouvements pendulaires de populations et de ménages éclatés de part et d'autre des frontières. Ces caractéristiques occasionnent des risques d'erreurs d'inclusion ou de nuisance (double comptage, mouvements liés à l'assistance<sup>404</sup>), d'incohérence des stratégies et modalités adoptées de part et d'autre des frontières<sup>405</sup>. Les efforts d'analyse des risques spécifiques et les mécanismes de coordination technique entre BdP sont limités<sup>406</sup>, réduisant *a fortiori* la définition et la conduite d'approches

---

<sup>395</sup> Entretiens partenaires de recherche

<sup>396</sup> Entretiens partenaires de recherche et RAM BRD

<sup>397</sup> En dehors de cas d'étude de l'évaluation de la politique de préparation aux urgences du PAM en cours.

Source: WFP. 2024. Regional Evaluation Plan

<sup>398</sup> Entretien BRD et WFP, 2023, Survey Results RBD, Org Alignment

<sup>399</sup> Table ronde « Approches régionales »

<sup>400</sup> HCR. 2023. Social Protection Analysis Study

<sup>401</sup> Cas d'étude Centrafrique en particulier

<sup>402</sup> Entretiens PAM et BM de niveau régional et cas d'étude

<sup>403</sup> Table ronde « Approches régionales » et cas d'étude Mali, Nigéria, Niger, et Cameroun

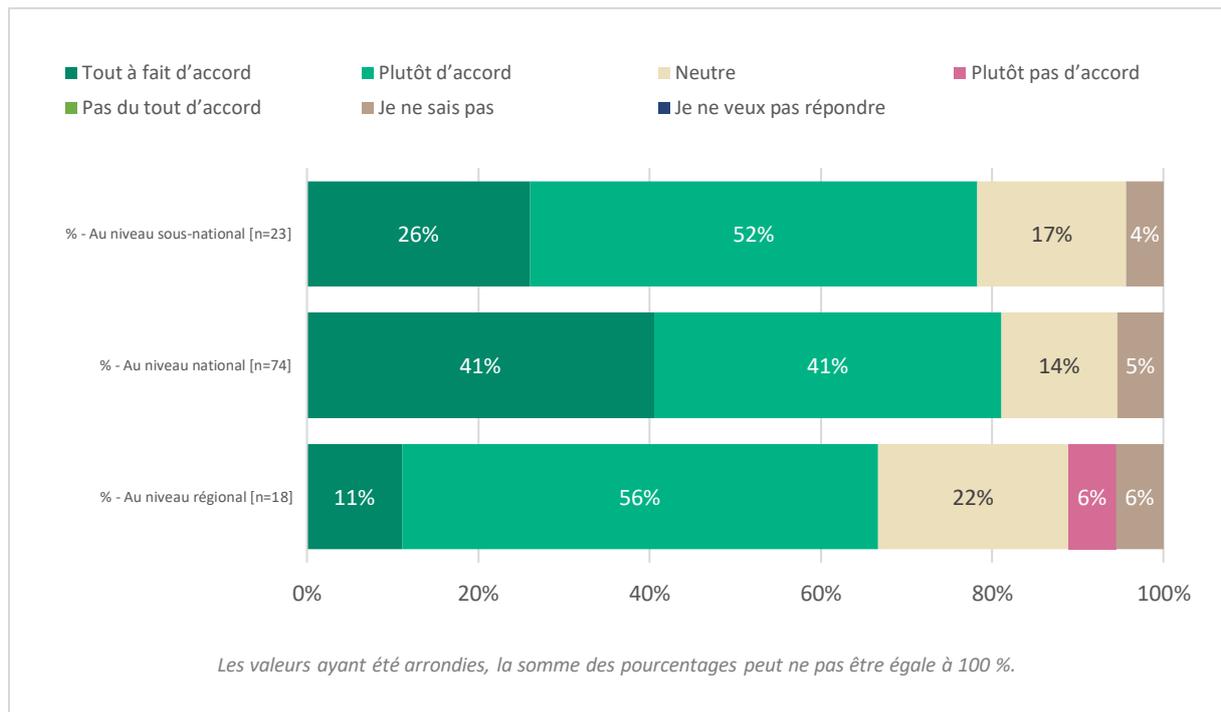
<sup>404</sup> Cas rapportés entre le Mali et la Mauritanie

<sup>405</sup> Cas rapportés entre le Nigéria et le Cameroun

<sup>406</sup> Un exemple de ce type d'analyse doit néanmoins être souligné: PAM. 2020. Liptako-Gourma: conflits persistants, pertes des terres agricoles et insécurité alimentaire

opérationnelles adaptées. Ces limites semblent davantage perçues par le BRD que par les BdP (figure 32). Des stratégies interagences ont été développées au niveau des deux foyers de crises transfrontalières que sont la zone du Liptako-Gourma et le bassin du lac Tchad. Malgré une implication du PAM dans les instances de coordination régionale (PREGEC) et une utilité pour la mobilisation de ressources<sup>407</sup>, ces espaces de coordination ne répondent pas aux enjeux de coordination opérationnelle que rencontre le PAM et influent de manière limitée ses stratégies<sup>408</sup>. La gestion des approvisionnements fait « naturellement » l'objet de collaboration interpays pour permettre l'importation de denrées vers les pays enclavés. Des tentatives de mutualisation des moyens pour faciliter l'approvisionnement dans des zones dont les accès ont été coupés en raison de problèmes d'insécurité ou de fermetures de frontières ont été menées, notamment entre le Burkina Faso et le Niger. En 2023, le corridor de Douala a été mobilisé pour permettre l'organisation d'opérations menées au Soudan.

**Figure 32: Mesure avec laquelle les stratégies régionales du PAM sont jugées pertinentes vis-à-vis des problématiques transfrontalières par niveau de rattachement des personnes sondées**



Source: enquête en ligne.

238. **Les contraintes spécifiques concernant le traitement de problématiques transfrontalières sont multiples.** Les plus importantes<sup>409</sup> sont les suivantes. **Externes:** les problématiques d'accès et de sécurité au niveau des frontières; la forte déstabilisation des contextes institutionnels et politiques dans les zones transfrontalières avec des agendas « glissants » et sensibles qu'il faut constamment réévaluer. **Internes:** priorisation limitée par les bureaux de pays, manque de flexibilité des processus interpays qui génèrent des coûts de transaction élevés; forte dépendance aux relations interpersonnelles entre équipes de management de pays voisins.

239. **Leviers:** tout comme pour les approches régionales, les facteurs facilitants comprennent les partenariats avec les institutions d'intégration régionale et la collaboration entre les agences facilitée par les relations établies au niveau régional. Enfin, les crises transfrontalières elles-mêmes ont catalysé la recherche de réponses reposant sur la mutualisation des moyens entre BdP voisins<sup>410</sup>.

<sup>407</sup> Financements du Fonds de consolidation de la paix portant sur le bassin du lac Tchad

<sup>408</sup> Entretiens BRD et cas d'étude Cameroun

<sup>409</sup> Table ronde « Approches régionales »

<sup>410</sup> Table ronde « Approches régionales »

## 2.4 QE4: DANS QUELLE MESURE LE PAM A-T-IL TRAVAILLE EN PARTENARIAT POUR REPONDRE AUX URGENCES DANS LA REGION DE MANIERE PLUS SYSTEMIQUE?

### 2.4.1 *Dans quelle mesure le PAM collabore-t-il avec les partenaires régionaux, contribue-t-il au renforcement des systèmes de réponse aux crises au niveau régional et préconise-t-il une approche systémique de la réponse aux crises?*

*L'Afrique de l'Ouest et centrale se caractérise par un écosystème complexe et diversifié d'institutions d'intégration régionale exerçant des responsabilités vis-à-vis de sujets divers dont certains recouvrent le mandat du PAM (voir l'annexe 14). Cette question traite de l'appui du PAM à ces institutions et de son partenariat avec elles.*

#### Constat clé 14

*Le PAM joue un rôle essentiel dans la disponibilité et la robustesse des analyses régulières de la situation alimentaire et nutritionnelle en appui aux OIR. Il a contribué aux évolutions méthodologiques du Cadre harmonisé et dispose d'acquis pour accompagner les évolutions futures.*

*Le renforcement des accords formels et plusieurs actions communes de plaidoyer ont renforcé les liens entre le PAM et les institutions régionales. Les capacités d'appui technique du PAM restent cependant sous-exploitées et malgré des réflexions stratégiques convergentes, la position du PAM dans le dialogue politique demeure délicate.*

240. **Le PAM est impliqué dans une variété de dynamiques de coopération avec les acteurs du Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA)**, en particulier le CILSS et la CEDEAO. La coopération avec les institutions régionales d'Afrique centrale est moins soutenue du fait d'un traitement moins prioritaire par celles-ci des questions couvertes par le mandat du PAM. La période évaluée s'est caractérisée par un renforcement et une formalisation des partenariats avec le CILSS et la CEDEAO<sup>411</sup>, analysés ci-après.

241. **Une contribution importante à l'analyse de la situation alimentaire et nutritionnelle et aux dynamiques de coordination régionale.** Le PAM soutient activement les analyses produites dans le cadre du cycle PREGEC par le biais du Cadre harmonisé, sur lequel repose un système unique d'analyse des besoins d'assistance alimentaire et nutritionnelle dans la sous-région, fondement des processus de mobilisation des ressources et de planification. Le PAM contribue au partage de données, à l'appui aux analyses, aux ateliers d'analyse consensuelle et à la diffusion des informations. Il est difficile d'apprécier les effets spécifiques de la contribution du PAM car le Cadre harmonisé fait l'objet de multiples soutiens. Néanmoins, la valeur ajoutée du PAM est reconnue à travers<sup>412</sup>:

- la couverture de ses systèmes de collecte de données;
- la production de données quantifiées et comparables permettant de renseigner des indicateurs « de preuves directes » tels que le score de consommation alimentaire ou les indices de moyens d'existence, y compris dans des zones difficilement accessibles et mal couvertes par les systèmes nationaux;
- une contribution aux données et aux analyses portant sur les « facteurs de risques » tels que les prix, le fonctionnement des marchés, les mouvements des populations et l'utilisation des terres<sup>413</sup>;
- une contribution aux dynamiques d'expansion de la couverture des analyses reposant sur la méthode Cadre harmonisé au Nigéria<sup>414</sup>, ainsi que sur l'IPC au Cameroun et en Centrafrique;

<sup>411</sup> Le MoU PAM-CILSS a été renouvelé en 2022 et le MoU PAM-CEDEAO a été renouvelé en 2023. Le PAM est désormais représenté à l'Assemblée de la CEDEAO par le représentant du PAM au Nigéria.

<sup>412</sup> Entretiens avec des institutions régionales, donateurs, agences du SNU et IFI.

<sup>413</sup> Notamment à travers l'analyse de données d'imagerie satellitaire.

<sup>414</sup> Entretiens auprès des services fédéraux au Nigéria.

- une contribution à l'expansion de la méthode Cadre harmonisé dans les pays du golfe de Guinée, un objectif stratégique du RPCA.

242. **Le PAM a contribué aux évolutions techniques du Cadre harmonisé**, conduisant à une meilleure intégration des dimensions nutritionnelles et de certains facteurs de risques<sup>415</sup>. Le besoin de développer une méthodologie d'analyse consensuelle de l'insécurité alimentaire chronique est reconnu<sup>416</sup>. Les enseignements méthodologiques des analyses développées par le PAM sont pertinents s'agissant de cet objectif<sup>417</sup>. Le PAM participe activement aux réunions de coordination du cycle PREGEC et, à ce titre, aux efforts conjoints de mobilisation des ressources, de coordination et de suivi de la réponse au niveau régional. Néanmoins, l'harmonisation des instruments et le suivi et l'évaluation des Plans nationaux de réponse (qui incluent les actions menées par tous les acteurs) sont identifiés comme des faiblesses récurrentes du cycle PREGEC dans son ensemble<sup>418</sup>, tout comme le sont les contributions des organisations internationales, y compris le PAM<sup>419</sup>.

243. **Des initiatives de plaidoyer communes ayant contribué à renforcer les liens avec la CEDEAO.** Plusieurs actions ont été menées aux côtés de la CEDEAO, saluées comme positives de part et d'autre<sup>420</sup>, notamment: i) la documentation des effets et impacts des mesures de restrictions sur les échanges transfrontaliers mises en place au moment de la crise de la COVID-19<sup>421</sup>; ii) la défense, en 2023, en appui aux départements des affaires économiques et agricoles, et affaires sociales et humanitaires, du principe d'exemption de sanctions commerciales pour les produits destinés à l'aide humanitaire au Niger.

244. **Un potentiel de coopération technique et opérationnelle diversifié mais sous-exploité.** La SRI est associée à un programme (« REUNIR ») de coopération régionale de recherche portant sur les impacts des actions menées et l'appui à la formation supérieure. REUNIR implique un réseau d'universités ouest-africaines ainsi que le centre AGRHYMET. Un programme de coopération technique potentielle a été défini avec la CEDEAO, portant notamment sur l'appui à la Réserve régionale de sécurité alimentaire (RSSA) (achats, stockage, dématérialisation des systèmes de suivi, achats de produits nutritionnels)<sup>422</sup>. La valeur ajoutée du PAM est reconnue sur d'autres sujets (transferts monétaires, utilisation ARC, alimentation scolaire, nutrition, etc.), peu valorisés par des appuis techniques. Enfin, récemment, la CEDEAO s'est appuyée sur le PAM pour porter un programme d'appui au Cap-Vert.

245. **Des réflexions stratégiques convergentes mais une position délicate dans le dialogue politique.** Les trois évaluations de la Charte PREGEC soulignent la nécessité d'apporter des réponses articulées aux vulnérabilités alimentaires et nutritionnelles chroniques et conjoncturelles. Les réflexions menées par le PAM concernant « le futur de la réponse de soudure » répondent à ces préoccupations mais ont été menées de manière peu concertée avec les OIR. Certaines contraintes limitent le dialogue du PAM: la rotation du personnel du PAM limitant la qualité et la continuité du dialogue; le consensus fragile au sein du PAM et du BRD sur la valeur ajoutée des institutions régionales (fragilité renforcée par la crise politique actuelle amplifiée par la décision de retrait du Mali, du Niger et du Burkina Faso de la CEDEAO). Enfin, les institutions régionales et d'autres acteurs perçoivent les positions du PAM comme fortement influencées par ses propres objectifs, ce qui limite sa crédibilité dans le cadre des processus de dialogue politique axés sur les stratégies des institutions régionales.

