

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 12–14 novembre 2012

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2012/6-C
28 septembre 2012
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS EN SOMALIE

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez 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 fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OE*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Chargé de l'évaluation, OE: M. R. Smith tél.: 066513-3941

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative principale de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

L'évaluation du portefeuille d'activités du PAM en Somalie, qui a porté sur la période allant de 2006 à 2011¹, était centrée sur trois grandes questions: i) l'alignement et le positionnement stratégique des opérations du PAM en Somalie, sur fond de situation humanitaire particulièrement délicate et compte tenu de la complexité du contexte géopolitique, surtout dans le Sud et le centre du pays; ii) les facteurs ayant guidé les décisions prises par le PAM en matière de stratégie; et iii) la performance et les résultats des opérations menées par le PAM au cours de la période considérée. Cette évaluation, qui a pour double objectif de rendre compte de l'action menée et de nourrir l'apprentissage, a été programmée de manière à pouvoir tirer des enseignements et formuler des recommandations dans la perspective de l'élaboration de la prochaine opération en Somalie, prévue pour 2013.

Le portefeuille d'activités du PAM a profondément évolué au cours de la période couverte par l'évaluation, puisque l'on a assisté en 2009-2010 à une flambée d'insécurité et au retrait du PAM, qui s'est ensuite vu interdire l'accès au Sud de la Somalie, ces événements s'étant accompagnés de plusieurs revirements de stratégie et de gestion.

Il ressort de l'évaluation qu'à compter des derniers mois de 2010, le PAM a infléchi sa démarche et ses modes de collaboration de manière à favoriser l'alignement et à améliorer son positionnement stratégique. Jusque-là, il y avait eu de multiples cas de décisions unilatérales et de coopération limitée avec les autres intervenants présents en Somalie. Les efforts récemment accomplis pour permettre de mieux adapter le portefeuille d'activités aux situations locales rencontrées en Somalie et la planification stratégique effectuée en concertation avec les autorités locales sont autant d'éléments nouveaux qui ont été jugés très bénéfiques. Le PAM s'est heurté à une difficulté externe majeure du fait du manque de clarté de l'articulation entre les priorités politiques et les objectifs humanitaires du système des Nations Unies. L'Organisation des Nations Unies a expressément apporté son soutien politique au Gouvernement fédéral de transition, mais c'est dans des zones échappant au contrôle de celui-ci qu'une intervention humanitaire était le plus nécessaire.

Pour prendre des décisions, le PAM a judicieusement exploité les informations et les analyses fournies par une structure interinstitutions, le Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition; cela dit, à l'instar des autres intervenants présents en Somalie, le PAM est souvent confronté à l'insuffisance des données disponibles. La dynamique de marché au sein des différentes régions somaliennes et les répercussions de l'assistance alimentaire sur les différents groupes de subsistance sont mal comprises. C'est en partie pour cette raison que l'analyse des options d'intervention présente des insuffisances aussi bien pour le PAM que pour les autres intervenants, ce qui met gravement en péril l'aptitude à adapter les opérations en période de crise humanitaire.

¹ Jusqu'à ce que la Somalie soit officiellement déclarée en situation de famine, au milieu de l'année 2011.

L'équipe d'évaluation a constaté que le PAM aurait pu faire davantage pour appréhender et atténuer les risques découlant du contexte et ceux qu'a fait peser sur sa réputation la stratégie d'amplification de l'aide alimentaire qu'il a mise en œuvre en 2008-2009. Le fait que le PAM a été privé de la possibilité d'accéder au Sud de la Somalie en 2010-2011 a notamment entraîné une aggravation du risque de crise pesant sur des populations déjà exposées à l'insécurité alimentaire.

La performance et les résultats des activités du portefeuille ont été mesurés principalement en fonction des données relatives aux produits, qui mettent en évidence la place très importante des distributions générales de vivres. Les travaux d'évaluation menés sur le terrain ont permis de constater que ces distributions étaient les interventions qui posaient le plus de difficultés en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes et l'intérêt pour les bénéficiaires. Plus récemment, les activités Vivres pour la création d'avoirs et les interventions nutritionnelles, jugées plus rigoureuses, ont été plus fructueuses – bien qu'à très petite échelle – et mieux perçues par les populations bénéficiaires.

À l'issue de l'évaluation, cinq grandes recommandations ont été formulées, accompagnées de neuf recommandations secondaires destinées à en faciliter l'application. Ces recommandations ont pour objet d'améliorer les stratégies territoriales du PAM, de permettre à celui-ci de mieux appréhender les répercussions de l'assistance alimentaire sur les différents groupes de subsistance, et de perfectionner les méthodes de renforcement des capacités du personnel du PAM et de ses homologues. Il est proposé de poursuivre les initiatives récemment engagées afin d'améliorer la communication, l'interaction et la coordination des modules d'action groupée.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités en Somalie" (WFP/EB.2/2012/6-C) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2012/6-C/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

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

INTRODUCTION

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation du portefeuille d'activités du PAM en Somalie, menée entre septembre 2011 et mai 2012, a porté sur la période allant de 2006 à 2011¹. Trois grandes questions ont été examinées: i) l'alignement et le positionnement stratégique des opérations du PAM en Somalie, sur fond de situation humanitaire particulièrement délicate et compte tenu de la complexité du contexte géopolitique, surtout dans le Sud et le centre du pays; ii) les facteurs ayant guidé les décisions prises par le PAM en matière de stratégie; et iii) la performance et les résultats des opérations du PAM au cours de la période considérée. Cette évaluation, qui a pour double objectif de rendre compte de l'action menée et de nourrir l'apprentissage, a été programmée de manière à pouvoir tirer des enseignements et formuler des recommandations dans la perspective de l'élaboration de la prochaine opération en Somalie, prévue pour 2013.

