



Session annuelle
du Conseil d'administration

Rome, 25–28 mai 2015

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 7 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2015/7-C
28 avril 2015
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'INTERVENTION LANCÉE PAR LE PAM POUR FAIRE FACE À LA CRISE SYRIENNE (2011–2014)

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les coordonnatrices mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Mme H. Wedgwood
Directrice
Bureau de l'évaluation
Tél.: 066513-2030

Mme E. Benoit
Fonctionnaire chargée de l'évaluation
Bureau de l'évaluation
Tél.: 066513-3802

RÉSUMÉ

Les troubles civils qui ont éclaté en République arabe syrienne en 2011 ont marqué le début d'une crise humanitaire majeure dans la région, classée comme situation d'urgence de niveau 3 à l'échelle du système des Nations Unies en janvier 2013. Les opérations mises en œuvre par le PAM pour faire face à cette crise sont parmi les plus vastes et les plus complexes qu'il ait jamais réalisées. De 2011 à 2014, le nombre de réfugiés n'a cessé de croître pour atteindre 3 millions de personnes, et au moins 4,5 millions de personnes déplacées se sont retrouvées en situation d'insécurité alimentaire en Syrie. Les opérations du PAM ont été menées dans des circonstances extrêmement difficiles, alors que les besoins se multipliaient tant en Syrie qu'en dehors, et que le PAM s'efforçait d'entretenir des relations neutres et impartiales avec les gouvernements des pays concernés, les bailleurs de fonds, d'autres organismes d'aide humanitaire et les populations touchées.

L'équipe d'évaluation a examiné quatre grands axes de l'intervention du PAM: i) l'orientation et le positionnement stratégiques; ii) l'efficacité de l'organisation; iii) la stratégie des programmes; et iv) la performance des opérations et les résultats obtenus. Des enquêtes ont été réalisées sur le terrain en Jordanie, au Liban et en Turquie, mais les données sur l'Égypte, l'Iraq et la Syrie ont été collectées à distance.

L'équipe d'évaluation est parvenue à la conclusion que le PAM avait réagi à une crise complexe, extrêmement mouvante, et qu'il avait contribué à améliorer et à stabiliser la sécurité alimentaire des personnes auxquelles il venait en aide. Il a rapidement intensifié ses opérations et en 2014, il est venu en aide à 4,25 millions de personnes en Syrie et 2 millions de réfugiés dans divers pays de la région; cette intervention représentait, en dollars É.-U., 26 pour cent de la valeur de l'ensemble des opérations du PAM. En 2014, les fonds nécessaires au PAM représentaient 23 pour cent du Plan de gestion régionale de la situation des réfugiés syriens et 42 pour cent du Plan d'aide humanitaire pour la Syrie. Les opérations de logistique et d'achat réalisées par le PAM pour le compte de l'intervention régionale ont été particulièrement appréciées. Les marchés fonctionnant normalement dans les pays voisins, le PAM a pu intensifier rapidement ses programmes de bons électroniques et, s'appuyant sur une collaboration efficace avec le secteur privé, leur donner des dimensions jamais atteintes auparavant dans le cadre d'une crise humanitaire. De manière générale, la structure de coordination régionale des secours d'urgence a bien fonctionné, notamment à l'appui de l'opération en Syrie. Le PAM a coordonné efficacement son action avec celle des autres organismes et structures des Nations Unies.

Il y a cependant eu des problèmes. Les choix opérés au départ ne se fondaient pas sur une analyse détaillée du conflit, de la problématique hommes-femmes, ou de la question primordiale des coûts et avantages des différentes modalités d'assistance, notamment en espèces. On aurait pu faire davantage pour corriger l'impression largement répandue que le PAM était trop proche du Gouvernement syrien. Il aurait fallu élaborer plus rapidement des plans de secours pour parer aux déficits s'agissant des financements alloués par les donateurs; de même, étant donné la nature prolongée de la crise et les contraintes de financement prévues, il est urgent de mettre en place des plans de transition à moyen terme pour les pays accueillant des réfugiés. Le PAM n'a pas collecté de données de référence suffisamment à temps pour lui permettre de mesurer les résultats de ses activités, il n'est pas parvenu à ce que les postes clés soient constamment pourvus et n'a pas mis à la disposition du personnel de terrain des directives actualisées alors même qu'il devait mettre en place des modalités d'assistance relativement nouvelles. Les évaluateurs se sont également inquiétés de la conversion des bons en espèces, pratique qui pose un problème de rationalité économique.

Le rapport d'évaluation présente plusieurs recommandations concernant: la transition et la programmation reposant sur des données concrètes, notamment une analyse plus approfondie de la problématique hommes-femmes, du conflit en cours et des dynamiques du contexte; l'accès et les principes humanitaires ainsi que la gestion des perceptions du rôle du PAM; l'appui apporté par le Siège et le Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence dans le domaine de la programmation et des opérations, notamment au niveau des ressources humaines; et la sélection des modalités d'assistance, le ciblage et la mesure des résultats.

PROJET DE DÉCISION^{*}

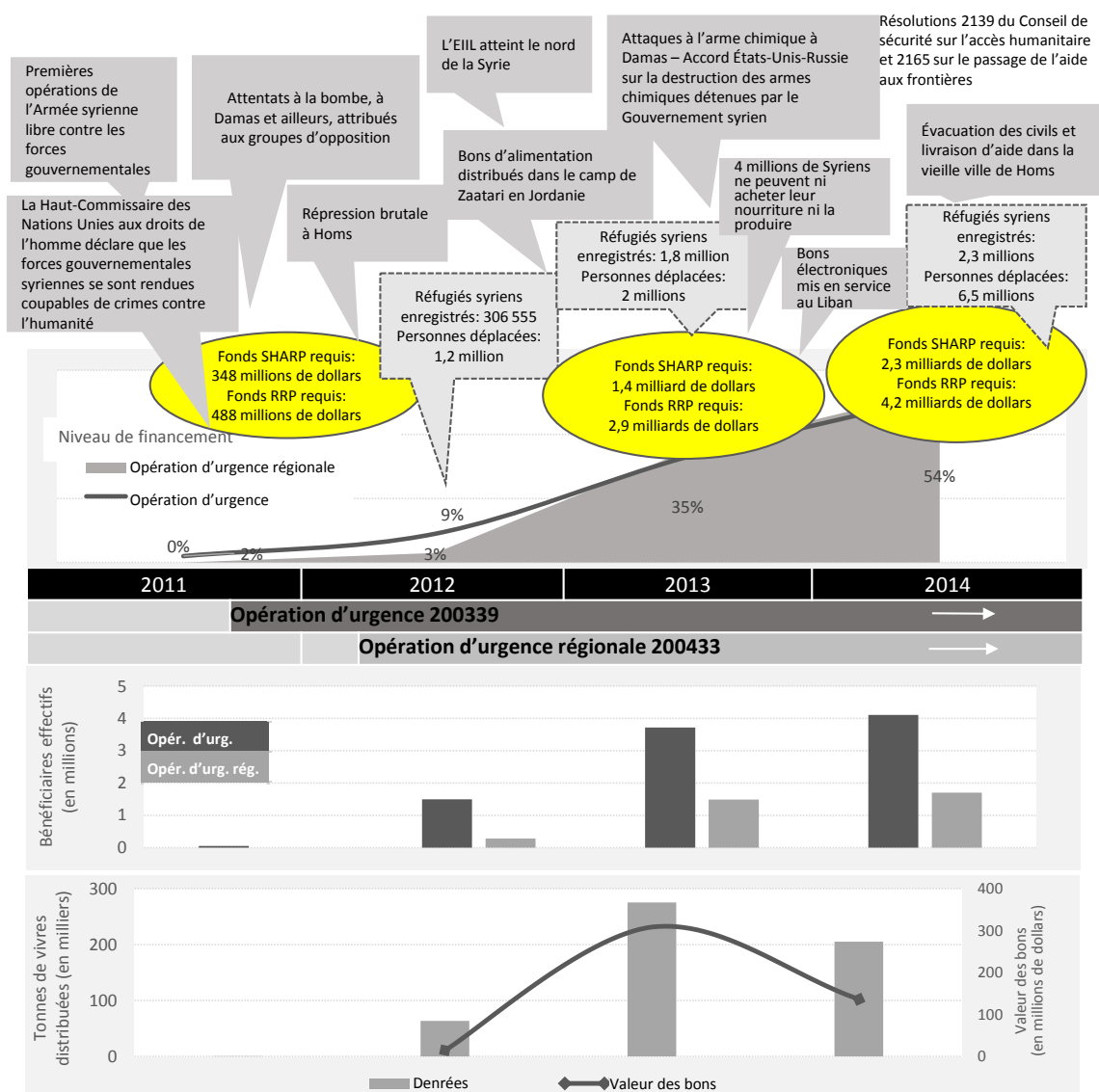
Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de l'intervention lancée par le PAM pour faire face à la crise syrienne (2011–2014)" (WFP/EB.A/2015/7-C) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2015/7-C/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