<sup>415</sup> Entretiens BRD et CILSS, et manuels 2.0 et 3.0 du CH

<sup>416</sup> RPCA. 2018. Évaluation externe de la charte PREGEC.

<sup>417</sup> Entretien RAM et CILSS

<sup>418</sup> RPCA. 2015, 2018 et 2023. Évaluations de la Charte PREGEC.

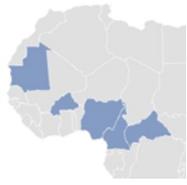
<sup>419</sup> Multiples entretiens OIR (UEMOA, CEDEAO, CILSS)

<sup>420</sup> Entretiens PAM bureau régional et pays directement concernés (Niger, Burkina Faso) et CEDEAO.

<sup>421</sup> ECOWAS. 2020. Pandémie de la COVID-19: impact des mesures de restriction en Afrique de l'Ouest.

<sup>422</sup> CEDEAO. Non daté, coopération CEDEAO-PAM: axes d'appui à la Réserve régionale de sécurité alimentaire

## 2.4.2 Dans quelle mesure le PAM a-t-il suffisamment diversifié ses partenariats pour maximiser les résultats programmatiques dans les interventions d'urgence?



En ligne avec ses orientations partenariales politiques et stratégiques au niveau institutionnel<sup>423</sup>, le PAM dans la sous-région vise à diversifier, approfondir et améliorer l'efficacité de ses partenariats stratégiques de façon à soutenir la mise en œuvre de ses priorités. La question 4.1 vise à évaluer les partenariats stratégiques du PAM dans la sous-région (avec un focus sur les partenaires financiers/bailleurs de fonds et IFI, les agences des Nations Unies, et le secteur privé) en termes de diversification, d'envergure, d'efficacité, de qualité, et de facteurs d'influence. Les partenariats avec les institutions publiques sont traités à la section 2.1.2 et ceux avec les institutions d'intégration régionale à la section 2.4.1.

**Pays cas d'étude:** Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Mauritanie, Nigéria.

### Constat clé 15

Le PAM a diversifié son écosystème de partenaires stratégiques, avec des résultats tangibles en termes de mobilisation de financements et d'efficacité de sa réponse urgence/résilience. Le BRD a joué un rôle de levier important, par une structuration de ces partenariats au niveau régional et un soutien aux capacités des BdP. Le PAM a réalisé des progrès importants en termes de partenariats avec les IFI, et les partenariats avec le secteur privé se sont accrus, bien que timidement. Ces progrès sont à nuancer au vu i) du risque avéré de dispersion des BdP; ii) d'approches partenariales pragmatiques mais parfois considérées parfois trop peu collaboratives; et iii) la rotation du personnel qui peut parfois nuire à une bonne collaboration dans certains BdP.

246. **Le PAM a diversifié ses partenariats programmatiques et porté des initiatives interagences phares.** Depuis 2020, le PAM a porté une attention plus forte sur i) le développement de partenariats et d'alliances au niveau régional, ii) les partenariats avec les institutions de financement (IFI) et iii) l'engagement du secteur privé. Le PAM a ainsi étendu ses partenariats stratégiques financiers et techniques<sup>424</sup>, porté par une attention stratégique accrue sur les partenariats<sup>425</sup> et son engagement soutenu dans les agendas résilience et PSA. La BMZ et la Banque mondiale ont joué un rôle clé dans cette évolution<sup>426</sup>. L'Allemagne a incité à des programmations conjointes et équilibrées dans ces deux domaines, notamment avec l'UNICEF. Après cinq années, le programme intégré résilience PAM/UNICEF (contribution à l'alliance G5 Sahel, financé par BMZ) entre dans une phase de mise à l'échelle<sup>427</sup>, à laquelle se joint la GIZ<sup>428</sup>. Le programme régional conjoint PAM/UNICEF financé par BMZ-KfW sur la PSA est également le résultat d'alliances stratégiques et d'une reconnaissance de la complémentarité du PAM dans ce domaine<sup>429</sup>. Ces initiatives ont joué un rôle d'expansion de partenariats au niveau régional et dans les BdP où elles ont été déclinées (Burkina Faso,

<sup>423</sup> WFP. 2013. WFP Corporate Partnership Strategy (2014 – 2017); WFP. 2017. WFP CSP Policy; WFP. 2019. Private Sector partnerships and fundraising strategy (2020 – 2025); WFP. 2021. WFP Strategic Plan.

<sup>424</sup> Basé sur les entretiens au niveau régional et illustré dans le rapport de la retraite annuelle programme BRD de 2022 (WFP. 2022. RBD Programme/OPS Annual Planning Retreat – Report)

<sup>425</sup> WFP. 2017. WFP CSP Policy; WFP, 2021. WFP Strategic Plan.

<sup>426</sup> Basé sur les entretiens régionaux avec des partenaires financiers, l'ONU et la direction du PAM.

<sup>427</sup> Documentation accessible en cliquant sur ce lien: <https://www.wfp.org/publications/integrated-resilience-sahel>

<sup>428</sup> Ce qui n'est pas encore le cas en Mauritanie

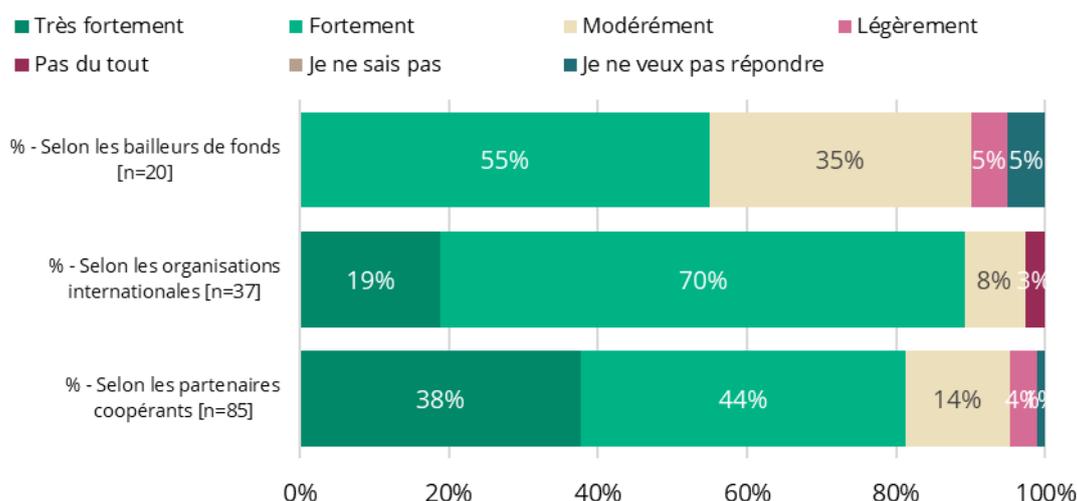
<sup>429</sup> D'après les entretiens régionaux avec les partenaires, et comme reconnu lors de l'événement « Advancing Adaptive Social Protection in the Sahel » organisé en 2023 par le PAM, la BM et UNICEF suite au forum global PSA de juin 2023.

Mali, Mauritanie, Niger et Tchad). Elles ont contribué à l'essor de partenariats stratégiques diversifiés et contextualisés<sup>430</sup>, reconnu par l'Équipe d'évaluation et conforté par les résultats de l'enquête en ligne<sup>431</sup>.

247. **Les alliances développées ont permis d'avancer sur des agendas stratégiques communs, mais le potentiel de plaider que cela offre s'avère sous-exploité.** Certains partenaires financiers du PAM le voient comme apportant une réflexion stratégique sur la trajectoire de la sous-région: ils valorisent sa réflexion sur l'approche résilience<sup>432</sup> et les progrès techniques sur le ciblage soutenus par le centre PAM-HCR. Les alliances du PAM en nutrition restent délicates, en particulier avec l'UNICEF. Néanmoins, la contribution du PAM au groupe nutrition régional avec ACF et UNICEF alimente les approches pays. Le PAM s'est engagé dans des plaidoyers auprès des pays de façon ponctuelle (p. ex. position PAM/UNICEF/ACF sur le couloir humanitaire au Niger, plaidoyer PAM/HCR invitant à revoir l'approche d'accueil des populations réfugiées dans des camps au Tchad, clarification sur les transferts monétaires face aux restrictions au Burkina Faso), mais pas suffisamment ou trop tardivement<sup>433</sup>. Les bailleurs de fonds déplorent que le PAM n'ait pas davantage joué un rôle normatif sur les questions de ciblage ou de calcul des transferts monétaires (Burkina Faso, Nigéria).

248. **Une perception positive des partenariats stratégiques.** Les partenariats techniques privilégiés du PAM (agence/ONG internationales et institutions académiques) ont contribué à davantage de crédibilité à ses choix stratégiques, par exemple en Mauritanie sur l'approche PSA ou au Niger sur l'approche résilience. D'après l'enquête en ligne, des répondants du PAM (N=121) considèrent que les partenariats avec les organisations internationales et les bailleurs de fonds (respectivement 82 pour cent et 93 pour cent de contribution forte ou très forte) ont permis l'optimisation des programmes d'urgence<sup>434</sup>, constat également soutenu par une grande partie des acteurs externes (voir la figure 33 avec une perception favorable un peu moins unanime chez les bailleurs de fonds).

**Figure 33: Perception des effets des partenariats avec le PAM sur l'optimisation des programmes d'urgence**



<sup>430</sup> Également reflété dans l'évaluation globale de la politique PSP, qui souligne qu'avec la deuxième génération de PSP, les BdP se sont de plus en plus engagés dans des processus de planification des partenariats comme moyen de positionner stratégiquement le PAM dans le contexte, conformément à son avantage comparatif spécifique au niveau local et à l'évolution de son mandat (PAM, 2023, EPSP).

<sup>431</sup> Environ 80 pour cent des répondants (N=293) à l'enquête saluent la capacité du PAM à adopter des partenariats en lien avec l'évolution du contexte (enquête en ligne PAM CEE Sahel et Afrique centrale, question)

<sup>432</sup> WFP, 2023. Evidence from WFP's Integrated Resilience Programme in the Sahel.

<sup>433</sup> D'après les entretiens régionaux avec les agences du SNU et les bailleurs de fonds.

<sup>434</sup> Seulement 56 pour cent considèrent que cela a été le cas pour les partenariats avec le secteur privé.

Source: enquête en ligne.

249. **La multiplication d'engagements auprès d'un large nombre de partenaires financiers, d'agences du SNU et du secteur privé a abouti à une dispersion des efforts et à un manque de réactivité du PAM.** Les partenariats ont été influencés par des facteurs détaillés dans le tableau 6. Dans les BdP évalués sur la question des partenariats stratégiques, l'Équipe d'évaluation a relevé la capacité limitée du PAM à poursuivre les engagements pris ou à structurer ces partenariats et à les rendre efficaces<sup>435</sup>. Certains partenaires au niveau régional ont relevé un manque de fiabilité et de partage d'informations de la part du PAM. Le capital confiance avec les bailleurs de fonds a été fragilisé à la suite des révélations de diversion en Éthiopie en 2023<sup>436</sup>.

**Tableau 6: Facteurs influençant les partenariats stratégiques**

Facteurs facilitants	Facteurs limitants
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Portage de la direction</b> qui s'est accéléré pendant la pandémie de COVID-19.</li> <li>• <b>Appui du Siège, RBD et renforcement des capacités des BdP</b>, dont la structuration d'équipes dédiées aux partenariats, renforcée par une connaissance fine des partenaires financiers et la mise à disposition d'innovations (Campagne digitale « <i>Share the Meal App</i> »).</li> <li>• <b>Capacités à travailler dans des zones fragiles</b>, couverture géographique des opérations et offre de services.</li> <li>• <b>Stratégies régionales</b> et investissement fort sur des initiatives inter pays type Alliance Sahel faisant effet de levier sur les partenariats stratégiques et donnant de la visibilité.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Collaboration parfois affectée par la <b>rotation du personnel</b>.</li> <li>• <b>Communication et transparence des partenariats faisant défaut</b> dans certains BdP.</li> <li>• <b>Branding</b>, efforts de mobilisation des ressources parfois encore trop « agressifs ».</li> <li>• <b>Compétition entre agences des Nations Unies qui persiste</b>, voire empire dans certains pays.</li> <li>• <b>Contraintes accrues des bailleurs de fonds</b> (rapportage, fléchage, dichotomie humanitaire/développement).</li> <li>• <b>Présence limitée de certaines agences</b> dans les zones plus reculées.</li> <li>• <b>Rejet des Nations Unies / replis</b>, remise en question de la valeur ajoutée des agences des Nations Unies.</li> <li>• <b>Paysage global des crises humanitaires</b>: compétition entre crises et certaines crises oubliées (Cameroun, Burkina Faso, Mauritanie).</li> </ul>

Source: analyse de l'Équipe d'évaluation basée sur la revue de littérature Phase I, des entretiens au niveau régional (PAM, Nations Unies, bailleurs de fonds) et les ateliers pays sur les facteurs.

