



SAVING
LIVES
CHANGING
LIVES

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

CONTEXTE

L'évaluation couvre huit pays du Sahel et d'Afrique centrale (Burkina Faso, Cameroun, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, République centrafricaine et Tchad). La région est l'une des plus vulnérables du continent africain sur le plan de la sécurité alimentaire. Dans les huit pays étudiés, en 2023, 39,76 millions de personnes se trouvaient en phase 3 (crise) ou plus selon le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire. La situation nutritionnelle est également préoccupante. Ces niveaux élevés de vulnérabilité sont dus à une série de facteurs structurels qui s'ajoutent à des chocs tels que la pandémie de COVID-19, des chocs économiques, des conflits armés, des crises politiques et institutionnelles dans certains pays ainsi que des événements climatiques extrêmes. L'intensification des conflits a entraîné une forte augmentation des déplacements forcés de population et une escalade de la violence basée sur le genre.

SUJET ET PORTEE DE L'EVALUATION

Entre 2018 et 2021, le PAM 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", dont la plupart étaient des crises complexes prolongées et de grande envergure. Au cours de cette période, le nombre de personnes ciblées par le PAM dans les huit pays a augmenté d'environ 74 % (passant de 11,2 millions à 19,5 millions), tandis que les besoins de financement de l'organisation ont plus que doublé (de 1,3 milliard à 2,7 milliards de dollars É.-U.). Le niveau de financement des huit pays est passé quant à lui, entre 2018 et 2023, de 80% à 43% du budget des plans basés sur les besoins.

L'évaluation porte sur la capacité du PAM à anticiper les situations d'urgence, à s'y préparer et d'y faire face dans le contexte du nexus humanitaire - développement - paix ainsi que sur la manière dont cette capacité se manifeste à travers les interventions qu'il mène directement pour répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels d'urgence, le soutien qu'il apporte aux systèmes alimentaires de réponse aux crises et de protection sociale des pays, et également sa contribution au renforcement de l'écosystème humanitaire. Elle aborde également des thèmes transversaux tels que le genre et l'inclusion, la sensibilité aux

conflits, la protection et la redevabilité envers les personnes touchées.

OBJECTIFS ET UTILISATEURS DE L'EVALUATION

Cette évaluation sert le double objectif de la redevabilité et de l'apprentissage, l'accent étant plus particulièrement mis sur l'apprentissage. Les plans stratégiques de pays de la majorité des bureaux de pays ayant récemment fait l'objet d'une évaluation, la présente évaluation propose une analyse transversale régionale et s'appuie, tout en les complétant, sur les évaluations et les études réalisées dans chaque pays. Les principaux utilisateurs visés par l'évaluation sont les bureaux de pays concernés, le Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale, les divisions techniques du siège, le Conseil d'administration du PAM, les communautés touchées, les partenaires coopérants et les bailleurs de fond.

PRINCIPAUX RESULTATS DE L'EVALUATION

Efficacité de la réponse du PAM

Le PAM a augmenté le nombre de personnes ciblées par les programmes d'aide alimentaire d'urgence, répondant ainsi à la croissance des besoins. Compte tenu du manque de financements en 2023, les bureaux de pays ont été contraints d'établir des priorités, réduisant souvent les rations pour pouvoir maintenir une large couverture. Le PAM s'est efforcé d'aligner sa réponse sur les besoins d'urgence saisonniers, d'adapter son soutien à la résilience des communautés rurales aux priorités nationales, et de renforcer la convergence géographique de ses activités, notamment dans le cadre de la stratégie intégrée de résilience au Sahel. Toutefois, la possibilité de mettre en œuvre des stratégies pluriannuelles de soutien à la résilience a été compromise par une situation politique et sécuritaire instable, des besoins humanitaires accrus, un manque de financements flexibles et pluriannuels ainsi que par des options limitées pour soutenir la résilience des personnes ayant un accès restreint aux ressources naturelles.

Le PAM a élargi son soutien au renforcement des capacités nationales de préparation et de réponse aux situations d'urgence et aux systèmes de protection sociale réactifs face aux chocs. Étant donné que les indicateurs de suivi fournissent peu

d'informations sur la qualité et la pérennité de l'appui apporté, il est difficile d'apprécier la contribution du PAM au renforcement des capacités. Toutefois, les résultats obtenus en Mauritanie en matière d'amélioration de la réactivité des systèmes nationaux d'alerte précoce et de préparation et de réponse aux situations d'urgence sont riches d'enseignements pour la région.