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

INTRODUCTION

1. Les interventions mises en place par le PAM face à la crise en République arabe syrienne et dans la région avoisinante sont parmi les plus vastes et les plus complexes qu'il ait jamais entreprises. Les troubles civils qui ont éclaté en mars 2011 n'ont pas tardé à provoquer une crise humanitaire majeure dans le pays et un afflux massif de réfugiés dans toute la région. Le système des Nations Unies a indiqué que 10,8 millions de personnes avaient besoin d'une aide humanitaire en Syrie, parmi lesquelles 6,5 millions de personnes déplacées et 500 000 réfugiés palestiniens. En octobre 2014, le PAM estimait que 4,5 millions de personnes nécessitaient une assistance alimentaire dans 10 des 14 gouvernorats syriens où il avait pu évaluer les besoins.
2. À la fin d'octobre 2014, on comptait environ 3 millions de réfugiés syriens enregistrés et 75 000 réfugiés palestiniens de Syrie. Si certains réfugiés vivent dans des camps en Iraq, en Jordanie et en Turquie, une très grande majorité s'est établie dans des villes et des communautés d'accueil, où l'on a signalé une montée des tensions. D'après les données recueillies par le PAM et d'autres organismes, certains réfugiés sont en situation d'insécurité alimentaire, mais les scores de consommation alimentaire et l'indice des stratégies de survie sont moins mauvais que ceux généralement observés dans les situations d'urgence. Globalement, au deuxième trimestre de 2014, le score de consommation alimentaire de 88 pour cent des réfugiés syriens recevant une assistance du PAM était acceptable.
3. La réponse internationale à cette crise mobilise de nombreux intervenants. Le PAM en est un des principaux acteurs: en 2014, les besoins de ses opérations représentaient 23 pour cent des financements requis dans le Plan de gestion régionale de la situation des réfugiés syriens (RRP) et 42 pour cent de ceux du Plan d'aide humanitaire pour la Syrie (SHARP). Le 15 janvier 2013, la crise syrienne a été déclarée de niveau 3 à l'échelle des Nations Unies, un mois après que le PAM avait fait une déclaration en ce sens.
4. En 2014, le PAM ciblait 4,25 millions de personnes en Syrie et 2 millions de réfugiés en Égypte, en Iraq, en Jordanie, au Liban et en Turquie. Ces interventions représentaient, en dollars, 26 pour cent de la valeur totale des opérations du PAM dans le monde en 2014, contre 16 pour cent en 2013. Cette réponse du PAM à la crise syrienne est remarquable tant par son envergure et sa concentration dans des pays à revenu intermédiaire, que par la détermination du système des Nations Unies à continuer de fournir une assistance dans un contexte de conflit majeur, et par l'application par le PAM de très vastes programmes de distribution de bons d'alimentation électroniques dans les pays accueillant des réfugiés. Pour faciliter ses opérations dans une situation d'urgence de niveau 3, le PAM a établi le Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence à Amman.
5. Le PAM a réagi à cette crise complexe et extrêmement mouvante en mettant en place des programmes de grande envergure spécialement adaptés qui ont contribué à améliorer et à stabiliser les indicateurs de sécurité alimentaire de plus de 6 millions de Syriens. La figure 1 ci-après présente un résumé des principaux événements, des opérations du PAM et de l'évolution des financements requis.

Figure 1: Chronologie des événements, niveaux de financement/ nombre de bénéficiaires et activités



Sources: Bureau de l'évaluation, graphique reconstruit à partir des rapports normalisés sur les projets du PAM (2011-2013), pour les opérations d'urgence 200339 et 200443; rapport de produits du Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence; Plan d'aide humanitaire pour la Syrie et Plan de gestion régionale de la situation des réfugiés syriens, établis par le système des Nations Unies; et Slim, H. et Trombetta, L. 2014. *Syria Crisis Common Context Analysis*, New York, Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

Caractéristiques de l'évaluation

6. L'évaluation, réalisée entre juillet et octobre 2014, contribue à l'obligation redditionnelle et à l'apprentissage; elle a porté sur deux opérations d'urgence, l'une mise en œuvre en Syrie (No. 200339) et l'autre dans les pays accueillant des réfugiés (No. 200433), et couvre la période 2011-2014. Le mandat de l'évaluation prévoyait la collecte et l'analyse de données concernant: i) l'orientation et le positionnement stratégiques; ii) l'efficacité de l'organisation; iii) la stratégie des programmes; et iv) la performance des opérations et les résultats obtenus. L'évaluation a également examiné la pertinence, la cohérence, la couverture, l'efficience et l'efficacité des opérations ainsi que l'articulation entre ces différents thèmes.

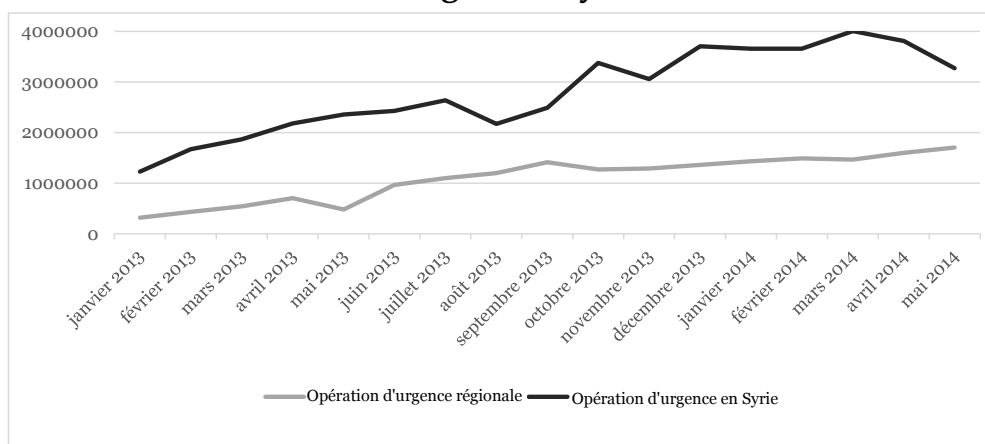
7. L'équipe d'évaluation a étudié une masse importante de dossiers, mené des entretiens et des discussions avec 560 personnes concernées au Siège du PAM, au Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence et dans toute la région, notamment avec des agents du PAM, des partenaires, des responsables, des prestataires de services, des donateurs et 250 bénéficiaires appartenant aux communautés touchées. Des enquêtes ont été réalisées sur le terrain en Jordanie, au Liban et en Turquie, mais les données sur l'Égypte, l'Iraq et la Syrie ont été collectées à distance.
8. La collecte de données s'est avérée difficile en Syrie. Pour faire face à ce problème, l'équipe d'évaluation a organisé des entretiens avec des membres du personnel actuellement affectés aux opérations du PAM en Syrie ou y ayant participé par le passé; elle a également eu recours à un questionnaire en ligne¹, et a interrogé des personnes réfugiées dans des pays d'accueil au sujet de l'assistance qu'elles recevaient du PAM lorsqu'elles étaient déplacées en Syrie. L'équipe d'évaluation a utilisé des données du PAM qu'elle a souvent été incapable de valider de manière indépendante; il lui a parfois manqué des éléments solides de suivi et d'évaluation, notamment des données de référence et des données chiffrées sur la conversion des bons en espèces. Malgré ces contraintes, l'information recueillie auprès des parties prenantes et dans les dossiers ainsi que les données existantes ont permis à l'équipe d'évaluation de recouper les informations et de formuler des constatations.