### **Partenariats financiers et IFI**

250. **Le PAM a fait preuve d'une bonne capacité à mobiliser des ressources et diversifier ses financements**, même si une dépendance forte à BHA persiste. Les tendances en termes de financement des opérations du PAM, même si elles varient d'un BdP à un autre, révèlent une augmentation de 290 pour cent des ressources mobilisées de 2018 à 2022, suivie d'une baisse marquée en 2023. Sur la période 2018 – 2023, elles ont augmenté de 196 pour cent, voir la [section 1.2](#)). Dans certains BdP (p. ex. Burkina Faso, Mauritanie, Niger), le PAM est parvenu à mobiliser des ressources tant sur la réponse aux crises que sur les initiatives de résilience, fruit de l'évolution de son positionnement<sup>437</sup>. Le financement de la prévention de la malnutrition reste un enjeu permanent<sup>438</sup>. Dans l'ensemble, les BdP n'ont pas eu accès aux nouveaux mécanismes de financement promus par le Siège (p. ex. financements des pays du Golfe) et le

<sup>435</sup> D'après les entretiens avec les partenaires du SNU, bailleurs de fonds et organisations internationales au Burkina Faso, au Cameroun, en Mauritanie, au Nigéria et en Centrafrique; conforté par l'évaluation globale de la politique PSP qui soulève que l'élargissement des partenariats n'a pas nécessairement permis de les rendre plus stratégiques ou plus durables (WFP. 2023. Evaluation of CSP Policy)

<sup>436</sup> Entretiens bailleurs de fonds

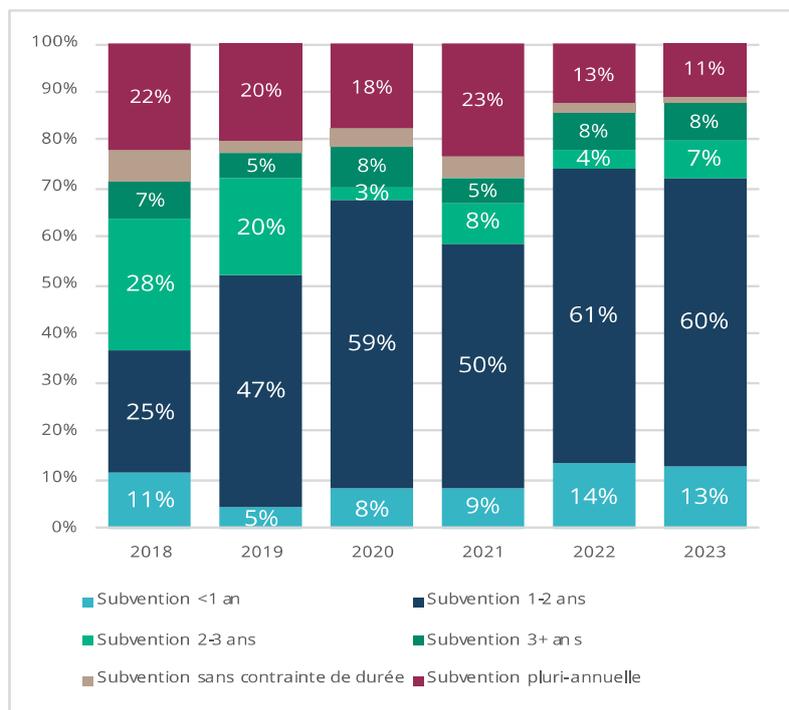
<sup>437</sup> Voir la figure 18 (Analyse des ressources par domaine d'intervention entre 2018 et 2023).

<sup>438</sup> Basé sur les entretiens avec les unités partenariats PAM au niveau régional et pays (Burkina Faso, Mauritanie, Cameroun)

BRD (p. ex. financement mixte, financement climatique)<sup>439</sup>. Sur la période 2018 – 2023, BHA reste le principal contributeur du PAM, avec une influence forte sur ses opérations (voir la figure 7).

251. **La qualité des partenariats avec les bailleurs de fonds varie d'un acteur à un autre et reste contrainte par les pratiques de fléchage.** Avec des nuances en fonction des BdP, la collaboration avec les bailleurs de fonds a pu mener à des dialogues programmatiques permettant d'améliorer la qualité de la réponse (p. ex. avec BHA, l'Allemagne, ECHO, le Canada) ou a été un accélérateur de certains aspects de la programmation du PAM (p. ex. l'Allemagne pour la résilience, BHA pour la nutrition). Néanmoins, la réduction du fléchage des ressources espérée avec la mise en place des PSP n'a pas eu lieu<sup>440</sup>, contraignant fortement les opérations du PAM (figure 8). Concernant la durée des financements, la moyenne des financements d'une durée de un à deux ans a nettement augmenté (50 pour cent en moyenne des dons sur l'ensemble de la période par rapport à 25 pour cent en 2018). En revanche, il y a eu une nette dégradation pour les dons d'une durée de deux à trois ans (12 pour cent en moyenne sur la période contre 28 pour cent en 2018 (voir la figure 34).

**Figure 34: Distribution des dons en faveur du PAM selon leur durée pour les huit pays (2018 – 2023)**



Source: PAM. IRM Analytics, CPB Grant Balances Report. Obtenue en janvier 2024.

252. **Les partenariats avec les IFI sont émergents.** Avec la Banque mondiale, le partenariat s'est développé considérablement depuis 2018 autour de l'agenda PSA/réponse dans les pays en crise. La collaboration PAM/BM s'est dynamisée et a abouti, dans certains BdP, à un partenariat stratégique sur le volet PSA (p. ex. Mauritanie, Niger, et plus relatif au Burkina Faso)<sup>441</sup>. La BM apprécie la réactivité du PAM et l'impact potentiel associé à une vision commune d'intégration de la réponse d'urgence et des mécanismes de protection sociale. En revanche, ces recours au PAM en tant que prestataire de services auprès des gouvernements et financés à travers les « crisis window » associés aux projets soutenus par la Banque mondiale (voir la figure 35) ont souvent été difficiles à mettre en œuvre dans les délais prévus (voir la section 2.1.2). La qualité du partenariat reste fragilisée par une vision trop « financière » du PAM et pas

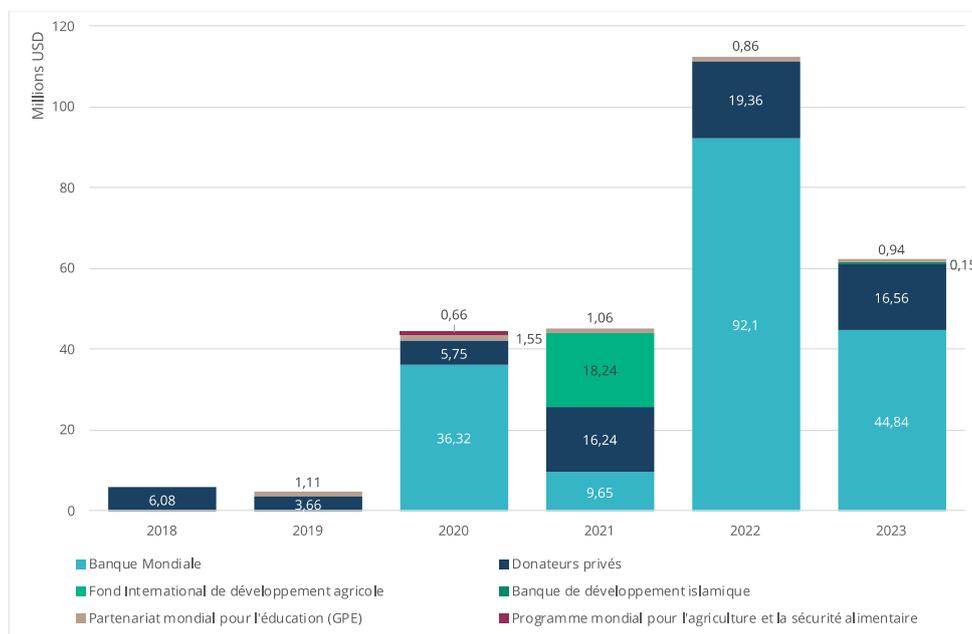
<sup>439</sup> Basé sur les entretiens avec l'unité partenariat RBD et leur approche stratégique avec le secteur privé.

<sup>440</sup> Le degré de fléchage des fonds a augmenté au fil des années. De 2018 à 2023, les financements affectés ont représenté 90 pour cent du total des ressources reçues, tandis que les fonds flexibles/multilatéraux ont représenté 4 pour cent. Au niveau des activités: en 2018, les fonds réservés au niveau de l'activité représentaient 304 millions de dollars. En 2023, ils avaient augmenté de 85 pour cent pour atteindre 562 millions de dollars (voir la section 1.2).

<sup>441</sup> Revue de littérature Phase I et analyses pays.

toujours suffisamment institutionnelle, bien que cet aspect ait très positivement évolué ces cinq dernières années, notamment à travers la collaboration sur le volet PSA<sup>442</sup>. Les cloisonnements internes à la BM peuvent freiner les possibilités de duplication de partenariats réussis<sup>443</sup>.

**Figure 35: Évolution des contributions des institutions internationales financières (IFI) et du secteur privé pour les huit pays (2018 – 2023)**



Source: PAM. FACTory, CSP Country/Regional Historical. Obtenue en janvier 2024.

### **Partenariats avec les agences du système des Nations Unies**

253. **Les dynamiques partenariales avec les agences du SNU dans la réponse aux crises se sont améliorées, notamment avec l'UNICEF et le HCR, mais elles restent fragiles.**

- Dans les cinq BdP évalués sur cette question, le PAM s'est engagé de façon variable auprès du réseau des agences du SNU. Son implication dans des mécanismes interagences onusiens a rarement abouti à des programmations conjointes, remettant en cause leur efficacité. Au-delà d'efforts d'analyse conjoints et de ciblage des réfugiés/populations hôtes<sup>444</sup>, les partenariats avec le HCR étaient mobilisés, notamment pour l'appui à la résilience de populations en situation de déplacement prolongé. À titre d'exemple, le partenariat PAM/UNICEF/HCR dans le cadre d'une réponse rapide d'urgence au nord du Burkina Faso semble l'un des plus prometteurs (voir l'Encadré 5), soutenu par un cadre stratégique et une bonne collaboration au niveau régional<sup>445</sup>.
- Le partenariat UNICEF-PAM a gagné du terrain depuis 2018 dans l'ensemble des BdP, bénéficiant d'une démarche de soutien volontaire de l'Allemagne (voir le paragraphe 183) et d'un renforcement de la collaboration au niveau global depuis 2021<sup>446</sup>. Au niveau régional, la structuration du partenariat autour de deux axes stratégiques (SRI et PSA), ainsi que le partenariat stratégique urgence

<sup>442</sup> Entretiens BM et PAM.

<sup>443</sup> Ibidem.

<sup>444</sup> Voir progrès au niveau du hub PAM-HCR, accessible en cliquant sur ce lien: <https://wfp-unhcr-hub.org/countries/#dashboard>

<sup>445</sup> D'après les entretiens régionaux avec le PAM et les partenaires du SNU et financiers; stratégie PAM/HCR/UNICEF articulée autour de 4 axes: 1) données et analyses conjoints des points chauds; 2) équipes mobiles d'urgence; 3) résilience communautaire 4) protection (surtout HCR-UNICEF).

<sup>446</sup> Notamment autour de la santé, de l'éducation et de la nutrition en milieu scolaire, de la nutrition, de la résilience et de la PSA.

PAM/UNICEF/HCR<sup>447</sup>, le solidifie considérablement. La publication fin 2023 de nouvelles lignes directrices sur la prise en charge de la malnutrition aiguë<sup>448</sup> offre la possibilité de davantage renforcer cette collaboration<sup>449</sup>. Toutefois, les tentatives de collaboration sur un protocole simplifié de nutrition au Burkina Faso, au Niger et au Tchad n'ont pas abouti<sup>450</sup>.

- Le partenariat avec la FAO reste relativement équilibré sur le volet analytique, mais très insuffisamment mobilisé sur le volet résilience face aux crises alimentaires et nutritionnelles<sup>451</sup>.
- Les différences en termes de capacités opérationnelles entre agences et l'absence d'un cadre partenarial efficace (à titre d'exemple significatif, la non-implication de la FAO dans le programme SRI financé par la KfW) ont entravé le partenariat entre le PAM et la FAO, dont les relations sont fréquemment jugées trop concurrentielles de part et d'autre.
- Des possibilités de collaboration entre le PAM et d'autres agences du SNU, avec des consortiums d'ONG-I, ont été identifiées en termes d'accès, de redevabilité, d'innovations et de leçons apprises et doivent encore être concrétisées<sup>452</sup>.

### Encadré 5

#### L'initiative Équipe de réponse d'urgence (ERT) au Burkina Faso

En 2021, suite à l'évolution préoccupante de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le nord du Burkina Faso, une initiative de l'Équipe de réponse d'urgence agissant en dernier ressort a vu le jour. Elle est née d'une initiative informelle entre le PAM, l'UNICEF, le HCR et OCHA. Son succès repose sur:

- Un objectif opérationnel: réaliser des interventions multisectorielles et mutualiser les ressources
- Une collaboration étroite et un accord sur les priorités
- L'avantage comparatif de chaque agence (p. ex. mandat protection du HCR, négociation de l'accès par le PAM)
- Le fait qu'elle s'inspire d'une expérience similaire en Centrafrique

Plus de quarante-deux opérations conjointes ont été menées. Deux ateliers sur les enseignements tirés y ont contribué. En 2023, l'équipe de réponse aux urgences a commencé à former conjointement les partenaires au plus proche des interventions.

Source: entretiens PAM et partenaires du SNU, ERT Restitution atelier mars 2022, juillet 2023; Fact Sheet mai 2023.

#### Partenariats avec le secteur privé

254. **Le développement de partenariats avec le secteur privé dans la sous-région est relativement récent, mais prometteur pour optimiser la réponse d'urgence du PAM.** La stratégie régionale de mobilisation du secteur privé développée en 2021 par le BRD s'articule autour de trois axes<sup>453</sup>: i) financier; ii) expertise; iii) innovation. L'unité de partenariat secteur privé du BRD a accompagné la sensibilisation et la planification d'engagement des BdP avec les acteurs privés internationaux et locaux depuis 2022 selon ces orientations. L'évolution timide est portée par les transferts monétaires (fournisseurs de services financiers par exemple au Cameroun et au Burkina Faso, à venir au Nigéria avec une portée régionale) et par l'approvisionnement en aliments nutritionnels produits localement (CRIALCES et achats auprès d'unités

<sup>447</sup> Structuré autour de 4 axes: 1) données et analyse, 2) équipes mobiles d'urgence, 3) interventions de résilience communautaire 4) protection.

<sup>448</sup> [https://files.magicapp.org/guideline/1f7d1f1b-4ecb-4b92-873e-bdfab421a296/published\\_guideline\\_7352-1\\_2.pdf](https://files.magicapp.org/guideline/1f7d1f1b-4ecb-4b92-873e-bdfab421a296/published_guideline_7352-1_2.pdf)

<sup>449</sup> D'après les entretiens PAM au niveau Siège et régional.

<sup>450</sup> Un pilote est en cours de démarrage au Nigéria

<sup>451</sup> D'après les entretiens régionaux avec le PAM, les agences du SNU et les partenaires financiers, et d'après les analyses pays (Burkina Faso, Mauritanie, Mali, Tchad et Niger).