Face à la forte détérioration de la situation sécuritaire, le PAM a diversifié ses **stratégies d'accès** pour ses propres programmes et pour d'autres acteurs humanitaires. Cependant, le partage des rôles avec ses partenaires copérateurs est souvent déséquilibré. Confronté à des dilemmes dans des situations de conflit, le PAM se fonde sur les **principes humanitaires** pour la prise de décisions opérationnelles et stratégiques. Davantage pourrait être fait pour analyser ces dilemmes, définir le positionnement du PAM et faciliter la réflexion collective autour de solutions.

À l'exception du Niger et de la Mauritanie, les indicateurs de sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le cadre de réponses d'urgence soulignent des progrès variables. Ce constat s'explique par la diminution fréquente des rations, la détérioration de la sécurité et de la situation alimentaire, l'accès réduit aux services de base et les contraintes d'accès. Cependant, dans les zones où le programme intégré de résilience au Sahel a été considérablement renforcé, l'analyse des données de suivi a mis en évidence des effets positifs sur la sécurité alimentaire et la réduction de la vulnérabilité des ménages aux chocs climatiques.

Inclusion, redevabilité envers les personnes touchées, protection et sensibilité aux conflits

Le PAM a renforcé **l'intégration du genre** en améliorant les capacités internes et externes, et en progressant vers l'objectif de constituer des équipes équilibrées sur le plan de la parité hommes-femmes. Toutefois, les possibilités d'obtenir un effet transformateur sur l'inégalité entre les sexes dans le cadre d'interventions d'urgence sont sous-exploitées et les analyses sur l'inclusion sont embryonnaires. Le PAM a renforcé sa capacité d'intégration de **la protection et de la responsabilité envers les personnes touchées** grâce à des progrès significatifs quant aux mécanismes communautaires de retour d'information. Néanmoins, les données collectées par le biais de ces mécanismes ont tendance à être utilisées de manière réactive plutôt que systémique. Le PAM tient compte de **la sensibilité aux conflits**, même si ce n'est pas de manière systématique, et joue un rôle clé dans la gestion des crises en contribuant à la bonne gouvernance, en réduisant les vulnérabilités et en soutenant les échanges entre groupes sociaux. Comme les effets ne sont pas mesurés, l'utilisation d'approches indirectes de la consolidation de la paix n'est pas pleinement prise en considération dans la conception des programmes.

Production et utilisation de données probantes et anticipation des risques

Le PAM a beaucoup investi dans le renforcement de ses systèmes de collecte de données sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, en particulier dans les zones difficiles d'accès. Les contributions du PAM au processus du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire/Cadre Harmonisé sont considérées comme décisives par les partenaires. Certains souhaiteraient que le PAM partage les données de manière plus systématique.

Compte tenu des contraintes financières croissantes, l'utilisation des données pour définir les priorités entre les programmes et les bénéficiaires est insuffisante. La définition des critères de ciblage des bénéficiaires de l'aide souffre parfois d'un manque d'analyse détaillée et intersectionnelle de l'insécurité alimentaire au niveau des ménages. La plateforme commune du HCR et du PAM pour l'excellence des programmes et le ciblage est un bon exemple des efforts interinstitutions visant à améliorer le ciblage.

Grâce à l'expansion des transferts monétaires depuis 2018, les interventions du PAM ont gagné en agilité. Ces transferts ont notamment contribué à promouvoir l'inclusion financière des femmes, mais les obstacles à l'utilisation des transferts d'espèces risquent d'augmenter encore à l'avenir.

Les mécanismes institutionnels de préparation aux situations d'urgence du PAM ont été déterminants pour soutenir la capacité de réponse de l'organisation. Grâce à son partenariat avec la Mutuelle panafricaine de gestion des risques, le PAM a renforcé ses capacités d'intervention rapide ainsi que celles de certains États partenaires. Sa fonction de prévision des risques à long terme est cependant insuffisamment développée, même s'il a commencé à explorer de manière plus systématique les actions d'anticipation. Enfin, les mesures visant à renforcer les systèmes de gestion des risques au niveau de l'organisation depuis 2018 ont été largement appliquées dans les huit bureaux de pays.

Partenariats

Le rôle essentiel du PAM dans le soutien aux institutions régionales est reconnu (partage des analyses de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, développements méthodologiques dans le Cadre Harmonisé, initiatives conjointes de plaidoyer, etc.) La capacité d'appui technique du PAM reste toutefois sous-utilisée et l'organisation pourrait jouer un rôle plus actif dans le dialogue politique, compte tenu de la convergence de sa réflexion stratégique avec celle des institutions régionales.