Portefeuille d'activités du PAM

9. L'intervention mise en place par le PAM pour faire face à la crise syrienne est complexe et assume des caractéristiques différentes dans les six pays concernés. En septembre 2014, ses deux opérations d'urgence permettaient au PAM d'apporter une aide à près de 6 millions de personnes, alors que l'on comptait 3 millions de réfugiés enregistrés dans les pays d'accueil et plus de 4,5 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire en Syrie. En comptant la plus récente révision budgétaire (soit la quatorzième), le PAM estime qu'entre 2011 et 2015, il aura fourni 1,85 million de tonnes de produits alimentaires en Syrie et près de 2 milliards de dollars sous forme de bons dans les pays accueillant des réfugiés.
10. Le nombre de bénéficiaires de l'opération d'urgence syrienne est passé de 50 000 en 2011, au début de l'intervention, à 1,5 million en 2012, puis à près de 4 millions en 2013 (voir la figure 2), pour atteindre 4,2 millions en 2014, lorsque le Gouvernement syrien a assoupli les restrictions auxquelles étaient soumises les livraisons au-delà des "lignes de front", destinées aux territoires contrôlés par les groupes d'opposition. Le PAM cible les personnes déplacées et les communautés pauvres abritant un nombre important de personnes déplacées dont la vulnérabilité a été établie par des études réalisées au cas par cas. Le PAM fournit essentiellement des produits alimentaires qu'il distribue par l'intermédiaire de ses partenaires – le Croissant-Rouge arabe syrien et des organisations non gouvernementales (ONG) locales choisies parmi une liste fournie par le Gouvernement. Le PAM doit requérir l'autorisation du Gouvernement pour acheminer les cargaisons de vivres; les camionneurs doivent également se munir de lettres de facilitation délivrées par le Gouvernement, ce qui donne souvent lieu à des négociations sur l'accès, notamment dans les régions non contrôlées par le Gouvernement. Si le personnel du PAM procède à un suivi de la situation lorsqu'il le peut, ce sont les partenaires et une société tierce – qui a elle-même un accès direct limité aux bénéficiaires – qui assurent la plupart des activités de suivi.

¹ Le questionnaire a été distribué à des membres du personnel du PAM en poste dans la région et à des organisations non gouvernementales partenaires coopérant avec le PAM (32 réponses reçues).

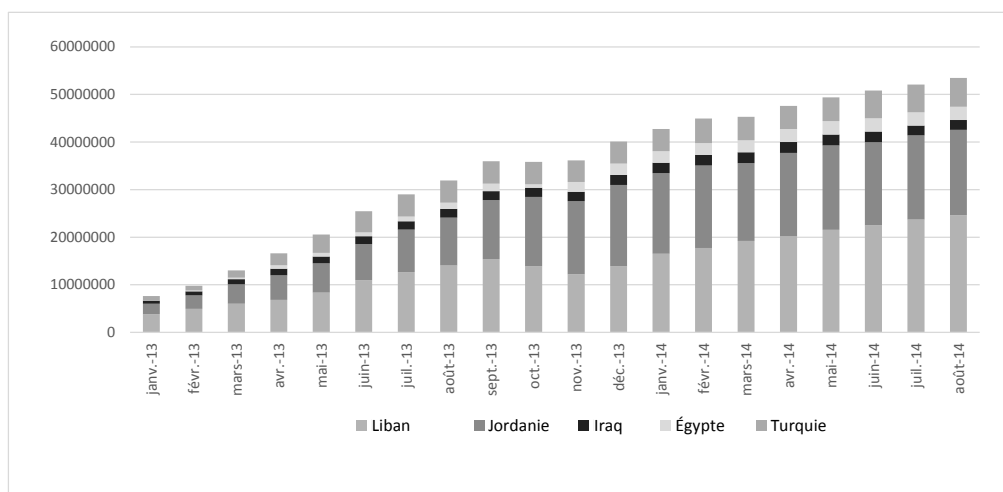
Figure 2: Nombre de bénéficiaires des opérations d'urgence (région et Syrie)



Source: Données consolidées du Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence²

11. Dans les pays qui accueillent des réfugiés depuis 2012, le PAM a assuré des distributions de vivres limitées composées de colis uniques pour les nouveaux arrivants en Jordanie et au Liban et de colis de nourriture dans la plupart des camps en Iraq. En fait, il a eu principalement recours aux bons (voir la figure 3), en utilisant d'abord le support papier pour passer progressivement aux bons électroniques depuis le second semestre de 2013. Les réfugiés utilisent les bons pour se procurer des aliments dans des magasins sous contrat avec le PAM ou installés dans les camps pour les réfugiés. Il s'agit du programme de bons le plus vaste jamais entrepris par le PAM et pour la réalisation duquel il s'appuie sur un partenariat mondial avec MasterCard et sur les relations qu'il a instaurées avec des banques et des détaillants des pays concernés.

Figure 3: Valeur des bons utilisés, par mois et par pays (en dollars)



Source: Données consolidées du Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence

12. Certains réfugiés syriens ont été exclus du portefeuille d'activités du PAM. En effet, les Gouvernements iraquien et turc ont contraint les organismes des Nations Unies à ne travailler qu'avec des réfugiés hébergés dans des camps, quand pourtant 80 pour cent et 58 pour cent

² L'équipe d'évaluation a demandé que les données soient exportées de la base de données de suivi et d'évaluation du Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence. Les figures 2 et 3 ont été établies au moyen de ces données plutôt que d'une quelconque publication du PAM.

des Syriens réfugiés en Turquie et en Iraq vivent désormais hors des camps³. Suite à un processus entrepris à la fin de 2013 pour cibler les bénéficiaires en fonction de leur vulnérabilité, 70 pour cent des réfugiés au Liban ont reçu une aide du PAM. Des opérations de ciblage devaient commencer en Égypte et en Jordanie vers la fin de 2014.

13. Ces programmes ont reçu l'appui de plusieurs donateurs, à commencer par les États-Unis d'Amérique, suivis par le Royaume-Uni et la Commission européenne. Cinq donateurs ont financé 80 pour cent de l'intervention du PAM en faveur des réfugiés, et six donateurs ont couvert 80 pour cent des activités du PAM en Syrie.

CONSTATATIONS

14. Les constatations issues de l'évaluation sont au nombre de 20.

Orientation et positionnement stratégiques

15. *Constatation 1: Début de l'intervention et premières analyses.* Le PAM a vu se profiler la crise en Syrie et dans la région en 2011, et il est intervenu rapidement en adaptant l'envergure de ses opérations à la lumière de sa perception des besoins humanitaires; de la connaissance du contexte qu'il a acquise grâce à ses programmes en Égypte, en Iraq, en Jordanie et en Syrie; et des possibilités qu'il a discernées de mettre en œuvre des opérations faisant appel aux marchés en dehors de la Syrie. Ainsi, ses programmes ont été généralement bien adaptés, mais au niveau de la conception, certaines décisions, concernant notamment le ciblage et les modalités de distribution – par exemple transferts monétaires ou bons – ont été prises sans une analyse suffisante des marchés, de la parité hommes-femmes, de l'insécurité alimentaire, des circonstances, des dynamiques du conflit ou encore de la rationalité économique. Des analyses plus approfondies ont eu lieu plus tard, mais après que les décisions importantes avaient été prises. L'absence d'analyse en Syrie ne saurait étonner étant donné l'instabilité qui y règne.
16. *Constatation 2: Coordination.* Le PAM a participé activement à la planification et aux appels régionaux. Il a coordonné efficacement son action avec celle du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et a établi de bonnes relations de travail avec les gouvernements de la région. Le rôle du PAM dans les secteurs des télécommunications d'urgence, de la sécurité alimentaire et de la nutrition – au sein de groupes de travail ou de modules d'action groupée – a également été constructif, et sa conduite du module de la logistique a été jugée exemplaire. L'évaluation a relevé des cas de double emploi et de chevauchement concernant essentiellement des opérations du PAM de passage de frontières et de lignes de front en Syrie, lesquelles ont débuté en juillet 2014 à l'issue de l'adoption de la résolution 2165 du Conseil de sécurité, et sont à l'origine de chevauchements d'activités avec des ONG. La question est à l'étude dans le cadre de l'approche dite *Whole of Syria* ("Toute la Syrie")⁴.