<sup>452</sup> Burkina Faso: collaboration possible par le biais de la plateforme GCORR (ACF, Intersos); Cameroun: opportunités de collaboration dans l'extrême nord (Consortium MRR) et à l'est (Consortium Solid).

<sup>453</sup> PAM. 2021. Stratégie d'engagement avec le secteur privé. BRD (présentation PPT).

industrielles à capitaux étrangers telles que les Grands Moulins du Sahel au Mali, une société de transformation alimentaire au Niger et NutriK au Nigéria).

### 2.4.3 Dans quelle mesure le PAM collabore-t-il avec les intervenants locaux et nationaux et renforce-t-il leurs capacités d'intervention d'urgence?



Dans le cadre de cette section, l'évaluation met l'accent sur le partenariat avec les ONG nationales et locales, sous le prisme de la localisation de l'aide. En concordance avec le cadre de mesure de performance de la localisation de NEAR<sup>454</sup>, l'évaluation s'intéresse à l'autonomisation des ONG-N parmi les partenaires coopérants du PAM via i) le renforcement organisationnel et ii) la diversification de leurs financements. Le PAM s'est engagé en faveur de la localisation via la signature du « Grand Bargain »<sup>455</sup>, engagement rappelé dans le guide de gestion des relations avec les ONG partenaires approuvé en 2018<sup>456</sup>.

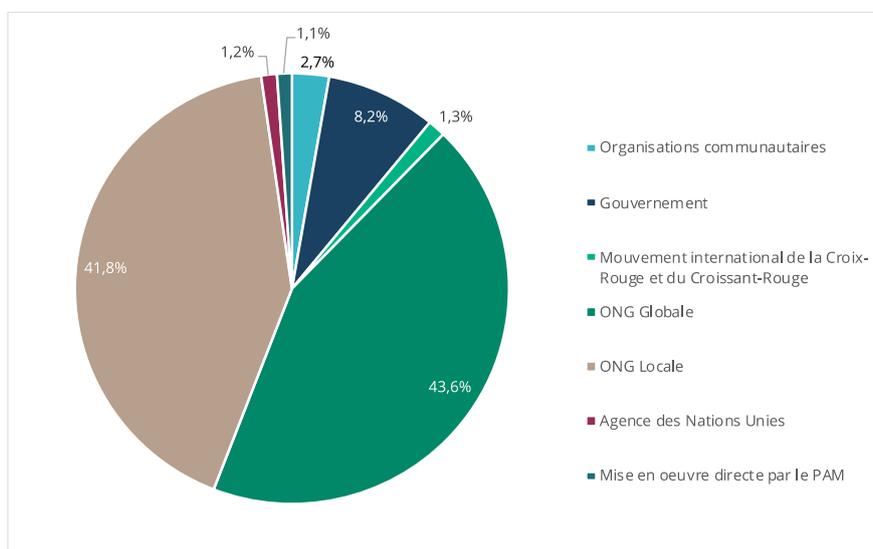
**Pays cas d'étude: Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Mali, Nigéria, Tchad]**

#### Constat clé 16

Le partenariat avec les ONG-N est un facteur clé du succès des opérations d'urgence du PAM. La relation entre le PAM et les ONG-N est principalement transactionnelle et encore peu propice à la localisation de l'aide.

255. **Un facteur clé de succès.** Le partenariat avec les ONG-N est un facteur clé de succès pour les opérations d'urgence du PAM dans la région, facilitant l'accès et l'acceptance tout en permettant une réduction des coûts. L'importance de cette relation est largement reconnue: pour 91 pour cent des sondés du PAM et 89 pour cent des sondés des partenaires ONG-N, ces relations de partenariat contribuent fortement à l'optimisation des résultats de leurs programmes d'urgence respectifs. Les ONG-N ont distribué un pourcentage significatif des vivres du PAM sur la période (figure 36).

**Figure 36: Part des différents types de partenaires dans la distribution alimentaire (en tonnes) sur les huit pays (2018 - 2023)**



Source: PAM, Comet CM-A002 Actuals - Commodities. Obtenue en janvier 2024.

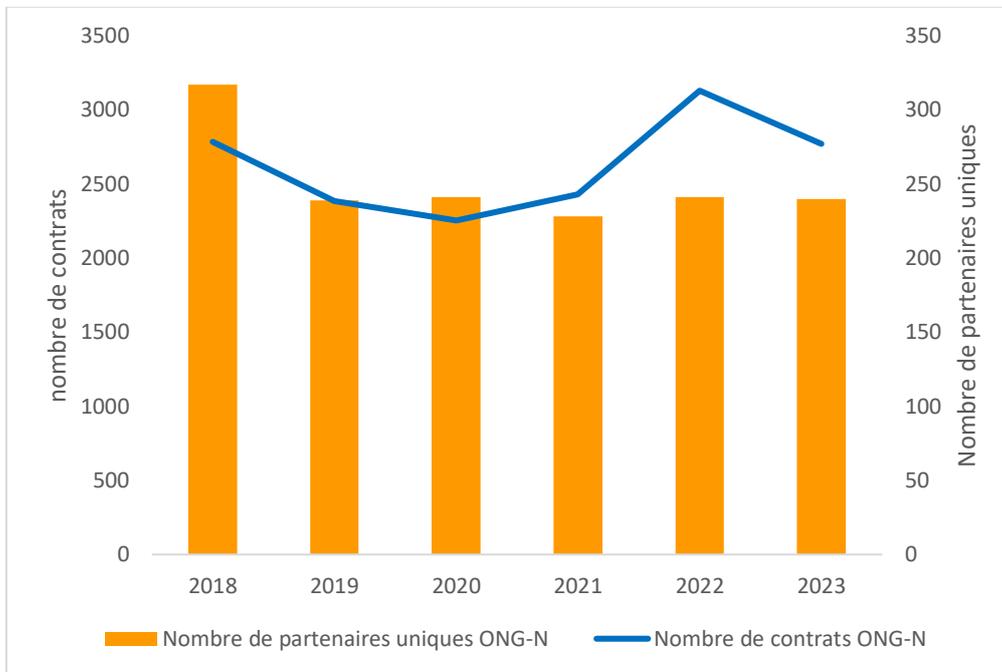
<sup>454</sup> Localisation Performance Measurement Framework: <https://www.near.ngo/lpmf>

<sup>455</sup> <https://interagencystandingcommittee.org/node/22229>

<sup>456</sup> WFP. 2018. Executive Director Directive: Corporate Guidance on WFP Management of NGO Partnerships. OED2018/004.

256. Le nombre d'ONG-N parmi les partenaires coopérants du PAM est demeuré stable entre 2019 et 2023, malgré une augmentation du nombre de contrats entre 2021 et 2022 corrélé avec une augmentation des activités sur cette même période (figure 37).

**Figure 37: Nombre de contrats avec des ONG-N et nombre de partenaires uniques dans les huit pays (2018 – 2023)**



Source: PAM. COMET CMS010\_Partnership\_Info\_by\_SO\_and\_Activity\_and\_SO\_and\_Ben\_Group\_v1.03. Obtenue en janvier 2024.

257. **Visibilité et crédibilité comme effets positifs du partenariat avec le PAM.** Lors des groupes de discussion menés dans les BdP, les représentants des ONG-N coopérant avec le PAM ont fait part des effets positifs du partenariat avec le PAM en matière de visibilité et de crédibilité auprès d'autres acteurs humanitaires internationaux. Pour la majeure partie des partenaires coopérants interrogés, le PAM reste la principale source de financement. Cependant, au Burkina Faso et au Nigéria, des ONG-N ont diversifié leurs sources de financement grâce au PAM qui les a présentées à ses bailleurs et/ou ses partenaires au sein du SNU.

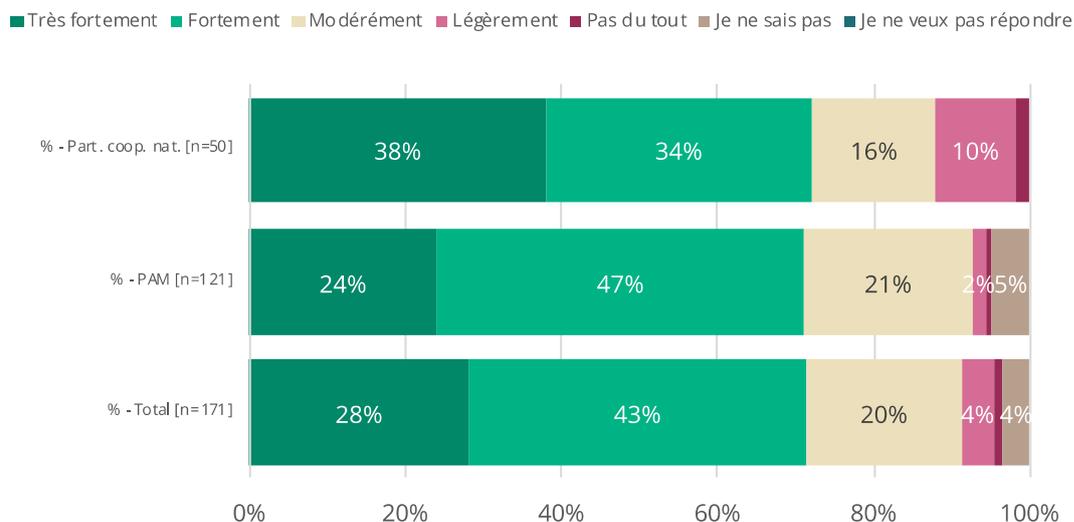
258. **Localisation de l'aide: un impératif pour le PAM.** Dans un contexte global de réduction des ressources et d'augmentation des besoins, alors que l'accès humanitaire se réduit dans la zone, la localisation de l'aide est une nécessité, dans le sens où elle permet au PAM d'avoir des partenaires fiables et solides. La localisation répond en outre aux engagements globaux du PAM en tant que signataire du « Grand Bargain »<sup>457</sup>.

259. **Un fort investissement dans le renforcement des capacités.** Au cours de la période, les BdP ont investi dans la formation des ONG-N. Le champ des formations proposé est vaste, allant des domaines transversaux en passant par la gestion financière ou la sécurité. D'après les groupes de discussion avec les partenaires coopérants, ces formations correspondent dans l'ensemble aux besoins des ONG-N et contribuent selon les sondés (figure 38) à renforcer l'autonomisation des ONG-N parmi les partenaires coopérants. Ces formations se font cependant plus dans une perspective de gestion des risques et d'amélioration du service fourni au PAM plutôt que dans un objectif de localisation<sup>458</sup>.

<sup>457</sup> <https://interagencystandingcommittee.org/node/22229>

<sup>458</sup> WFP. 2022. CSPE Nigéria; PAM. 2023. PSPE Centrafrique

**Figure 38: Contribution des activités de renforcement des capacités du PAM sur l'autonomisation des partenaires coopérants nationaux par type d'organisation**



Les valeurs ayant été arrondies, la somme des pourcentages peut ne pas être égale à 100 %.

Source: enquête en ligne

260. **Un cadre organisationnel peu porteur.** L'engagement du PAM en faveur de la localisation via son adhésion au « Grand Bargain » ne s'est pas transposé sur la période dans un cadre organisationnel posant les objectifs et la direction à prendre en matière de partenariats avec les ONG-N. Lors des entretiens avec le senior management, la localisation n'apparaît pas comme une priorité et il y a peu de lien fait entre gestion des partenariats et localisation<sup>459</sup>. Par ailleurs, le PAM ne suit pas les effets de ses partenariats opérationnels sur la capacité de ses partenaires coopérants à développer leur portefeuille d'activité.

261. **Un partenariat qui reste une relation contractuelle de prestation de services.** Les processus de gestion des partenariats, notamment financiers, ne sont pas des vecteurs de localisation:

- Délais de décaissement très longs (p. ex. trois mois au Cameroun et jusqu'à 18 mois en Centrafrique) notés par les partenaires coopérants<sup>460</sup> et dans la littérature<sup>461</sup>, excluant *de facto* les partenaires coopérants ne pouvant pas avancer l'argent nécessaire à la mise en œuvre des activités. Plusieurs partenaires au Nigéria et en Centrafrique ont rapporté avoir dû suspendre le paiement des salaires de leurs équipes en attente d'un décaissement du PAM.
- Cycles de partenariat courts, d'un an, favorisant la compétition plutôt que l'apprentissage ou le « droit à l'erreur ».
- Paiement par tonnage distribué, faisant varier les coûts de support reçus alors même que les coûts fixes des ONG-N ne varient pas concomitamment.

262. **Des contraintes financières et de conformité difficiles à dépasser.** Les informateurs clés du PAM estiment que les contraintes associées à la courte durée de ses propres financements sont difficiles à dépasser et empêchent le partenariat à long terme avec les ONG-N. En outre, les vérifications en matière de conformité, que le PAM se doit d'effectuer, bloquent, sur la zone et au niveau global, les partenariats avec les très petites structures, comme les associations de personnes en situation de handicap. Le PAM n'a pas encore réussi à surmonter ce défi, ce qui a eu en 2023 des effets négatifs sur sa capacité à prendre en compte l'inclusion<sup>462</sup> (voir la [section 2.2.1](#)).

<sup>459</sup> WFP. 2023. CEE Sahel Revue de la littérature

<sup>460</sup> Groupes de discussion avec les partenaires coopérants en Centrafrique, au Cameroun, au Nigéria.

<sup>461</sup> PAM. 2023. PSPE Centrafrique

<sup>462</sup> Source: entretiens Centrafrique et Siège

263. **Un déséquilibre dans les rôles et responsabilités entre gestion financière et sécuritaire.** S'il est vrai que les ONG-N partenaires s'impliquent peu dans la conception des réponses d'urgence du PAM, il en va tout autrement de leur marge de manœuvre pour les négociations avec les groupes armés étatiques ou non étatiques, (voir la [section 2.1.3](#)), ce qui semble paradoxal. Les informateurs externes (notamment les bailleurs) et les partenaires coopérants<sup>463</sup> regrettent en outre le déséquilibre important en matière de transfert des risques sécuritaires du PAM vers les partenaires coopérants.