Le PAM a diversifié son écosystème de partenaires financiers, stratégiques et techniques, avec des résultats tangibles du point de vue de la mobilisation de financements et de l'efficacité de sa réponse aux situations d'urgence et de ses interventions axées sur la résilience. Des progrès significatifs ont été réalisés dans la diversification des partenariats avec les institutions de financement et le secteur privé, mais cela pourrait conduire à un risque de dispersion des bureaux de pays. Les approches de partenariat sont pragmatiques, mais parfois considérées comme insuffisamment collaboratives.

Le PAM a beaucoup investi dans le renforcement des capacités des ONG nationales, en mettant toutefois davantage l'accent sur la gestion des risques et l'amélioration de la prestation de services que sur le soutien à la localisation. Le cadre organisationnel du PAM ainsi que les systèmes et processus de gestion des partenariats, notamment financiers, ne permettent toujours pas de renforcer l'autonomie stratégique et opérationnelle des organisations locales.

CONCLUSIONS

L'évaluation a conclu que le PAM avait apporté un soutien solide et rapide aux populations touchées par les nombreuses crises dans la région, notamment en mobilisant sa capacité à soutenir les acteurs locaux, nationaux et internationaux. En raison d'un grave manque de financements en 2023, le PAM a souvent choisi de réduire les rations afin d'atteindre le plus grand nombre possible de personnes vulnérables. Malgré une mise en œuvre efficace, les indicateurs associés aux interventions d'urgence du PAM ont révélé des résultats mitigés. Malgré sa détermination à fournir une réponse stratifiée et échelonnée aux besoins dans les zones les plus durement frappées par les crises sécuritaires, le PAM rencontre souvent des difficultés à soutenir efficacement le relèvement et la résilience des populations touchées par les conflits. Le PAM a démontré sa capacité à innover et à investir dans des systèmes qui soutiennent ses interventions d'urgence dans des environnements de plus en plus complexes. Dans le contexte d'un espace humanitaire de plus en plus restreint et politisé, les diverses stratégies d'accès du PAM se sont avérées efficaces. Cependant, les principes humanitaires servent encore trop peu de cadre décisionnel au PAM. Par ailleurs, le PAM a diversifié ses partenariats stratégiques, mais les partenariats conclus avec des ONG locales sont trop transactionnels et insuffisamment axés sur la localisation. Le PAM produit beaucoup de données, mais pas assez de connaissances pour guider les interventions d'urgence, soutenir le travail dans le cadre du nexus humanitaire - développement - paix ou aider à anticiper les crises. Enfin, si des progrès ont été réalisés dans les domaines de la redevabilité envers les personnes touchées, du genre et de la protection, les thèmes transversaux de la diversité et de l'inclusion font encore l'objet de peu d'attention.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Compte tenu de l'augmentation des besoins et de la contraction des financements, renforcer la priorisation des interventions d'urgence du PAM sur les besoins les plus aigus, et affiner la conception et la mise en œuvre de son appui au relèvement et à la résilience des populations touchées par les conflits.

Recommandation 2 : Afin d'étayer la qualité des interventions, le plaidoyer et la gestion des risques, promouvoir un programme régional de recherche axé sur les situations d'urgence, l'articulation entre l'action humanitaire, le développement et la paix, l'anticipation ainsi qu'une culture organisationnelle d'utilisation accrue des données probantes existantes.

Recommandation 3 : Renforcer la capacité du PAM à se saisir des dilemmes associés aux principes humanitaires dans la région et à poursuivre ses efforts dans le domaine de l'accès.

Recommandation 4 : Renforcer le traitement des enjeux liés à l'égalité des sexes et à l'inclusion, à la redevabilité envers les personnes touchées, à la protection et à la cohésion sociale en encourageant les partenariats et en valorisant les atouts du PAM.

Recommandation 5 : Veiller à ce que les processus de gestion des partenariats définis par le siège soient compatibles avec les engagements globaux du PAM en matière de localisation et inclure des objectifs de localisation dans les stratégies régionales existantes.

Recommandation 6 : Élargir le champ de l'appui du PAM aux stratégies, mécanismes et instruments d'intervention des institutions d'intégration régionale afin de prévenir et de gérer les crises alimentaires et nutritionnelles.