³ Il semble que certains réfugiés vivant en dehors des camps bénéficient d'une aide du PAM dans un gouvernorat du nord de l'Iraq et en Turquie depuis septembre 2014, date postérieure à la période couverte par l'évaluation.

⁴ Cette initiative du système des Nations Unies, qui a débuté en juillet 2014, vise à améliorer la coordination; elle réduit au minimum les lacunes et les chevauchements en ayant recours à des opérations prévoyant le passage de frontières et de lignes de front pour maximiser les possibilités que l'aide parvienne aux personnes en détresse en Syrie.

17. *Constatation 3: Alignement et équilibres.* Le PAM est soumis à des pressions complexes et antagonistes, particulièrement marquées en Syrie, en raison: i) de son engagement à respecter les principes humanitaires, notamment ceux d'humanité, d'impartialité et de neutralité⁵; ii) du mandat qui est le sien de venir en aide aux personnes les plus vulnérables et en situation d'insécurité alimentaire; iii) des contraintes imposées à ses opérations par les gouvernements des pays concernés; iv) de l'obligation qu'il a de travailler avec l'Équipe de pays des Nations Unies; et v) des priorités des différents donateurs. Parfois, les autorités syriennes et les groupes d'opposition ont empêché le PAM de se rendre dans certaines régions du pays. Le PAM a dû choisir ses partenaires en Syrie parmi une liste imposée par le Gouvernement, mais il a pu les évaluer avant de les sélectionner.
18. Lorsque la crise a atteint le niveau 3 à la fin de 2012, la Directrice exécutive du PAM a établi une équipe spéciale chargée de la stratégie pour assurer la pleine participation des échelons supérieurs aux niveaux stratégique et opérationnel. Si l'équipe spéciale a bien suivi les opérations, l'évaluation a retrouvé peu d'informations sur les orientations stratégiques qu'elle avait fournies ou le suivi de la mise en œuvre d'actions convenues. Les directeurs concernés ont reconnu que jusqu'à récemment, les décisions de l'équipe spéciale n'avaient pas toutes été bien répertoriées. Étant donné l'évolution rapide et la complexité de la crise, l'équipe spéciale avait agi de manière plus tactique que stratégique. La direction du PAM a fait valoir que dans le cas présent, la meilleure façon pour le Programme, organisme des Nations Unies, de pouvoir s'acquitter de son rôle, à savoir distribuer des produits alimentaires au plus grand nombre possible de personnes en détresse, était de maintenir des relations avec le Gouvernement syrien et de négocier l'accès aux populations. Le PAM a fait observer que cette approche, qui requiert des actions de persuasion de la part de hauts responsables, a permis de maximiser l'accès aux populations touchées.
19. Des réfugiés syriens, certains fonctionnaires des Nations Unies, des donateurs et des ONG se sont inquiétés de ce que le PAM semblait entretenir des relations étroites avec le Gouvernement syrien et ne pas utiliser suffisamment l'influence que lui conférait son importante contribution pour plaider en faveur d'un espace humanitaire et d'un accès sans entrave aux populations. La perception selon laquelle le PAM s'aligne trop sur le Gouvernement syrien n'est pas sans risque pour sa réputation.
20. Jusqu'à récemment, les politiques gouvernementales empêchaient le PAM de mettre en œuvre des opérations de ciblage fondé sur les besoins ou d'évaluer la situation des réfugiés vivant en dehors des camps en Iraq et en Turquie. Même si ces difficultés sont indéniables, le PAM aurait pu tirer parti des études réalisées par d'autres organismes pour argumenter en faveur d'une aide aux réfugiés vivant en dehors des camps en Turquie. Le PAM en est convenu et la situation progresse actuellement dans les deux pays.

Efficacité de l'organisation

21. *Constatation 4: Établissement du Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence.* Dans l'ensemble, la création en 2012-2013⁶ d'un bureau dirigé par un coordonnateur régional des secours d'urgence était justifiée, étant donné: i) l'importance accordée au renforcement de la direction et à la coordination dans le Programme de transformation; ii) la nature régionale et extrêmement politique de la crise, et iii) la présence à Amman de bureaux régionaux d'autres organismes des Nations Unies faisant face à la

⁵ WFP/EB.1/2004/4-C. Questions de politique générale: Principes humanitaires.

⁶ Le poste de coordonnateur régional des secours d'urgence a été approuvé fin 2012. Son bureau a été établi en 2013.

crise. Le Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence a permis d'établir un lien étroit entre la direction du PAM et les opérations et d'adapter le nouveau protocole du PAM pour les interventions d'urgence de niveau 3 à l'évolution de la crise. Ce Bureau a été particulièrement utile en Syrie, où il a permis au personnel de terrain de se concentrer sur la programmation et les opérations, tandis que le personnel à Amman se chargeait de la majeure partie de l'administration, de l'établissement des rapports et des relations avec les donateurs.

22. *Constatation 5: Effectifs.* Le Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence a rapidement intensifié ses opérations mais il a eu du mal à conserver des effectifs adaptés. Selon certains membres du personnel du PAM en poste dans les six pays, le nombre, le profil et la durée d'affectation du personnel mobilisé pour les opérations d'urgence n'étaient souvent pas adaptés, provoquant ainsi une surcharge de travail pour les autres agents et une rotation rapide aux postes clés; ainsi au Liban, six responsables se sont succédé à la tête du bureau en deux ans. Le poste de Chef de programmes en Turquie est souvent resté vacant et certains postes au sein du Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence n'ont pas été pourvus pendant des mois. Il s'agit là d'un problème qui se pose dans l'ensemble de l'institution en temps de crise.
23. *Constatation 6: Appui fourni par le Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence à la programmation et aux opérations.* L'appui administratif apporté par le Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence aux opérations au niveau des pays a été efficace, notamment dans le domaine des finances. En 2014, le Bureau a effectué 50 missions sur le terrain pour apporter une aide aux bureaux de pays du PAM en matière de programmation. Toutefois, de nombreux agents des bureaux de pays et des bureaux auxiliaires du PAM ont signalé que l'appui fourni par le Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence à la programmation et aux opérations ne répondait pas à leurs besoins les plus pressants, en particulier vers la fin de 2012 et en 2013, lorsqu'ils avaient dû mettre en œuvre des programmes de bons de grande envergure. Le personnel chargé des programmes et celui responsable des opérations ont reconnu que chacun connaissait peu la façon dont l'autre traitait des questions telles que la sélection, la gestion et le suivi des magasins partenaires, la résiliation du contrat des commerçants, ou encore la prévention des fraudes et de la conversion des bons en espèces. De tels problèmes sont courants dans des organismes très sollicités assumant des responsabilités variées.
24. *Constatation 7: Donner au personnel des opérations accès à des services spécialisés.* L'efficacité du PAM a été conditionnée par l'absence de directives actualisées, et par la difficulté de donner au personnel sur le terrain accès à des compétences spécialisées. Dans les bureaux de pays et les bureaux auxiliaires, certains agents ignoraient qu'il existait des directives et ont indiqué en avoir élaboré de nouvelles analogues à celles existantes. Le PAM devrait mettre en place des systèmes régis par la demande pour donner au personnel des opérations de secours qui travaille toujours dans l'urgence – et qui est composé dans une large mesure de consultants recrutés à court terme – accès aux directives existantes et à des compétences spécialisées.