264. **Au-delà de la localisation, des risques réputationnels et financiers pas toujours maîtrisés.** La mise à l'échelle des partenariats avec les ONG-N présente des risques réputationnels, organisationnels et financiers pour le PAM qui ne sont pas toujours bien maîtrisés<sup>464</sup>, qu'il s'agisse de la perception négative que peuvent avoir certaines contreparties externes (p. ex. au Cameroun) des ONG-N ou des risques lors du processus de sélection (p. ex. au Tchad). La dématérialisation dudit processus de sélection, comme au Nigéria, permet au PAM d'assurer une meilleure transparence des décisions et une meilleure séparation des tâches entre départements du PAM, ce qui renforce la rigueur de la sélection des partenaires.

---

<sup>463</sup> Informateurs au Cameroun, en Centrafrique et au Burkina Faso

<sup>464</sup> WFP. 2021. Mali Internal Audit et informateurs PAM au Cameroun, Tchad et Centrafrique.

# 3. Conclusions et recommandations

## 3.1 CONCLUSIONS

265. Cette section s'appuie sur les constats clés de l'évaluation afin de formuler huit conclusions quant à la capacité du PAM à se préparer et à répondre aux crises dans les huit pays d'Afrique de l'Ouest et centrale faisant l'objet de l'évaluation.

**Conclusion 1: le PAM a fortement et rapidement réagi aux nombreuses crises qui ont touché les populations de la région, tout en mobilisant ses capacités au service des interventions des acteurs locaux, nationaux et internationaux. [CC1; CC2; CC4; CC5; CC12; CC15]**

266. À l'échelle des huit pays, les populations en situation d'insécurité alimentaire et nutritionnelle aiguë ont fortement augmenté sur la période. De nombreuses zones de la région sont caractérisées par une vulnérabilité importante liée à des facteurs structurels tels que la pauvreté chronique, la pression démographique croissante, la surexploitation des ressources naturelles et les fragilités institutionnelles. Se superposant à ces fragilités, les crises qui ont frappé la région ont des origines liées à des facteurs multiples, eux-mêmes parfois entremêlés: crises mondiales (COVID-19, impacts économiques et politiques de la guerre entre la Russie et l'Ukraine), épisodes climatiques extrêmes plus ou moins localisés, insécurité et violence affectant des territoires de plus en plus vastes, particulièrement dans la zone du Liptako-Gourma et autour du lac Tchad, crises politiques et institutionnelles dans certains pays. Ces crises ont plongé de nombreuses personnes dans des états de crises prolongées (c'est tout particulièrement le cas des populations en situation de déplacement prolongé et des communautés qui les ont accueillies) et dans des conditions souvent difficiles sur le plan sécuritaire, économique et d'accès aux services, conditions qui se sont par ailleurs dégradées.

267. En réponse à ces évolutions, le PAM a su mettre à l'échelle ses opérations d'assistance aux besoins urgents de la population. À cet effet, le PAM a su utiliser à bon escient des mécanismes institutionnels de préparation aux urgences. Il a su mobiliser et diversifier ses ressources financières dans un contexte favorable jusqu'en 2022, marqué par la réaction à des crises globales et des efforts pour soutenir la stabilisation de la région. S'appuyant sur une capacité opérationnelle saluée par l'ensemble des acteurs et renforcée selon les besoins, sur une évolution de ses modalités d'intervention conduisant à une plus grande agilité, sur l'efficacité de ses stratégies d'accès et sur un leadership et une réactivité importante, le PAM a atteint, voire dépassé, ses cibles en matière de nombre de bénéficiaires entre 2018 et 2022 dans les huit pays. Le PAM a joué un rôle catalyseur important s'agissant de la réponse collective. Ses services (UNHAS, coordination sectorielle, moyens logistiques et de communication) aux acteurs humanitaires sont reconnus. Le PAM a continué à jouer un rôle important en matière de disponibilité et de robustesse des analyses de l'évolution de la situation alimentaire et nutritionnelle. Le PAM a été sollicité de façon croissante pour fournir des services (notamment logistiques et achats) aux systèmes nationaux et enfin, le PAM a parfois joué un rôle important pour faciliter l'accès à d'autres acteurs humanitaires.

268. L'évaluation met également en lumière le rôle clé du bureau régional dans la capacité des bureaux de pays à répondre et à se préparer aux urgences. Le soutien stratégique, technique et opérationnel apporté est salué par les BdP comme un élément déterminant du succès des réponses du PAM. L'appui du bureau régional est tout particulièrement manifeste quant aux thématiques liées i) aux partenariats (notamment avec le secteur privé), ii) au genre, à la protection et à la redevabilité, iii) à l'accès et à la gestion des risques, iv) à la mobilisation des ressources humaines, v) à l'action anticipatoire et vi) au développement d'un agenda de recherche en matière de SRI et de PSA.

**Conclusion 2: en dépit d'une mise en œuvre effective, les résultats obtenus au regard des indicateurs associés aux réponses d'urgence du PAM sont mitigés. Malgré une volonté d'assurer une réponse stratifiée et échelonnée dans les zones les plus touchées par les crises sécuritaires, le PAM rencontre souvent des difficultés à soutenir efficacement le relèvement et la résilience des populations touchées par les crises sécuritaires et les conflits. Dans le même temps, les besoins progressent au-delà des capacités des institutions régionales, nationales et locales, les conditions d'intervention se complexifient et les financements se contractent. [CC1; CC2; CC5; CC8; CC13]**

269. Le PAM a atteint les populations cibles à travers ses réponses aux crises, mais il n'a pas atteint ses objectifs: la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations assistées s'est dégradée. Cette évolution s'explique par la détérioration de la situation alimentaire dans son ensemble, fortement impactée par la dégradation de la situation sécuritaire. Elle s'explique également par les difficultés du PAM à maintenir des rations d'assistance conformes aux besoins des populations, avec des contraintes d'accès parfois très fortes. En raison de contraintes croissantes portant sur la mobilisation des ressources, amplifiées en 2023, et d'une augmentation du coût des opérations lié aux évolutions du contexte en 2023, le PAM a dû prioriser l'allocation de ses ressources pour la réponse d'urgence et, afin d'atteindre le plus grand nombre de personnes vulnérables, il a souvent dû choisir de réduire les rations ou la durée des programmes d'urgence. Le PAM s'est également efforcé, en cohérence avec l'évolution des besoins évalués, de soutenir la cohésion sociale au sein des communautés et entre communautés, et de renforcer ses actions d'appui au relèvement précoce et à la résilience dans les zones dites « tampons » menacées par l'extension de l'insécurité et accueillant une partie importante des populations en situation de déplacement prolongé.

270. À travers deux orientations stratégiques de dimension régionale, le PAM a obtenu des résultats en matière de réduction des besoins. La mise en œuvre de la SRI au Sahel a conduit à la réduction de la vulnérabilité chronique des personnes appuyées. En Mauritanie, dans un contexte national favorable et avec une forte volonté du PAM, les appuis ont contribué à structurer les systèmes nationaux d'alerte précoce et de préparation, ainsi que la planification de la réponse, en renforçant le leadership national, en améliorant l'articulation de ses actions et en améliorant la réactivité du système national. Ce cas est porteur d'enseignements. Mais dans de nombreux pays, la possibilité d'adoption d'une stratégie d'utilisation des outils nationaux demeure restreinte à court terme et doit s'inscrire dans une stratégie de long terme fortement contextualisée. Pourtant, les appuis institutionnels du PAM ne reposent pas suffisamment sur des diagnostics des besoins institutionnels. Enfin, la prestation de services par le PAM auprès d'institutions nationales a connu des succès mitigés. De façon assez hétérogène d'un pays à un autre, le PAM a également cherché à « changer des vies en sauvant des vies », en s'efforçant de soutenir la structuration de certains éléments des systèmes alimentaires.

271. Aujourd'hui, les conditions de mise en œuvre à l'échelle et de l'efficacité de stratégies d'appui au relèvement et à la résilience régressent dans certains contextes, en particulier dans les zones impactées par les crises sécuritaires. Ces difficultés relèvent d'une combinaison de facteurs externes, mais sont également intrinsèques à l'organisation.

- En externe: i) la contraction des financements disponibles impose un resserrement des priorités; ii) les conditions de succès de la SRI, notamment les partenariats étroits avec les collectivités et les services publics, ne sont pas toujours réunies dans les zones fortement impactées par la dégradation des conditions sécuritaires; iii) les conditions d'un leadership national fort pour l'adoption et la mise en œuvre de stratégies de PSA sont fragilisées par les situations de conflits et de fragilité économique et politique associées.
- En interne: i) les options programmatiques ne sont pas toujours disponibles pour la poursuite de l'objectif de relèvement et de renforcement de la résilience des populations en situation de crise prolongée dont l'accès sécurisé aux ressources naturelles est limité; ii) en dépit de la réforme des PSP, des difficultés à dépasser les cloisonnements internes persistent; iii) les normes et mesures de contrôle développées par l'organisation, accélérées par l'initiative « projet global relatif aux assurances à donner » (*Global assurance plan*), sécurisent mais complexifient les possibilités de prise de risques et d'innovation.

272. Les défis sont donc importants, et les conclusions suivantes, qui soulignent les principales forces, faiblesses et opportunités sur lesquelles le PAM peut s'appuyer compte tenu des constats établis, ne sont qu'une modeste contribution à l'identification de solutions.

**Conclusion 3: le PAM a démontré sa capacité à innover et à investir dans des systèmes appuyant ses interventions d'urgence [CC7; CC11; CC12]**

273. L'appétence organisationnelle du PAM à innover est forte et se reflète amplement dans la région. La contribution importante du PAM à la préparation et à la réponse aux crises dans la région tient aussi à sa capacité à investir dans des systèmes et solutions techniques dans des domaines extrêmement variés. Voici quelques exemples: diversification des systèmes et méthodologies de collecte de données afin de mieux caractériser l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, progrès réalisés en matière de responsabilité à l'égard

des personnes touchées soutenus par la mise en place du système de Sugar CRM, renforcement des systèmes de suivi des mouvements de vivres permettant de sécuriser les opérations.

274. Le PAM a su, parfois rapidement, faire évoluer ses modalités d'intervention et les mettre à l'échelle, notamment à travers une approche volontariste en faveur du déploiement des modalités de transferts de type monétaire et la dématérialisation de l'aide, y compris le déploiement de SCOPE. Le PAM a su innover pour traiter les risques et les contraintes associés à l'utilisation du registre social national pour le ciblage de ses interventions en Mauritanie. Le PAM a su s'entourer de nouvelles compétences pour accompagner la mise en œuvre de la SRI et pour développer un partenariat avec ARC, un mécanisme innovant de financement des risques climatiques.

275. Toutes les innovations n'ont pas rencontré le même succès: les appuis aux micro-assurances sont limités et l'atteinte d'objectifs ambitieux est parfois difficile, de même que les appuis aux filières de produits de supplémentation nutritionnelle.

276. Avec le CLTF, le PAM s'est doté d'un outil pour renforcer ses capacités d'innovation et l'Afrique de l'Ouest est la seule région du PAM à avoir pu attirer trois financements distincts.

**Conclusion 4: l'espace humanitaire se réduit et se politise dans un contexte sécuritaire tendu où les enjeux d'accès, y compris transfrontaliers, sont primordiaux. En sus d'une grande diversification et efficacité des stratégies d'accès, les principes humanitaires et les bonnes pratiques en matière de sensibilité aux conflits de la programmation servent encore trop peu de cadre décisionnel au PAM pour naviguer dans ce contexte. [CC3; CC4; CC8; CC13]**

277. Entre 2018 et 2023, le PAM a dû s'adapter à des contextes sécuritaires dégradés, notamment via une diversification de ses stratégies d'accès, en s'appuyant sur sa légitimité, son maillage local et ses moyens logistiques. Ces stratégies se sont révélées efficaces pour soutenir ses opérations et une meilleure prise en compte de la sensibilité aux conflits. Ces deux dimensions ont fait l'objet d'investissements et d'appui prioritaires par le BRD. Le partage des rôles et responsabilités entre le PAM et ses partenaires reste déséquilibré s'agissant du transfert des risques sécuritaires et de la responsabilité des négociations liées à l'accès.

278. À travers des approches privilégiant participation et inclusion, le PAM joue un rôle utile dans les trajectoires de sortie de crise en facilitant l'accès aux ressources et les interactions entre groupes sociaux, vecteurs clés de résolution des conflits. Ces effets ne sont cependant pas suffisamment mesurés, limitant ainsi l'utilisation des approches indirectes de consolidation de la paix telle que le « manger ensemble ».

279. Dans la région, le PAM navigue sur une ligne de crête de plus en plus fine et fait face à des dilemmes croissants en termes de respect des principes humanitaires. D'un côté le PAM affiche une volonté forte de partenariat et d'appui à des systèmes nationaux, rattachés à des gouvernements parties prenantes à un conflit actif, et de l'autre le PAM promeut une nécessaire neutralité et indépendance. Le partenariat fort du PAM avec les gouvernements et le dialogue limité avec les groupes armés non étatiques témoignent de la difficulté du PAM à rester perçu comme un acteur neutre.

280. Face à ces dilemmes qui se posent à l'ensemble des acteurs humanitaires, le PAM n'exploite pas suffisamment le cadre opérationnel et décisionnel qu'offrent les principes humanitaires. Les principales faiblesses identifiées ayant trait à i) l'identification des dilemmes liés aux principes humanitaires et des arbitrages possibles, ii) l'absence de collégialité et la difficile continuité de la prise de décision relative au positionnement du PAM et iii) l'interdépendance des organisations du SNU quant aux solutions à apporter.

**Conclusion 5: au cours de la période, le PAM a structuré et diversifié ses partenariats stratégiques mettant en avant sa valeur ajoutée [CC9; CC14; CC15]**

281. L'établissement, en 2020, du Centre conjoint d'excellence programmatique et de ciblage a renforcé les relations avec le HCR dans la région et permis plusieurs missions conjointes. Le PAM s'efforce de développer des partenariats avec le PNUD autour des enjeux d'articulation HDP. Le PAM est intervenu à plusieurs reprises en tant que fournisseur de services sur les « fenêtres de crises » associées aux projets soutenus par la Banque mondiale. Ces partenariats ont permis de définir et de promouvoir des agendas stratégiques interagences et d'optimiser les réponses d'urgence du PAM.