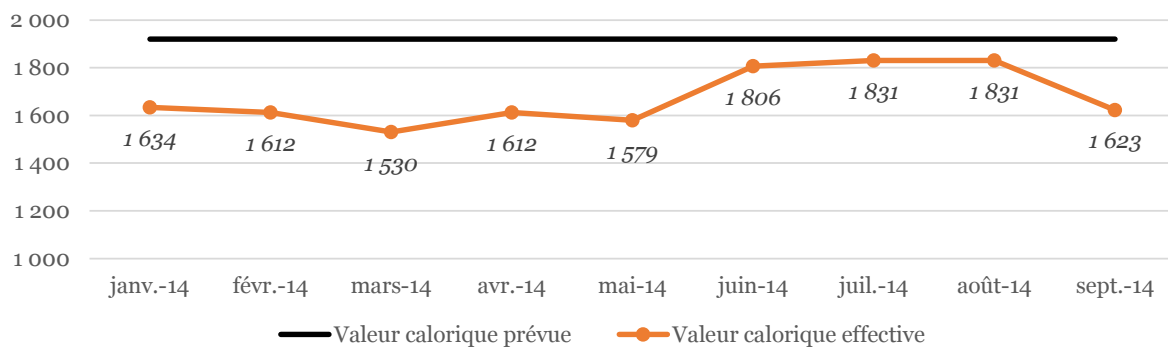
Stratégie des programmes

25. *Constatation 8: Couverture.* Au départ, et particulièrement durant les premières grandes vagues de déplacements, le PAM a naturellement privilégié l'envergure des opérations plutôt que le niveau d'assistance, puisqu'il lui a fallu apporter une aide à l'ensemble des réfugiés enregistrés en Égypte et en Jordanie et à ceux que les Gouvernements irakien et turc l'autorisaient à assister. Les opérations de ciblage n'ont débuté qu'à la fin de 2013 au Liban et plus récemment encore en Égypte et en Jordanie, ce qui est trop tardif si l'on considère: i) que les évaluations avaient déjà mis en évidence divers degrés d'insécurité alimentaire

parmi les bénéficiaires; et ii) que le PAM savait que l'appui des donateurs ne pourrait se maintenir au même niveau à moyen et à long terme. Les retards du ciblage ont parfois été dus aux gouvernements, certains s'étant opposés à de telles opérations, et au souci qu'a eu le PAM d'harmoniser son action avec celle des autres organismes des Nations Unies.

26. *Constatation 9: Planification de la transition*⁷. Il fait de moins en moins de doute que la crise syrienne sera longue et que ses effets se feront sentir pendant longtemps mais il est aussi évident que les financements mis à disposition par les donateurs seront plus modestes. Lorsque la première rupture de la filière des contributions s'est dessinée en septembre 2014, le PAM a eu recours à des plans de secours à court terme prévoyant notamment la diminution des rations (voir la figure 4)⁸. Aucun plan à plus long terme envisageant une transition vers un modèle d'assistance plus durable n'a encore été élaboré, bien que la question ait été discutée par le PAM avec d'autres intervenants, et qu'elle soit évoquée dans le Plan régional des Nations Unies pour l'aide aux réfugiés et la résilience.

Figure 4: Valeur calorifique prévue et effective des rations du PAM en Syrie, janvier–septembre 2014



Source: "Ration scale fluctuations" (Fluctuations de la taille des rations), Bureau du PAM en Syrie. Mis à jour en octobre 2014.

Performance opérationnelle et résultats obtenus

27. *Constatation 10: Systèmes de suivi et d'évaluation et programmes*. L'équipe d'évaluation a constaté des lacunes dans les données, lesquelles ont rendu la mesure systématique des résultats plus difficile. Certaines lacunes sont imputables au contexte: les données concernant la Syrie sont bien entendu peu nombreuses, et les autorités turques ont limité la collecte de données dans les camps de réfugiés, interrompant le suivi pendant trois mois. D'autres facteurs relèvent toutefois directement du PAM: le Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence n'a entamé le suivi systématique de l'opération d'urgence régionale qu'à la mi-2013, il n'a pas mesuré en priorité des indicateurs importants tels que la conversion en espèces de l'assistance, et il a utilisé des systèmes méthodologiquement défectueux (absence de données de référence par exemple), ce qui a nui à la mesure des résultats. Aucune donnée de référence crédible n'a été collectée avant 2014. Même en présence de contraintes objectives (telles que les problèmes posés par l'environnement

⁷ Le terme "transition" recouvre une large gamme d'options comme l'arrêt des opérations, le transfert des responsabilités aux pouvoirs publics ou à d'autres acteurs, une réduction de l'assistance grâce à un meilleur ciblage ou une baisse des valeurs de transfert, ou encore la recherche de stratégies économiquement rationnelles pour améliorer la sécurité alimentaire des populations vulnérables.

⁸ Au bout du compte, cette diminution des rations n'a été appliquée qu'en janvier 2015.

opérationnel et les changements intervenus dans le Cadre de résultats stratégiques du PAM), les pratiques optimales exigent qu'un suivi systématique soit rapidement mis en place, y compris dans des opérations d'urgence. Le personnel du PAM a par ailleurs fait observer que le travail de suivi servait essentiellement à l'établissement de rapports, et qu'il doutait que cela donne lieu à un ajustement des programmes, si ce n'est dans le cas des constatations concernant la conversion de bons en espèces. Le suivi n'était pas structuré ni géré de manière à orienter la programmation.

28. *Constatation 11: Envergure.* Le PAM a apporté une aide à un nombre impressionnant de bénéficiaires et a intensifié sans attendre ses opérations lorsque la demande s'est accrue, notamment dans les régions où des programmes de bons, en particulier de bons électroniques, étaient en place (voir la figure 1). En 2013, le PAM est venu en aide à 88 pour cent des réfugiés ciblés en Égypte et 98 pour cent de l'ensemble des réfugiés enregistrés en Jordanie. En 2014, il a secouru en Syrie 4,25 millions de bénéficiaires sur les 4,5 millions de personnes nécessitant une assistance alimentaire.
29. *Constatation 12: Sécurité alimentaire.* L'évaluation a constaté que l'assistance alimentaire du PAM avait permis d'améliorer et de stabiliser la consommation alimentaire des bénéficiaires. Les données collectées au troisième trimestre de 2014 en Jordanie et au Liban montrent que 12 et 16 pour cent respectivement des réfugiés à peine arrivés avaient un score de consommation alimentaire insuffisant, contre 4 et 3 pour cent des réfugiés bénéficiant d'une assistance. Cela permet de supposer que l'aide du PAM a joué un rôle dans l'amélioration de la consommation alimentaire des bénéficiaires, mais il faudra pousser l'analyse plus avant pour tenir compte de facteurs exogènes tels que le départ des régions en guerre vers un pays d'accueil relativement stable offrant des possibilités d'activités informelles de subsistance.
30. Il apparaît plus clairement que l'assistance du PAM a effectivement contribué à stabiliser le score de consommation alimentaire des réfugiés. Il ressort des données de suivi post-distribution recueillies au cours des trois premiers trimestres de 2014 que la proportion de ménages syriens bénéficiaires ayant un score de consommation alimentaire acceptable était stable dans tous les pays d'accueil. Plus de 90 pour cent des ménages recevant une assistance – et jusqu'à 98 pour cent en Turquie – avaient un score acceptable dans tous les pays sauf au Liban (78 pour cent). Au cours de réunions des groupes de concertation, les bénéficiaires ont reconnu l'importance du rôle joué par l'assistance alimentaire dans la stabilisation de la consommation et ont indiqué que l'aide du PAM constituait leur principale source de revenus pour l'acquisition de nourriture.
31. *Constatation 13: Économies locales.* L'aide du PAM a également eu un impact bénéfique sur les négociants locaux participant aux programmes de bons ainsi que sur leurs employés et leurs fournisseurs, notamment en Jordanie et au Liban. Plusieurs commerçants partenaires du PAM ont signalé que les recettes mensuelles qu'ils tiraient des programmes de bons du PAM se situaient entre 70 000 et 700 000 dollars. Des études menées par le PAM ont montré que ces programmes avaient permis la création de 1 300 emplois au Liban et avaient incité des commerçants à engager d'importantes dépenses d'équipement, de l'ordre de 2,5 millions de dollars en Jordanie et de 3 millions de dollars au Liban. L'effet multiplicateur de l'assistance du PAM était estimé à 1,23 en Jordanie et à 1,51 au Liban dans le secteur des produits alimentaires. Ces avantages économiques ont amélioré l'image que certains acteurs du secteur privé se faisaient de la communauté d'aide humanitaire en général et des réfugiés syriens.

32. *Constatation 14: Relations avec les communautés d'accueil.* Les tensions ont été en partie atténuées grâce à la mise en place des bons, et notamment des bons électroniques. Les distributions de denrées et de bons en papier attiraient particulièrement l'attention et contribuaient à susciter un sentiment d'exclusion au sein des communautés d'accueil. L'usage de bons électroniques en Égypte, en Jordanie, au Liban et – dans une moindre mesure – en Turquie a permis d'éliminer les distributions régulières trop ostensibles de bons en papier et a contribué à ce que l'assistance du PAM se fasse plus discrète.
33. *Constatation 15: Respect des délais.* L'assistance alimentaire du PAM en nature a généralement été distribuée en temps voulu, mais les programmes de bons ont subi des retards en raison de la lenteur des procédures d'enregistrement du HCR, notamment au Liban, où les réfugiés ne pouvaient demander à bénéficier des bons du PAM tant qu'ils n'avaient pas terminé les formalités d'enregistrement du HCR. Étant donné l'afflux massif de réfugiés, l'enregistrement a pris plusieurs mois au Liban, pendant la majeure partie de l'année 2013 et au début de 2014. Les bénéficiaires ont indiqué avoir dû attendre deux à six mois pour être enregistrés par le HCR et deux mois de plus pour recevoir des bons du PAM.
34. *Constatation 16: Efficacité des opérations en Syrie.* Dans le cadre de l'opération d'urgence en Syrie, le PAM a élaboré plusieurs règles de bonne pratique visant à améliorer l'efficacité et la rationalité économique des activités tout en atténuant les risques. Il a tissé un réseau complexe de transport et de logistique dans tout le pays: il a travaillé avec des sociétés de camionnage établies en Syrie, négocié les prix du transport terrestre pour réduire les coûts, et évité que les sociétés ou les chauffeurs ne s'entendent avec des groupes armés ou autres en renouvelant périodiquement ces prestataires et en modifiant les itinéraires. Le PAM a eu le mérite de mettre en œuvre de nouvelles approches dans un environnement difficile.
35. D'autres problèmes relatifs à l'efficacité, notamment le détournement de l'aide, sont difficiles à évaluer étant donné les redoutables difficultés que pose le suivi direct⁹. Les données du PAM indiquent que 97 pour cent des rations alimentaires envoyées ont été distribuées aux bénéficiaires, ce qui laisse supposer un volume de pertes très bas pour une opération d'une telle complexité. Il faut toutefois ajouter que le personnel du PAM n'a pu réaliser qu'un quart des visites prévues sur le terrain entre juillet 2013 et mars 2014 en raison de l'insécurité qui régnait. En 2014, 45 pour cent des points de distribution finale sélectionnés de manière aléatoire ont fait l'objet d'un suivi du PAM, contre 21 pour cent en 2013. On comprendra donc qu'il est difficile de mesurer l'efficacité du PAM en Syrie – un problème qui se pose couramment aux organismes dans ce pays.
36. *Constatation 17: Efficacité de l'opération régionale.* Il est difficile de mesurer l'efficacité et la rationalité économique de l'opération d'urgence régionale car le PAM ne peut fournir de données permettant de comparer les coûts par bénéficiaire des trois modalités utilisées: produits alimentaires, bons en papier et bons électroniques. L'Iraq fait cependant exception, le PAM ayant indiqué que même en tenant compte des coûts de livraison, les bons revenaient plus cher que les produits alimentaires, soit 40,30 dollars contre 33,56 dollars par bénéficiaire et par mois. On peut trouver des compromis entre coût et efficacité, mais il serait plus facile de comprendre pourquoi une modalité est retenue plutôt qu'une autre si l'on disposait de meilleures données sur l'efficacité et les coûts par bénéficiaire de chacune d'entre elles, ce que le PAM devrait être en mesure de calculer.

⁹ Par opposition au suivi effectué par des partenaires ou une tierce partie.

37. *Constatation 18: Conversion en espèces de l'assistance.* L'efficacité a également été compromise par la conversion en espèces de l'assistance du PAM. En Iraq, 60 à 70 pour cent des ménages bénéficiaires de l'aide du PAM auraient vendu 52 à 66 pour cent de leurs rations de blé bulgare, de pâtes, de riz et de lentilles pour obtenir de l'argent liquide.
38. Bien que la conversion des bons en espèces soit elle aussi dépeinte comme un problème chronique, le PAM n'en a pas uniformisé le suivi pour autant. Les chiffres disponibles ne reposent pas sur des échantillons représentatifs et doivent être examinés avec circonspection car les bénéficiaires savent que le PAM interdit une telle pratique. Il ressort des entretiens avec le personnel, les partenaires et les bénéficiaires du PAM en Jordanie et au Liban que la conversion des bons en espèces est un phénomène fréquent dont le coût représente 7 à 25 pour cent de la valeur des bons, et qui constitue une menace pour l'efficacité et la rationalité économique de l'intervention. Le taux élevé de conversions suggère que le PAM aurait dû mettre à l'essai plus tôt des programmes de transferts monétaires.
39. *Constatation 19: Dynamiques de marché et contrôle des coûts.* Le PAM a opté pour les bons sachant que les marchés, en dehors de la Syrie, fonctionnaient normalement et a appliqué la bonne pratique consistant à avoir recours aux marchés dans le cadre de l'action humanitaire. Toutefois, l'assistance faisant appel aux marchés dans les pays à revenu intermédiaire est généralement plus chère que dans ceux à faible revenu puisque les prix du marché y sont plus élevés et les préférences alimentaires des bénéficiaires différentes. Avec leurs bons, les réfugiés ont donc périodiquement payé leur nourriture plus cher que les prix normaux du marché. Au Liban, une étude d'impact économique réalisée par le PAM a relevé que les bénéficiaires payaient 6 pour cent de plus dans les magasins classés par le PAM comme "non concurrentiels"¹⁰. Le PAM s'est heurté à des problèmes du même ordre dans des camps en Jordanie et en Turquie, et a pris des mesures pour y remédier.
40. *Constatation 20: Problématique hommes-femmes et protection.* Le personnel du PAM a su démontrer une bonne connaissance des questions liées à la problématique hommes-femmes et à la protection sur le terrain. Les agents qui travaillent dans les pays accueillant des réfugiés sont d'avis que les programmes de bons permettent aux femmes d'avoir davantage accès à l'assistance. Le personnel de direction des bureaux de pays et des bureaux régionaux a montré qu'il était au courant des problèmes qui se posent pour la protection des femmes et des filles. Les évaluations et analyses du PAM utilisent des données sur les produits et certains effets directs ventilés par sexe; en Jordanie, le PAM et d'autres organismes ont employé le marqueur de l'égalité des sexes mis au point par le Comité permanent interorganisations. Toutefois, le PAM n'a pas analysé les aspects de son assistance alimentaire relatifs à la problématique hommes-femmes et à la protection dans les pays concernés par les opérations d'urgence.
41. L'analyse de la problématique hommes-femmes n'a pas – ou peu – été prise en compte dans la conception, la mise en œuvre ou le suivi et l'évaluation des programmes et dans l'analyse des risques. Bien que des données ventilées par sexe aient été collectées, les analyses de tendance sont restées minces, et l'évaluation n'a pas permis d'établir que les programmes avaient été adaptés en fonction des résultats des analyses de la problématique hommes-femmes. Une compilation des données issues des rapports du PAM montre qu'en 2013, on ne comptait aucune femme parmi les contrôleurs de l'assistance alimentaire en Égypte et seulement une en Iraq. Les femmes étaient sous-représentées aux comités de

¹⁰ On parle de situation "non concurrentielle" lorsque les trois principaux magasins d'une zone donnée enregistrent plus de 50 pour cent des ventes de bons électroniques. Voir Bauer, J.M., Sandström, S. et Audi, H. 2014. *Economic Impact Study: Direct and Indirect Effects of the WFP Value-Based Food Voucher Programme in Lebanon*. Rome, PAM.

gestion des vivres dans tous les pays concernés par l'opération d'urgence régionale; en Iraq par exemple, il y avait 56 hommes contre seulement 5 femmes. De même, les bons d'alimentation étaient souvent distribués aux hommes de la famille, mais l'évaluation n'a pas examiné la question de savoir si le PAM aurait pu influencer cette pratique.