282. Entre 2018 et 2023, le PAM a diversifié ses partenariats stratégiques et initié des collaborations interagences phares, comme le programme intégré de résilience ou la protection sociale adaptative, menés

conjointement avec l'UNICEF<sup>465</sup> et soutenus par certains donateurs. Dans ce contexte, la capacité du PAM à concilier mise en œuvre efficace et à l'échelle et dialogue technique est reconnue par ses partenaires.

283. Par le biais de la SRI et dans le cadre de ses stratégies d'accès, le PAM a développé un réseau de partenaires de recherche et d'accès à l'information, soutenu par des universités sahéliennes. Les relations avec les acteurs du secteur privé ont commencé à se diversifier au-delà des fournisseurs de services logistiques, notamment en ce qui concerne la dématérialisation et la monétisation de l'assistance.

284. Le PAM joue un rôle essentiel dans la disponibilité et la robustesse des analyses régulières de la situation alimentaire et nutritionnelle en appui aux institutions régionales avec lesquelles il a renforcé ses partenariats via des accords renouvelés et des actions communes de plaidoyer. Alors que la situation politique actuelle fragilise les institutions régionales, notamment la CEDEAO, les capacités d'appui technique et la valeur ajoutée du PAM sont largement reconnues mais restent cependant sous-exploitées.

285. L'enjeu futur pour le PAM réside dans le maintien de relations de confiance mutuelle qui exige de porter une grande attention aux objectifs poursuivis par ses partenaires et à l'expression de leurs besoins.

**Conclusion 6: le partenariat avec les ONG-N, facteur clé du succès du PAM, doit être davantage mis à profit s'agissant des aspects de protection et d'inclusion. En outre, ces partenariats s'inscrivent dans une logique qui reste trop transactionnelle et insuffisamment tournée vers des objectifs de localisation [CC6; CC7; CC16]**

286. Le partenariat avec les ONG-N est un facteur clé de succès pour les opérations d'urgence du PAM dans la région facilitant l'accès et l'acceptance tout en permettant une réduction des coûts. La localisation de l'aide répond en outre à un impératif à l'aune des engagements globaux du PAM, signataire du « *Grand Bargain* ». Les BdP ont fortement investi dans le renforcement des capacités des ONG-N dans une perspective de contrôle des risques et de respect des normes établies par le PAM, plus que dans une perspective d'autonomisation. Les transferts de risques sécuritaires sont importants et parfois subis par les partenaires. Finalement, les risques réputationnels et financiers occasionnés par les partenariats avec les ONG-N ne sont pas toujours maîtrisés malgré les efforts et progrès récents liés au projet global relatif aux assurances à donner

287. Le cadre organisationnel du PAM, ainsi que les systèmes et processus, notamment financiers, de gestion des partenariats reste peu favorable au renforcement de l'autonomie stratégique et opérationnelle des organisations locales.

**Conclusion 7: le PAM produit beaucoup de données mais pas suffisamment de connaissances pour piloter les réponses d'urgence, soutenir l'articulation HDP et anticiper les crises [CC5; CC6; CC8; CC9; CC10; CC12; CC14]**

288. Au cours de la période, le PAM a fortement investi dans le renforcement de ses systèmes de collecte de données et dans les analyses régionales permettant de caractériser l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Le PAM a également développé un agenda de recherche ambitieux en matière de résilience et de protection sociale adaptative. Les critères de ciblage du PAM sont de plus en plus corrélés à l'identification des vulnérabilités avec des partenariats renforcés en la matière, notamment avec le HCR ou l'UNICEF. Le PAM a mobilisé les résultats de ses travaux au profit d'actions de plaidoyer et de mobilisation des ressources, avec un certain succès.

289. Les investissements orientés vers les réponses aux crises et l'anticipation sont plus limités. Le PAM ne mesure pas suffisamment les effets de son choix stratégique de privilégier une couverture large des populations en insécurité alimentaire plutôt que de soutenir plus fortement un nombre plus restreint d'entre elles. Le PAM n'a pas encore solidement documenté les effets de ses interventions d'appui à la résilience auprès de populations touchées par des crises sécuritaires. De la même façon, la faiblesse de la mesure des effets transformateurs (genre, contribution à la paix, renforcement des capacités institutionnelles) est préjudiciable au pilotage des interventions du PAM, au plaidoyer et à la mobilisation de financement. Enfin, les données et analyses produites sont peu orientées vers l'anticipation, limitant ainsi la capacité du PAM en la matière.

---

<sup>465</sup> Enhanced partnership with UNICEF on resilience, wasting and school programming in the Sahel

290. En dehors du ciblage géographique et de la planification du nombre de personnes visées, les analyses produites orientent encore trop faiblement les décisions programmatiques relatives aux réponses aux crises, soit par manque de plateforme de discussion pour ce faire, soit du fait que certaines analyses clés sont manquantes.

***Conclusion 8: si les progrès en matière de responsabilité à l'égard des personnes touchées et la prise en compte du genre et de la protection sont notables, l'inclusion et la diversité restent des thèmes transversaux peu abordés et pris en compte , à commencer par les limitations dans l'intégration des dimensions de l'intersectionnalité dans les analyses de vulnérabilité [CC6; CC7]***

291. Sur la période, le PAM a largement renforcé l'intégration des questions de protection, responsabilité à l'égard des personnes touchées et genre dans ses interventions. Cependant, les ambitions très élevées affichées par les politiques de genre et de protection susceptibles d'apporter des changements sociaux se traduisent mal dans les interventions d'urgence. À mi-chemin entre objectifs transformatifs affichés et intégration essentiellement formelle, il manque au PAM une orientation claire quant à la contribution réaliste et contextualisée qu'une opération d'urgence peut apporter aux enjeux d'inégalité femmes-hommes et de protection. Cette orientation devrait pouvoir s'appuyer sur la mesure des effets des interventions du PAM en la matière et sur l'identification intersectionnelle des vulnérabilités à l'IAN, encore trop souvent absentes.

292. Les thèmes de l'inclusion et de la diversité apparaissent comme les oubliés des thèmes transversaux, aussi bien dans la littérature existante, les ressources mobilisées ou les ambitions affichées. Les opérations et analyses visant l'inclusion et la prise en compte des contraintes des personnes jeunes, handicapées ou discriminées selon leur origine ethnique sont embryonnaires et ponctuelles.

293. Dans chacun de ces domaines, le PAM a investi dans ses capacités internes, mais pas suffisamment dans la construction de partenariats avec des structures spécialisées, sources de compétences ou directement impliquées auprès des populations cibles.

### 3.2 RECOMMANDATIONS

294. Le contexte régional se caractérise par une croissance et une complexification des besoins, associées à une augmentation des risques opérationnels, réputationnels et stratégiques. Les enjeux associés à la gestion des risques opérationnels et réputationnels sont bien identifiés par le PAM et font l'objet d'efforts, notamment par le biais de l'initiative « projet global relatif aux assurances à donner », soutenue par le Siège et le BRD et particulièrement pertinente pour sept des huit pays concernés par cette évaluation. Cette évaluation confirme l'importance des investissements en cours en matière de gestion des risques. Elle amène notamment à renforcer l'analyse et la formulation de propositions visant à traiter certains risques stratégiques, en particulier dans le cadre des recommandations 1, 2, 3, 4 et 5.

295. La conclusion n° 1 met en lumière le rôle clé du bureau régional dans la capacité du PAM à anticiper et à répondre aux urgences. De ce fait, et à l'aune du champ régional de l'évaluation, une grande partie des recommandations ci-dessous s'adressent au bureau régional et concernent chacun des bureaux pays en fonction de leur pertinence et de leur adéquation avec le contexte spécifique de chacun d'entre eux.

296. L'annexe 16 accompagne cette section et fournit des éléments qui ne sont pas des recommandations additionnelles. Ils peuvent être mobilisés comme des points d'appui. Ils devront parfois être complétés, en vue de l'opérationnalisation de certaines sous-recommandations par les entités visées.

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
<p><i>À l'échelle des pays couverts par cette évaluation, les populations en situation d'insécurité alimentaire aiguë n'ont jamais été aussi nombreuses qu'aujourd'hui. Cette croissance des besoins est liée à la combinaison de vulnérabilités structurelles et de facteurs démographiques, à une augmentation des conflits, de l'insécurité et des tensions politiques, ainsi qu'à des chocs récurrents. Dans le même temps, les ressources mobilisables par le PAM ont connu une forte contraction en 2023 après une période de croissance continue depuis 2018. Enfin, le PAM rencontre des difficultés à atteindre ses objectifs de sécurisation alimentaire des populations ciblées par ses réponses d'urgence et à soutenir efficacement le relèvement et la résilience des populations touchées par les crises sécuritaires. L'ensemble de ces éléments exige du PAM de davantage concentrer les moyens mobilisés pour ses réponses d'urgence sur les besoins les plus aigus, mais aussi de renforcer la conception et la mise en œuvre de ses actions en faveur du relèvement et de la résilience des populations touchées par les conflits. Ces orientations ne doivent pas remettre en question les priorités du PAM en matière d'appui aux systèmes nationaux pour la prévention et la gestion des crises récurrentes. Il s'agit de les compléter et de les enrichir par des contributions spécifiques au traitement des enjeux de long terme associés aux situations d'insécurité alimentaire liées aux déplacements prolongés de populations, qui se sont fortement accrus dans la région et risquent de croître encore à l'avenir.</i></p>					
<p><b>1: Dans un contexte de besoins croissant en lien avec l'accentuation des conflits et de l'instabilité politique, qui se conjuguent à des facteurs structurels, la contraction des financements disponibles exige que le PAM renforce la priorisation de ses interventions d'urgence sur les besoins les plus aigus, et affine la conception et la mise</b></p>	Stratégique	Bureau régional		Élevé	

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
<b>en œuvre de sa contribution au relèvement et à la résilience des populations touchées par les conflits</b>					
1.1: Axer davantage les réponses d'urgence sur les besoins les plus aigus en soutenant notamment: i) des analyses plus dynamiques de la vulnérabilité; ii) des analyses plus fines visant à faciliter les arbitrages associés à une priorisation accrue des réponses (voir la recommandation 2.1); iii) une déclinaison par pays des orientations élaborées par le bureau régional en matière de priorisation.		Unités du bureau régional chargées des programmes, ainsi que de la recherche, de l'analyse et du suivi	Équipe de direction des bureaux de pays et unités des bureaux de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que des programmes	Élevé	Juin 2025
1.2: En coordination avec les acteurs internationaux (notamment les autres entités des Nations Unies) et nationaux, soutenir le renforcement de la conception et de la mise en œuvre d'actions de relèvement et de résilience auprès des populations ayant les besoins les plus aigus dans les zones fortement touchées par les crises sécuritaires et les conflits.		Unités du bureau régional chargées des programmes, ainsi que de la recherche, de l'analyse et du suivi	Unité des bureaux de pays chargée des programmes Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Élevé	Décembre 2025
1.3: Encourager un alignement des actions du PAM avec les systèmes nationaux de protection sociale réactifs face aux chocs, en priorisant les complémentarités avec d'autres acteurs. Tout en assurant la protection des données personnelles, soutenir les plateformes existantes en œuvrant en faveur de leur développement et de leur utilisation, et apporter un appui technique en vue de renforcer le traitement par ces systèmes nationaux des enjeux associés aux conflits, aux risques sécuritaires et aux besoins des personnes en situation de déplacement prolongé.		Unité du bureau régional chargée des programmes	Unité des bureaux de pays chargée des programmes Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Moyen	Décembre 2025
<i>Le BRD a développé un programme de recherche associé à la SRI et à la PSA. La gestion des crises, pourtant au cœur de l'action du PAM, ne bénéficie pas du même niveau d'investissement dans la recherche. Des enjeux aussi importants que l'appui à la résilience des personnes en situation de déplacement prolongé doivent également être priorités par l'agenda de recherche et développement. Ces investissements sont essentiels pour gérer les risques importants associés à la programmation « réponse aux crises » et utiles à la mobilisation de ressources vis-à-vis de l'appui à la résilience de populations en situation de déplacement prolongé. Au-delà du contenu de l'agenda R&amp;D,</i>					

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
<i>se présentent de manière plus structurée des enjeux associés à l'efficacité, la qualité et l'impact des travaux de R&amp;D intervenant dans le cadre de partenariats, permettant de valoriser le considérable potentiel associé à la collecte de données diversifiées et à large échelle menée par le PAM.</i>					
<b>2: Au-delà du programme de recherche associé à la stratégie de résilience intégrée et à la protection sociale et afin d'étayer la qualité des interventions, le plaider et la gestion des risques, promouvoir un programme régional de recherche axé sur l'urgence, l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix, l'anticipation, et une culture organisationnelle d'utilisation accrue des informations existantes</b>	Stratégique	Unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi		Élevé	
2.1: Promouvoir un programme de recherche régional, accordant la priorité à l'exploitation des données disponibles ou collectées à intervalles réguliers, tenant compte des spécificités de chaque contexte et orienté vers la réponse aux crises et le relèvement.		Unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi et unité régionale d'évaluation	Unités des bureaux de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que des programmes Unité du bureau régional chargée des programmes Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes et Service de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise	Élevé	Décembre 2025
2.2: Préciser les objectifs et les moyens en matière d'anticipation (analyse des tendances et des risques à long terme, scénarisation et réflexion prospective), préciser la répartition des responsabilités en interne au niveau de la		Unités du bureau régional chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que des programmes	Équipe de direction du bureau régional et unité du bureau régional chargée des partenariats	Élevé	Décembre 2025

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
région et des pays, et élaborer une stratégie de partenariat spécifique.			Unités des bureaux de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que des programmes Siège: Division de l'analyse, de la planification et de la performance		
2.3: Appuyer l'utilisation accrue des connaissances en encourageant systématiquement l'exploitation par les plateformes de décision internes au PAM et par les partenaires coopérants des analyses et études produites par le bureau régional et les bureaux de pays ainsi qu'en partageant davantage les informations et connaissances avec les interlocuteurs gouvernementaux et les autres acteurs concernés, notamment dans un objectif de plaidoyer (par exemple au sujet de l'acceptation des transferts de type monétaire, de la mobilisation de ressources, du ciblage et de la priorisation des réponses, entre autres).		Unités du bureau régional chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, des programmes ainsi que des technologies	Unités des bureaux de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que des programmes Siège: Division de l'analyse, de la planification et de la performance	Moyen	Décembre 2025
<i>Reconnaissant les engagements du PAM vis-à-vis des principes humanitaires, la complexité de son mandat et de ses engagements, ainsi que les actions qui ont été menées, les évolutions du contexte et des risques opérationnels et réputationnels associés exigent que les dilemmes en lien avec les principes humanitaires soient mieux intégrés par l'ensemble du personnel du PAM et fassent l'objet de discussions avec ses partenaires clés (partenaires coopérants et donateurs).</i>					
<b>3: Au vu des engagements pris par le PAM s'agissant des principes humanitaires et de l'évolution du contexte et des risques connexes concernant ses opérations et sa réputation, renforcer la capacité du PAM à se saisir des dilemmes associés aux principes humanitaires dans la région et poursuivre les efforts en matière d'accès</b>	Stratégique	Siège: Bureau du Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale		Élevé	

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
3.1: Mettre en place un protocole permettant aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays de demander au Siège un positionnement officiel et un appui organisationnel lorsqu'il faut s'attaquer à des dilemmes hautement sensibles assortis de risques élevés.		Siège: Bureau du Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale	Équipe de direction du bureau régional et unités du bureau régional chargées de la gestion des risques ainsi que des programmes  Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes et Cellule technique chargée de l'accès	Élevé	Juin 2025
3.2: Mettre en place un programme d'apprentissage, de dialogue et d'appui aux bureaux de pays et aux acteurs locaux autour des principes humanitaires et de la négociation de l'accès aux niveaux national et régional en s'appuyant sur les outils et les guides mis au point en interne.		Unité du bureau régional chargée des programmes	Unités du bureau régional chargées de la sécurité, de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que de la gestion des risques  Unités des bureaux de pays chargées des programmes, de la sécurité, de la recherche, de l'analyse et du suivi ainsi que de la gestion des risques  Conception: Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes, Bureau du Directeur exécutif adjoint et Directeur de	Moyen	Décembre 2025

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
			l'Administration générale, et Cellule technique chargée de l'accès		
<p><i>Le PAM ne peut pas tout faire tout seul, notamment en ce qui concerne les questions transversales. Il a aussi des atouts à valoriser (échelle, accès, mécanismes communautaires de remontée de l'information. Il doit renforcer les partenariats avec les autres agences du SNU pour s'appuyer sur leurs capacités techniques, mais aussi avec des structures locales en prise directe avec les enjeux associés.</i></p>					
<p><b>4: Dans un contexte où les engagements et les exigences en matière de traitement des questions transversales se multiplient et se complexifient, renforcer le traitement des enjeux liés à la problématique femmes-hommes et à l'inclusion, à la responsabilité à l'égard des personnes touchées, à la protection et à la cohésion sociale en favorisant le travail en partenariat et en valorisant les atouts du PAM.</b></p>	Stratégique	Unité du bureau régional chargée des programmes		Élevé	
<p>4.1: Concrétiser les ambitieux engagements pris par le PAM en matière de problématique femmes-hommes et de protection pour ce qui est des interventions d'urgence, en soutenant la mise œuvre opérationnelle de ces engagements par les bureaux de pays.</p>		Unité du bureau régional chargée des programmes	Unité des bureaux de pays chargée-des programmes Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes et Service chargé de la problématique femmes-hommes, de la protection et de l'inclusion; Service chargé du suivi des programmes et de l'établissement des rapports	Élevé	Décembre 2025

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
4.2: Orienter au niveau régional la poursuite et l'amplification des partenariats (avec les entités des Nations Unies et avec des associations et structures locales dans les pays) pour favoriser: i) la mutualisation des mécanismes communautaires de remontée de l'information quand cela est approprié; ii) le traitement des enjeux associés aux questions pastorales, aux inégalités entre femmes et hommes, au handicap, à la jeunesse et à la protection.		Unité du bureau régional chargée des programmes	Unités des bureaux de pays chargées des programmes ainsi que de la recherche, de l'analyse et du suivi  Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes et, Service chargé de la problématique femmes-hommes, de la protection et de l'inclusion	Élevé	Décembre 2025
4.3: Appuyer l'utilisation de nouveaux indicateurs portant sur la sensibilité aux conflits dans l'ensemble des pays.		Unité du bureau régional chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Unité des bureaux de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Moyen	Décembre 2025
<i>Un engagement plus fort dans une démarche plus volontariste d'appui à la localisation est non seulement un enjeu politique important pour le PAM dans la région, mais est également associé à des éventuels gains d'efficience et d'efficacité. Les retours sur investissement pourraient donc porter sur plusieurs dimensions stratégiques pour le PAM dans la région.</i>					
<b>5: Au vu des enjeux politiques et des possibles gain d'efficience et d'efficacité, s'assurer que les processus de gestion des partenariats définis par le Siège soient compatibles avec les engagements globaux du PAM en matière d'ancrage local (ou localisation) et inclure des objectifs d'autonomisation des acteurs locaux dans les stratégies régionales existantes</b>	Stratégique	Unité du bureau régional chargée des programmes		Moyen	
5.1: Dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique en matière d'ancrage local, revoir les processus de sélection et de gestion des partenaires du PAM afin qu'ils soient des vecteurs de cet ancrage.		Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes, Service	Siège: Bureau des services juridiques	Moyen	Décembre 2025

Recommandation	Type de recommandation	Organe(s) responsable(s)	Autres entités collaboratrices	Degré de priorité	Échéance de mise en œuvre
		chargé des garanties en matière d'exécution et Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution			
5.2: Inclure dans les stratégies régionales existantes des objectifs d'autonomisation des acteurs locaux dans le domaine de la gestion des crises alimentaires.		Unité du bureau régional chargée des programmes	Unité des bureaux de pays chargée des programmes Siège: Unité chargée des partenaires opérationnels, relevant du Service chargé des garanties en matière d'exécution et Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution	Moyen	Juin 2026
<p><i>Le PAM est un contributeur majeur au fonctionnement et à l'évolution du système régional d'analyse de la sécurité alimentaire. Cette contribution doit être poursuivie et demeurer prioritaire, dans un objectif de pérennisation. Néanmoins, les capacités techniques et les expériences du PAM dans d'autres domaines associés à la gestion des crises sont nettement moins mises à profit dans le cadre des partenariats avec les institutions régionales. Malgré les incertitudes associées à la situation politique actuelle de la région, un renforcement et un élargissement des partenariats pourraient permettre de soutenir les institutions régionales aujourd'hui fragilisées et d'amplifier l'impact associé aux compétences et expériences du PAM dans la région, sans pour autant mobiliser des ressources importantes.</i></p>					
<b>6: Dans un espace où des institutions chargées de l'intégration régionale jouent un rôle reconnu, élargir le champ de l'appui qu'apporte le PAM aux stratégies, aux mécanismes et aux instruments d'intervention desdites institutions vis-à-vis de la prévention et de la gestion des crises alimentaires et nutritionnelles.</b>	Stratégique	Équipe de direction du bureau régional et unités du bureau régional chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, de la chaîne d'approvisionnement ainsi que des programmes	Siège: Division des politiques et des orientations concernant les programmes et Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution Bureaux du PAM au Nigéria, au Niger et au Burkina Faso	Moyen	Décembre 2025

## 4. Bibliographie

Les documents surlignés en gras sont cités de manière abrégée dans le document.

- Biasutti, Michela. 2019. *Rainfall trends in the African Sahel: Characteristics, processes, and causes*.
- Carr, T.W., Mkuhlani, S., Segnon, A.C., Ali, Z., Zougmore, R., Dangour, A.D., & Scheelbeek, P. (2022). *Climate change impacts and adaptation strategies for crops in West Africa: a systematic review*. Environmental Research Letters, 17(5), 1-24.
- Castillo, Clare. 2015. *Gender inequality and state fragility in the Sahel*.
- CBLT. 2018. *Stratégie régionale de stabilisation du bassin du lac Tchad*.
- CEDEAO. Non daté, *Coopération CEDEAO-PAM: axes d'appui à la réserve régionale de sécurité alimentaire*.
- Council on Foreign Relations. 2022. *Climate Change and Conflict in the Sahel*.
- ECHO & WFP. 2019. *Mali: Building Effective Social Protection for Conflict Affected Areas*.
- ECOWAS & WFP UNECA. 2021. *Monitoring Report on the Impacts of Covid-19 in West Africa*.
- ECOWAS. 2020. *Pandémie de la Covid 19: impact des mesures de restriction en Afrique de l'Ouest*.
- Elagib, N. & al. 2021. *Debilitating floods in the Sahel are becoming frequent*. Journal of Hydrology 599
- FAO & WFP. 2019. *Évaluation conjointe FAO/PAM du projet « Appui à la résilience des populations vulnérables au nord du Mali »*.
- FAO, IFAD and WFP. 2021. *Joint evaluation of collaboration among the United Nations Rome-Based Agencies*
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2022. *The State of Food Security and Nutrition in the World*.
- Ferraro, R. 2022. *Challenges to Implementation of Humanitarian Access Norms in the Sahel*.
- Food Security Information Network. 2023. *Global Report on Food Crises 2023*.
- FSIN. 2023. *Rapport mondial sur les crises alimentaires*.
- G5 Sahel. 2016. *Stratégie pour le développement et la sécurité des pays du G5 Sahel*.
- GBV AoR West and Central Africa. 2020. *GBV in the Central Sahel. Briefing Document for the Central Sahel Ministerial Meeting*.
- HCR. 2023. *Social Protection Analysis Study – HCR RBWCA*.
- IASC. 2016. *Policy on protection in humanitarian action*.
- Integrated Food Security Phase Classification & Cadre harmonisé. 2023. *Food Insecurity Data in West Africa*.
- IPCC, 2022: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change: Chapter 9 - Africa
- Leturque. 2017. *Strategic Collaboration between World Bank Group and World Food Programme Bridging Humanitarian Assistance and Social Protection Systems*.
- McOmber, C. 2020. *Women and climate change in the Sahel*. West African Papers, No. 27. OECD publishing
- OCHA. 2022. *GBV Response Monitoring - West and Central African Region*.
- OECD. 2019. *DAC Recommendation on the OECD Legal Instruments Humanitarian-Development-Peace Nexus*.
- OECD. 2019. *SIGI Report*.
- PAM. 2004. *Principes humanitaires*. WFP/EB.A/2004/5-C
- PAM. 2016. *Plan stratégique 2017 – 2021*. WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2\*

PAM. 2019. *Évaluation thématique sur les questions de genre dans les interventions du PAM en République centrafricaine 2014 – 2018.*

PAM. 2020. *Liptako-Gourma: conflits persistants, pertes des terres agricoles et insécurité alimentaire.*

PAM. 2020 – 2021. *Feuille de route pour l'inclusion du handicap au PAM.*

PAM. 2021. *Dilemmes sur les escortes armées au Sahel: alternatives pour la continuité opérationnelle au Sahel.*

PAM. 2021. *Politique du PAM en matière de problématique femmes-hommes (2022 – 2026).* WFP/EB.A/2017/5-D

PAM. 2022. *Plan stratégique 202 – 2025.* WFP/EB.2/2021/4-A/1/Rev.2

PAM. 2022. *Politique actualisée de renforcement des capacités des pays.* WFP/EB.A/2022/5-A

PAM. 2022. *Rapport annuel du Tchad.*

PAM. 2022. *Répondre à la COVID-19 à travers les systèmes de protection sociale au Sahel.*

PAM. 2022. *Stratégie de partenariat avec le secteur privé.* BRD.

PAM. 2022 – 2023. *Étude post-ciblage.*

PAM. 2023. *Stratégie d'engagement communautaire pour la redevabilité auprès des personnes touchées 2021 – 2026.* V2

PAM. 2023. *CEE Sahel Rapport de démarrage.*

PAM. 2023. *Contribution du PAM à la transformation des systèmes alimentaires en Afrique de l'Ouest.*

PAM. 2023. *EPSP Burkina Faso (Évaluation du plan stratégique de pays du PAM Burkina Faso 2018 – 2022.)*

PAM. 2023. *EPSP Centrafrique (Evaluation of the Central African Republic WFP Country Strategic Plan 2018 – 2022.)*

PAM. 2023. *EPSP Mauritanie (Évaluation du plan stratégique de pays du PAM en Mauritanie 2019 – 2023.)*

PAM. 2023. *EPSP Tchad (Évaluation du plan stratégique de pays du PAM au Tchad pour 2019 – 2023.)*

PAM. 2023. *Évaluation du programme "Breaking Barriers for Girls' Education" au Niger 2019 – 2022.*

PAM. 2023. *PSP Centrafrique 2023 – 2027.* WFP/EB.1/2023/6-A/1\*

PAM. 2023. *Résumé des constats d'évaluation: égalité de genre et autonomisation des femmes*

PAM. 2024. *Proposition mécanisme central de financement de la réponse aux urgences.*

PAM. Bichard & Steer. 2023. *Revue indépendante du Projet CRIALCES 2020 – 2022 – Réponse à la crise alimentaire au Centre Sahel : support nutritionnel et relèvement; Projet ALTAAQ mené au Mali, au Burkina et au Niger (2015 – 2018) et projet PRO-FORT au Tchad (2016 – 2021).*

Projet 21. 2023. *Note de protection mai-juin 2023.*

RPCA. 2015, 2018 et 2023. *Évaluations de la charte PREGEC.*

Solidarités International. 2020. *The Sahel in the midst of climate change*

UNOWAS. 2013. *Stratégie intégrée pour le Sahel.*

UNISS. 2019. *Anticipating trends in the Sahel.*

WFP, IFPRI & Institute for Peace and Development. 2023. *Sahel Social Cohesion Research in Burkina Faso and Niger. Working Paper.*

WFP, non daté. *Evidence Generation Plan in the regional bureau of Dakar.*

WFP. 2006. *Note on humanitarian access and its implication for WFP.* WFP/EB.1/2006/5-B/Rev.1

WFP. 2012. *Update of WFP's Safety Nets Policy - The Role of Food Assistance in Social Protection.* WFP/EB.A/2012/5-A

WFP. 2014. *WFP Corporate Partnership Strategy (2014 – 2017).* WFP/EB.A/2014/5-B

WFP. 2013. *WFP's Role in Peacebuilding in Transitions Settings.* WFP/EB.2/2013/4-A/Rev.1

WFP. 2014. *Emergency Preparedness and Response Package Simulation Guidance Manual*.