APPRÉCIATION GLOBALE ET RECOMMANDATIONS

42. Avec ses deux opérations d'urgence, le PAM a apporté une réponse de grande envergure à une crise humanitaire majeure. Il a été en mesure d'intensifier rapidement ses opérations et le fait que la modalité des bons ait été retenue pour l'opération d'urgence régionale traduit le bon fonctionnement des marchés et des systèmes bancaires des pays d'accueil. Les coûts plus élevés de l'intervention s'expliquent par la nécessité de fournir des aliments correspondant aux habitudes alimentaires des familles ainsi que par le coût de la vie dans les pays à revenu intermédiaire. En Syrie, le PAM est intervenu rapidement et à grande échelle dans une situation de conflit extrêmement politisé, l'assistance alimentaire étant livrée par des partenaires locaux. Les bonnes pratiques établies par le PAM en matière de logistique concourront au bon fonctionnement d'un programme qui continuera d'être indispensable à des millions de Syriens jusqu'à nouvel ordre.
43. Les programmes de bons électroniques mis en œuvre dans le cadre de l'opération d'urgence régionale ont atteint un niveau inégalé pour une opération humanitaire, donnant lieu de surcroît à une collaboration plus large avec le secteur privé. L'instauration de partenariats entre le PAM et des magasins de moyenne ou petite taille au Liban constitue un ajustement utile à un système de bons déjà bien établi. Le PAM envisage d'autres innovations pour améliorer ses bons électroniques, notamment l'introduction de la technologie de reconnaissance de l'iris pour éviter les abus, l'automatisation de la détection des fraudes et le suivi électronique à distance des achats des bénéficiaires. Le PAM aura rarement meilleure occasion d'affiner ses systèmes; il devrait investir pour les développer et pour améliorer la plateforme OneCard, laquelle permettrait aux autres organismes d'aide humanitaire d'utiliser les bons électroniques du PAM pour fournir une assistance en espèces ou en bons.
44. Cependant, l'intervention du PAM ne s'est pas appuyée sur un travail d'analyse suffisant, notamment dans le cadre de l'opération d'urgence régionale. Cela peut se comprendre lors de la phase initiale d'une crise, mais le PAM n'a pas par la suite effectué d'analyse pour savoir, par exemple: i) si les scores élevés de consommation alimentaire étaient le fait de son assistance ou de facteurs exogènes telles que l'existence d'activités informelles de subsistance; ii) comment les différentes modalités d'assistance se distinguaient les unes des autres pour ce qui est de l'efficacité et de la rationalité économique; et iii) quelle était la situation de la sécurité alimentaire des réfugiés en Iraq, au Liban et en Turquie suivant qu'ils recevaient ou non une aide du PAM. S'il est vrai que les considérations politiques ont souvent imposé des limites à l'intervention, l'accent mis par le PAM sur les éléments de preuve et les données n'a pas conduit à doter les unités chargées de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité ainsi que du suivi et de l'évaluation d'effectifs à la hauteur des exigences, ces unités ne comptant souvent qu'une seule personne par pays; en outre, le personnel s'est concentré davantage sur la collecte des données que sur leur analyse au profit des programmes.
45. Le caractère prolongé de la crise exige que le PAM concentre son attention sur des problèmes stratégiques tels que: i) appliquer les principes humanitaires et gérer les risques que font peser sur sa réputation les relations de travail qu'il entretient avec le Gouvernement syrien; ii) veiller à ce que les réfugiés en situation de vulnérabilité vivant hors des camps en

Iraq, y compris dans la région du Kurdistan, et en Turquie reçoivent une aide; iii) cibler une population de réfugiés syriens dont les niveaux de sécurité alimentaire sont bien meilleurs que ceux normalement observés dans une crise humanitaire; et iv) planifier la transition pour faire en sorte que les Syriens les plus vulnérables reçoivent une aide durable.

46. Avec la poursuite de son assistance, le PAM va devoir accorder la priorité à l'élaboration de stratégies de transition à moyen terme et à l'expansion du ciblage fondé sur la vulnérabilité, notamment dans les pays accueillant des réfugiés. La réduction de la valeur des rations alimentaires destinées aux réfugiés et des bons en Syrie, comme celle envisagée en octobre 2014 et mise en œuvre en janvier 2015, ne constitue pas la meilleure des stratégies lorsque des pénuries de fonds sont à craindre et que les bénéficiaires n'ont pas tous le même niveau de vulnérabilité.

RECOMMANDATIONS				
No.	Sujet	Justification	Recommandation	Organe responsable et délai de mise en œuvre
1	Transition (recommandation de portée générale)	Constatations 4, 8 et 9. Le manque de ressources et le caractère prolongé de la crise requièrent l'adoption de solutions plus durables.	<p>1a) Préparer des stratégies de transition adaptées aux pays concernés et envisager une réduction importante de l'assistance en appliquant un processus systématique de ciblage fondé sur la vulnérabilité. Il serait préférable d'introduire ces changements par le biais d'une nouvelle opération d'urgence ou d'une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) plutôt que de recourir encore à des révisions budgétaires. Lorsque les pouvoirs publics disposent des capacités financières et logistiques nécessaires, comme c'est le cas en Turquie, préparer le transfert des responsabilités de l'assistance alimentaire, étant entendu que le PAM fournira une assistance technique aux autorités.</p> <p>1b) À l'avenir, veiller à ce que des plans de secours à court terme reposant sur une analyse de la vulnérabilité soient élaborés et mis en place rapidement après l'apparition d'une crise. Ces plans devraient être mis à jour régulièrement et communiqués aux partenaires et aux bénéficiaires afin de gérer les fluctuations des financements alloués par les donateurs.</p> <p>1c) Élaborer des plans de transition à long terme prévoyant divers scénarios allant d'un maintien, voire d'un élargissement, de l'intervention à une stratégie de retrait par pays.</p>	<p>Bureaux de pays et Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence, avec l'appui de la Division des politiques et des programmes – dans un délai de six mois</p> <p>Département des services concernant les opérations</p> <p>Département des services concernant les opérations</p>