WFP. 2015. *WFP gender policy*. WFP/EB.A/2015/5-A

WFP. 2017. *Emergency Preparedness Policy*. WFP/EB.2/2017/4-B/Rev.1\*

WFP. 2017. *WFP CSP Policy*. WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1\*

WFP. 2017. *WFP's Policy on Climate Change*. WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1\*

WFP. 2018. *Corporate Guidance on WFP Management of NGO Partnerships*.

WFP. 2018. *Enterprise Risk Management Policy*. WFP/EB.2/2018/5-C

WFP. 2018. *Evaluation of the WFP Humanitarian Protection Policy*. WFP/EB.A/2018/7-B\*

WFP. 2018. *Evaluation of WFP People Strategy (2014 – 2017) Evaluation Report*.

WFP. 2018. *Evaluation of WFP Policies on Humanitarian Principles and Access in Humanitarian Contexts. Evaluation Report*

WFP. 2018. *Evaluation of WFP Policy on Humanitarian Protection. Evaluation Report*.

WFP. 2018. *Evaluation of WFP Support for Enhanced Resilience. Evaluation Report*.

WFP. 2018. *Humanitarian Principles and Access: WFP Decision- Making Case Studies*.

WFP. 2019. *Evaluation of WFP's Corporate Emergency Response in Northeast Nigeria. Evaluation Report*.

WFP. 2019. *Centrafrique Internal Audit (of WFP Operations.) AR/19/03*.

WFP. 2019. *Chad Internal Audit (of WFP Operations.) AR/19/16*.

WFP. 2019. *Humanitarian Access and Community Acceptance in the Central Sahel*.

WFP. 2019. *Internal Audit of Mobile-Based Transfers in West and Central Africa*. AR/19/19.

WFP. 2019. *Local and Regional Food Procurement Policy*. WFP/EB.2/2019/4-C\*

WFP. 2019. *Niger Internal Audit (of WFP Operations.) AR/19/13*.

WFP. 2020. *CSPE Cameroon (Evaluation of Cameroon WFP Country Strategic Plan 2018 – 2020.)*

WFP. 2020. *Evaluation of Funding WFP's Work. Evaluation Report*

WFP. 2020. *Evaluation of WFP's Capacity to Respond to Emergencies. Evaluation Report*.

WFP. 2020. *Evaluation of WFP's Gender Policy (2015 – 2020). Evaluation Report*.

WFP. 2020. *Evaluation Series on Emergency School Feeding in the Democratic Republic of Congo. Lebanon. Niger and Syria (données 2014 – 2016 pour le cas d'étude Niger)*

WFP. 2020. *Protection and Accountability Policy*. WFP/EB.2/2020/4-A/1/Rev.2

WFP. 2020. *Strategic Evaluation of WFP's Capacity to Respond to Emergencies. Evaluation Report*.

WFP. 2020. *Strategy for Emergency Preparedness and Response in West and Central Africa (2020 – 2024)*

WFP. 2020. *Summary of Evidence from Decentralized Evaluations in West and Central Africa (2016 – 2019)*.

WFP. 2020. *Sustaining Operational Continuity in West and Central Africa*.

WFP. 2021. *An Assessment of Indigenous Peoples' Livelihoods in the Central African Republic*.

WFP. 2021. *Burkina Faso – Budget Revision 06 – Narrative*.

WFP. 2021. *Burkina Faso Internal Audit (of WFP Operations). AR/21/06*

WFP. 2021. *Cameroon Annual Country Report*.

WFP. 2021. *Cameroon Internal Audit (of WFP Operations). AR-21-15*

WFP. 2021. *Evaluation of the Gender Policy (2015 – 2020) Evaluation Report*.

WFP. 2021. *Evaluation Synthesis of evidence and lessons on country capacity strengthening from decentralized evaluations*. WFP/EB.A/2021/7-C

WFP. 2021. *Mali Internal Audit (of WFP Operations)*. AR-22-13

WFP. 2021. *RBD Lean season lessons learned*.

WFP. 2021. *RBD Lean season lessons learned*.

WFP. 2021. *Targeting and prioritization Operational Guidance Note*.

WFP. 2021. *WFP Evidence Summary: Cash-Based Transfers. Lessons from Evaluations*.

WFP. 2021. *WFP Strategic Plan Partnerships*.

WFP. 2022. *AAP achievements*.

WFP. 2022. *Corporate Emergency Evaluation of WFP's Response in the Sahel (2018 – 2023). Terms of Reference*.

WFP. 2022. *CONOPS, Chad–Flood Emergency Response*.

WFP. 2022. *CSPE Nigeria (Evaluation of the Nigeria WFP Country Strategic Plan 2019 – 2022. Evaluation Report)*.

WFP. 2022. *Evidence from WFP's Integrated Resilience Programme in the Sahel: Equipping Communities to Withstand Food Crises*.

WFP. 2022. *Fiche d'information sur le projet CRIALCES*.

WFP. 2022. *Food Safety & Quality Guidelines*.

WFP. 2022. *Formative Evaluation of Livelihood Activities in NE Nigeria 2018 – 2021*

WFP. 2022. *Impact of Ukrainian Crisis on the West Africa Region*.

WFP. 2022. *Operationalizing the Nexus in Western Africa*.

WFP. 2022. *RBD Programme/OPS Annual Planning Retreat – Report*.

WFP. 2022. *Strategic Evaluation of WFP's Use of Technology in Constrained Environments. Evaluation Report*.

WFP. 2022. *Synthesis on Performance and Monitoring System*.

WFP. 2022. *Towards a Food Crisis in the Sahel*.

WFP. 2023. *Assurance Framework Update - EB November 2023*

WFP. 2023. *Cash in West Africa: Towards a Cash First Approach*

WFP. 2023. *Cash policy*. WFP/EB.A/2023/5-A\*

WFP. 2023. *CEE Sahel Contextual Analysis (Corporate Emergency Evaluation of WFP's Response in the Sahel and other countries in Western Africa (Jan 2018 – Nov 2023), Contextual Analysis)*.

WFP. 2023. *CEE Sahel Literature review*.

WFP. 2023. *Country Level Food Insecurity Trends in West Africa*.

WFP. 2023. *Data set IRA and IPL*.

WFP. 2023. *Data set: CPB Resources Overview*.

WFP. 2023. *Data set: Donor earmarking*.

WFP. 2023. *Data set: Food and CBT distributions*.

WFP. 2023. *Data set: Multi-Year and Non-Multi-year funding*.

WFP. 2023. *Data set: People Actually Targeted within the Eight Countries by Sex from 2018 to 2022*.

WFP. 2023. *Data set: Planned vs. Actual Beneficiaries. Disaggregated by Sex. Output Data*.

WFP. 2023. *Data set: Planned vs. Actual Beneficiaries. Output Data*.

WFP. 2023. *Data set: Staffing levels in RBD 2018 – 2023*.

WFP. 2023. *Evaluation of the Policy on WFP's Role in Peacebuilding in Transition Settings. Evaluation Report*

WFP. 2023. *Evaluation of WFP's Policy on Building Resilience for Food Security and Nutrition. Evaluation Report.*

WFP. 2023. *Evaluation of WFP's Policy on Country Strategic Plans. Evaluation Report.*

WFP. 2023. *Evidence from WFP's Integrated Resilience Programme in the Sahel.*

WFP. 2023. *How Sahelians Boost Their Resilience: Evidence from the Ground and Sky.*

WFP. 2023. *Priorization and ration size guidance, RBD*

WFP. 2023. *Protection and AAP Analysis, Far North Region of Cameroon.*

WFP. 2023. *Summary of Evaluation Evidence on WFP Community Engagement in Western Africa.*

WFP, 2023, Survey Results RBD, Org Alignment

WFP. 2023. *The future of our lean season response – Sahel*

WFP. 2023. *The twin-track approach: Leveraging WFP's expertise to strengthen shock responsive social protection systems in Western Africa.*

WFP. 2023. *WFP Cash Policy: Harnessing the Power of Money to Help People Survive and Thrive (Second Informal Consultation).*

WFP. 2023. *WFP Conflict Sensitivity Mainstreaming Strategy.*

WFP. 2023. *WFP's Resilience Monitoring and Measurement (RAM) Approach in the Sahel*

WFP. 2024. Niger, Resilience Learning in the Sahel, Impact evaluation endline report.

WFP. 2024. Regional Evaluation Plan.

WFP/IFPRI. 2023. Sahel Social Cohesion Research in Burkina Faso and Niger.

WFP/SIPRI. 2019. La contribution du Programme alimentaire mondial à l'amélioration des perspectives de paix au Mali.

## 5. Liste des sigles utilisés dans le document

<b>ACF</b>	Action contre la faim
<b>AGIR</b>	Alliance globale pour l'Initiative résilience
<b>AGR</b>	Activités génératrices de revenu
<b>AIC</b>	Analyse intégrée du contexte
<b>ANS</b>	Aliments de nutrition spécialisée
<b>ARC</b>	African Risk Capacity / Mutuelle panafricaine de gestion des risques
<b>BdP</b>	Bureau de pays
<b>BHA</b>	USAID's Bureau for Humanitarian Assistance
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>BMZ</b>	German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
<b>BRD</b>	Bureau régional de Dakar
<b>CBT</b>	Cash based transfer / Modalité de transfert de type monétaire
<b>CC</b>	Constat clé
<b>CCS</b>	Country Capacity Strengthening / Renforcement des capacités nationales
<b>CEDEAO</b>	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
<b>CEE</b>	Corporate Emergency Evaluation / Évaluation d'interventions d'urgence majeures coordonnées au niveau central du PAM
<b>CERFAM</b>	Centre d'excellence régional contre la faim et la malnutrition
<b>CFM</b>	Community feedback mechanisms / Mécanismes communautaires de remontée de l'information
<b>CH</b>	Cadre harmonisé
<b>CILSS</b>	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
<b>CLTF</b>	Changing life transformation fund / Fonds d'aide à la transformation pour changer la vie
<b>CONASUR</b>	Conseil national de secours d'urgence et de réhabilitation
<b>CONOPS</b>	Concept des opérations
<b>CRIALCES</b>	Réponse à la crise alimentaire au centre Sahel
<b>CSA</b>	Commissariat à la sécurité alimentaire
<b>CSSC</b>	Coopération sud-sud et triangulaire

<b>ECHO</b>	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations
<b>EPR</b>	Préparation de la réponse aux urgences / Emergency preparedness and response
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization of United Nations / Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FGD</b>	Focus group discussion
<b>FNUAP</b>	Fonds des Nations Unies pour la population
<b>FSP</b>	Fournisseurs de services financiers
<b>GCMF</b>	Global Commodity Management Facility / Mécanisme de gestion globale des vivres
<b>GIZ</b>	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
<b>GNUE</b>	Groupe des Nations Unies pour l'évaluation
<b>HACP</b>	Haute Autorité à la Consolidation de la Paix
<b>HCR</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
<b>HDP</b>	Nexus Humanitarian Development Peace / Articulation entre action humanitaire, développement et paix
<b>HEA</b>	Household Economy Analysis / Analyse de l'économie des ménages
<b>HRP</b>	Humanitarian Response Plan / Plan d'intervention humanitaire
<b>IAN</b>	Insécurité alimentaire et nutritionnelle
<b>ICA</b>	Analyse intégrée du contexte
<b>IFIs</b>	Institutions de financement
<b>IOM</b>	International Organisation for Migrations / Organisation internationale pour les migrations
<b>IPC</b>	Integrated Food Security Phase Classification / Cadre intégré de la classification de la sécurité alimentaire
<b>IPL</b>	Internal project lending / Prêts internes entre projets
<b>IRA / CII</b>	Immediate Response Account / Compte d'intervention immédiate
<b>KFW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau
<b>KPI</b>	Indicateur de performance clé
<b>MAM</b>	Malnutrition aiguë modérée
<b>MINUSMA</b>	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
<b>MRR</b>	Mécanisme de réponse rapide
<b>ODD</b>	Objectifs de développement durable
<b>OEV</b>	Bureau d'évaluation
<b>OIR</b>	Organisation d'intégration régionale

<b>ONG</b>	Organisations non gouvernementales
<b>ONG-I</b>	Organisations non gouvernementales internationales
<b>ONG-N</b>	Organisations non gouvernementales nationales
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PBB</b>	Plans basés sur les besoins
<b>PC</b>	Partenaires coopérants
<b>PDI</b>	Populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays
<b>PDM</b>	Monitoring Post Distribution
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PREGEC</b>	Dispositif régional de prévention et de gestion des crises alimentaires
<b>PSA</b>	Protection sociale adaptative
<b>PSEA</b>	Protection contre les actes d'exploitation et d'abus sexuels
<b>PSG</b>	Programmes de supplémentation générale
<b>PSME</b>	Planification saisonnière basée sur les moyens d'existence
<b>PSP</b>	Plan stratégique de pays
<b>PSPE</b>	Évaluation du Plan stratégique pays
<b>RAM</b>	Recherche analyse monitoring
<b>RH</b>	Ressources humaines
<b>RPCA</b>	Réseau de prévention des crises alimentaires
<b>RS</b>	Registre social
<b>RSSA</b>	Réserve régionale de sécurité alimentaire
<b>RSU</b>	Registre social unifié
<b>SBCC</b>	Social and behavioural change communication / Communication pour le changement social et comportemental
<b>SRI</b>	Stratégie de résilience intégrée
<b>Sugar CRM</b>	Sugar Customer Relationship Management
<b>TC</b>	Trajectoire de changement
<b>TdC</b>	Théorie du changement
<b>TdR</b>	Termes de référence
<b>TICSP</b>	Plan stratégique pays intérimaire de transition
<b>TPM</b>	Third party monitoring / Suivi assuré par des tiers

<b>UNHAS</b>	United Nations Humanitarian Air Service / Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
<b>URT</b>	Transferts de ressources non assortis de conditions
<b>VBG</b>	Violences basées sur le genre
<b>VIH/TB+</b>	Coinfection tuberculose et VIH
<b>3A</b>	Food assistance for assets / Assistance alimentaire pour la création d'actifs

## **Bureau de l'évaluation**

### **Programme alimentaire mondial**

Via Cesare Giulio Viola 68/70

00148 Rome, Italie

Tél.: (+39) 06 65131

**[wfp.org/independent-evaluation](http://wfp.org/independent-evaluation)**