RECOMMANDATIONS				
No.	Sujet	Justification	Recommandation	Organe responsable et délai de mise en œuvre
2	Programmation reposant sur des données concrètes	Constatations 1 et 20. Une analyse appropriée est nécessaire pour sous-tendre la conception et l'exécution des programmes.	2) Procéder à une analyse plus approfondie des transferts monétaires et des bons, de la problématique hommes-femmes, des relations avec les communautés d'accueil et des dynamiques du conflit afin de mieux orienter les stratégies des programmes et la prise de décisions.	Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence avec l'appui de la Division des politiques et des programmes – dans un délai de six mois: avec effet immédiat
3	Accès et principes humanitaires	Constatation 3. Il est important d'évaluer et de gérer les pressions antagonistes et les perceptions du rôle du PAM.	3a) Surveiller l'application des principes humanitaires en Syrie; élaborer une stratégie destinée à gérer l'image que renvoient les relations du PAM avec le Gouvernement syrien et l'assistance qu'il fournit dans les régions contrôlées par l'opposition, et assurer le suivi de sa mise en œuvre. 3b) À l'avenir, lorsqu'une crise exigera la mise en place d'une équipe spéciale chargée de la stratégie, formuler des stratégies visant à concilier les pressions antagonistes qui s'exercent sur le PAM et à gérer les perceptions du rôle du PAM, suivre leur mise en œuvre et en garder une trace écrite.	Bureau de la Directrice exécutive, Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence et bureau du PAM en Syrie – avec effet immédiat Bureau de la Directrice exécutive
4	Appui aux programmes et aux opérations	Constatations 6 et 7. Il semble y avoir un décalage entre l'appui apporté par le Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence et les besoins des bureaux de pays/bureaux auxiliaires; l'accès du personnel de terrain chargé des interventions d'urgence aux directives et aux services spécialisés du PAM est insuffisant.	4a) Dans les bureaux de pays et les bureaux auxiliaires, se concentrer davantage sur les éléments suivants: i) saisir les possibilités de tirer des enseignements et de mettre en commun les informations ii) savoir tirer des leçons de l'innovation; et iii) envisager sans tarder des stratégies de transition et de retrait spécifiques au bureau de pays.	Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence et bureaux régionaux avec l'appui de la Division des politiques et des programmes – avec effet immédiat

RECOMMANDATIONS				
No.	Sujet	Justification	Recommandation	Organe responsable et délai de mise en œuvre
			<p>4b) Mettre au point un système souple permettant au personnel des opérations du PAM d'avoir facilement accès aux directives, aux compétences spécialisées et aux documents du Programme, grâce par exemple à un meilleur usage de l'intranet, ou encore en mettant en rapport des agents ayant des problèmes similaires au niveau des programmes dans divers pays du monde, et en instaurant un service d'assistance.</p> <p>4c) Avoir davantage recours à des enquêtes anonymes et autres outils pour connaître l'opinion et les idées des agents sur l'appui reçu et autres sujets qu'ils pourraient ne pas avoir communiqués à leurs supérieurs directs.</p>	<p>Groupe de haut niveau chargé de la gestion; Département des services concernant les opérations; Département de la gestion des ressources; Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation</p> <p>Groupe de haut niveau chargé de la gestion: Département des services concernant les opérations; Département de la gestion des ressources; Département des partenariats, de la gouvernance et de l'action de sensibilisation; Division des ressources humaines</p>
5	Ressources humaines	Constatation 5. Les effectifs et les profils professionnels sont parfois peu adaptés à une structure de crise de niveau 3, même dans les secteurs critiques.	<p>5a) Mener une étude interne pour comprendre pourquoi les unités du Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence manquaient d'agents dotés des compétences et de l'expérience nécessaires dans les domaines suivants: analyse des conflits et négociations, transferts monétaires et bons, collaboration avec le secteur privé, suivi et évaluation, et analyse de la vulnérabilité.</p> <p>5b) Élaborer un modèle souple de gestion des effectifs, parallèlement au fichier du personnel susceptible d'être déployé en cas d'urgence, pour veiller à ce que des spécialistes techniques soient dépêchés à l'appui des opérations d'urgence pour une période minimum de trois ou six mois par exemple.</p>	<p>Division des ressources humaines avec l'appui de la Division des politiques et des programmes et de la Division de la préparation aux situations d'urgence et des activités d'appui</p> <p>Département des services concernant les opérations, Département de la gestion des ressources, Division des ressources humaines</p>

RECOMMANDATIONS				
No.	Sujet	Justification	Recommandation	Organe responsable et délai de mise en œuvre
6	Ciblage	Constatations 8, 9 et 11. Étant donné les différents niveaux de vulnérabilité et les problèmes de financement, les dimensions de l'assistance ne sont ni adaptées ni viables.	<p>6a) Pour aller immédiatement dans le sens de la transition, collecter et consolider des données sur la sécurité alimentaire des populations touchées afin que le PAM puisse s'en servir pour cibler les bénéficiaires de l'assistance alimentaire en fonction de leur vulnérabilité.</p> <p>6b) Lors des futures opérations d'urgence, organiser en temps voulu et systématiquement un travail de ciblage fondé sur la sécurité alimentaire en recueillant le plus tôt possible des informations sur la vulnérabilité des ménages, notamment des données de référence sur la situation telle qu'elle était avant l'assistance, et abandonner rapidement le mode de ciblage par catégorie ou statut.</p>	<p>Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence, bureaux de pays avec l'appui de la Division des politiques et des programmes: avec effet immédiat</p> <p>Division des politiques et des programmes</p>
7	Mesure des résultats	Constatations 7 et 10. Il faut évaluer les niveaux de vulnérabilité des personnes ne recevant aucune assistance du PAM pour affiner la mesure des résultats attribuables à cette assistance et utiliser ces données pour des actions de sensibilisation et pour ajuster les programmes.	<p>7a) Utiliser les données existantes ou mener des évaluations des besoins parmi les populations actuellement exclues des programmes, en particulier les réfugiés vivant hors des camps en Iraq et en Turquie, ainsi que les réfugiés considérés comme n'ayant pas droit à bénéficier de l'assistance au Liban.</p> <p>7b) Aider les gouvernements à évaluer la situation des communautés d'accueil tout en évitant de susciter l'espoir qu'elles puissent recevoir une assistance du PAM.</p>	Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence, avec l'appui de la Division des politiques et des programmes
8	Sélection des modalités d'assistance	Constatations 13, 14, 17 et 18. L'analyse des autres modalités d'assistance est insuffisante.	8a) Veiller à ce que les systèmes du PAM permettent d'établir des rapports transparents, réguliers et cohérents sur les coûts par bénéficiaire des différentes modalités d'assistance, lesquels serviront à choisir la plus adaptée et faciliteront l'approbation et l'examen des projets.	Groupe de haut niveau chargé de la gestion

RECOMMANDATIONS				
No.	Sujet	Justification	Recommandation	Organe responsable et délai de mise en œuvre
			8b) Veiller à ce que toutes les modalités d'assistance, y compris les transferts monétaires, soient envisagées dans les futures opérations, après une évaluation rigoureuse de leur applicabilité, pour veiller à ce que le choix de la modalité se fonde sur des données techniques adaptées au contexte et clairement répertoriées.	Division des politiques et des programmes
9	Données et responsabilité	Constatations 9, 10, 12, 17 et 18. L'impact des constats et données d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité ainsi que de suivi et d'évaluation sur la programmation est limité; les données sur la sécurité alimentaire nécessaires au ciblage font défaut.	9) Affecter du personnel supplémentaire aux unités d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité ainsi que de suivi et d'évaluation pour des périodes de moyen à long terme – notamment dans les bureaux de pays – afin qu'il assure un suivi et une mesure systématiques des résultats et des effets directs, qu'il analyse l'information et la transmette en retour aux responsables des programmes pour faciliter la gestion et favoriser la prise de décisions opérationnelles.	Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence avec la Division des politiques et des programmes et l'appui du Département de la gestion des ressources
10	Efficiences des opérations	Constatations 18 et 19. Les bons d'alimentation sont convertis en espèces; les magasins sous contrat avec le PAM pratiquent des prix supérieurs à ceux du marché.	10) Enquêter sur les raisons de la conversion en espèces des bons et sur les différences de prix dans les magasins partenaires du PAM; améliorer la surveillance de la conversion des bons et réduire le plus possible les pertes d'efficacité; trouver un équilibre entre l'obligation redditionnelle et le nombre de magasins participant aux programmes de bons.	Bureau du Coordonnateur régional des secours d'urgence et Division des politiques et des programmes avec l'appui du Département de la gestion des ressources

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	organisation non gouvernementale
RRP	Plan de gestion régionale de la situation des réfugiés syriens
SHARP	Plan d'aide humanitaire pour la Syrie