Contexte

2. La Somalie est le cas le plus durable d'effondrement d'un État moderne. Les conflits internes persistent depuis plus de 20 ans sur la majeure partie du territoire du Sud et du centre du pays, exacerbés par les enjeux politiques à l'échelle régionale et mondiale. Un Gouvernement fédéral de transition est en place sous différentes formes depuis 2004, avec le soutien affirmé de l'Éthiopie voisine et de la communauté internationale dans son ensemble. Cependant, ce gouvernement n'a ni la capacité ni les moyens de s'acquitter de sa mission, bien qu'il soit établi à Mogadiscio, la capitale, depuis le mois d'août 2011. La majeure partie du reste du Sud de la Somalie demeure sous le contrôle d'Al-Chabab, un mouvement islamiste militant soutenu par une partie de la population. Dans le Nord du pays se trouvent le Somaliland, une entité qui s'est autoproclamée indépendante, et le Puntland, une région semi-autonome; ces deux territoires ont mis en place des structures gouvernementales et administratives qui assurent une paix et une sécurité relatives, bien que les zones frontalières qui les séparent fassent toujours l'objet d'un différend.
3. Le conflit qui sévit dans le Sud et le centre de la Somalie est le principal facteur qui explique que celle-ci figure au rang des pays le plus pauvres et le plus exposés à l'insécurité alimentaire au monde. Les principales victimes de l'effondrement des services essentiels, en particulier dans les domaines de la santé et de l'éducation, sont les femmes et les enfants. Ces dernières années, selon les estimations des évaluations interorganisations, environ 25 pour cent des 7,5 millions d'habitants que compte le pays² ne pouvaient se procurer suffisamment de vivres et avaient par conséquent besoin d'une assistance alimentaire d'urgence³.
4. Trois facteurs se conjuguent pour aggraver cette situation: des épisodes de sécheresse fréquents et intenses⁴, la hausse des cours mondiaux des produits alimentaires et des carburants, et la contraction notable du territoire accessible à l'action humanitaire depuis 2008. En raison de l'intensification du conflit, la Somalie est devenue un terrain

² Les estimations de population vont de 7,5 millions (procédure d'appel global, 2011) à 9,1 millions (*Economist Intelligence Unit*, 2011); le chiffre de 7,5 millions d'habitants est retenu dans la plupart des documents actuels des Nations Unies.

³ Il s'agit pour une large part de personnes déplacées dont les moyens de subsistance ont été bouleversés, et qui dépendent d'une assistance extérieure.

⁴ Les derniers en date ont frappé le pays en 2005-2006, 2009 et 2011.

particulièrement dangereux pour les membres du personnel des organismes d'aide humanitaire, dont quelques-uns ont été tués ou enlevés, tandis que certains de ces organismes ont reçu des menaces. Certains ont quitté le pays, et d'autres ont été interdits par Al-Chabab, qui nourrit des soupçons sur leurs intentions.

Portefeuille d'activités du PAM en Somalie

5. Le PAM joue le rôle de chef de file pour l'ensemble des interventions d'aide humanitaire en Somalie, et c'est l'organisme qui reçoit le plus de crédits d'aide humanitaire, en raison de l'ampleur de l'assistance alimentaire nécessaire à travers le pays. Durant la période d'activité évaluée, les dépenses directes encourues par le PAM⁵ se sont élevées à 825 millions de dollars É.-U.⁶; en 2009, ses dépenses ont représenté près de 60 pour cent du budget total consacré par l'Organisation des Nations Unies à l'aide à la Somalie⁷. De 2008 à 2011, les montants demandés par le PAM aux fins de l'assistance alimentaire ont représenté en moyenne 44 pour cent de l'enveloppe de crédits au titre de la procédure d'appel global pour la Somalie (voir le tableau ci-après).

PROCÉDURE D'APPEL GLOBAL POUR LA SOMALIE (2006-2011)						
Année	Principaux facteurs déclenchants	Nombre de personnes ciblées	Montant total demandé (révisé) (en dollars)	Montant demandé par le PAM (révisé) (en dollars)	Part du PAM (aide alimentaire exclusivement) (en %)	Nombre d'organismes
2006	Conflit, sécheresse	2 100 000	326 718 040*	73 235 000	22,4	33
2007	Conflit et inondations	1 000 000	262 354 615**	57 794 749	22,0	47
2008	Conflit; insécurité alimentaire chronique	1 500 000	641 097 679	247 564 995	38,6	75
2009	Conflit; hausse des coûts des produits alimentaires; insécurité alimentaire chronique	3 200 000	918 844 550	449 541 386	53,3	100
2010	Conflit; sécheresse; récession mondiale	3 640 000	596 124 332	283 307 968	47,5	89
2011	Conflit; insécurité alimentaire chronique	2 000 000	561 469 946	191 605 662	34,1	109

* Montant initial de 174 116 815 dollars; 83 pour cent de l'augmentation résultent de l'accroissement des besoins d'aide alimentaire.

** Montant initial de 237 112 824 dollars, revu à la hausse pour financer de nouveaux projets.

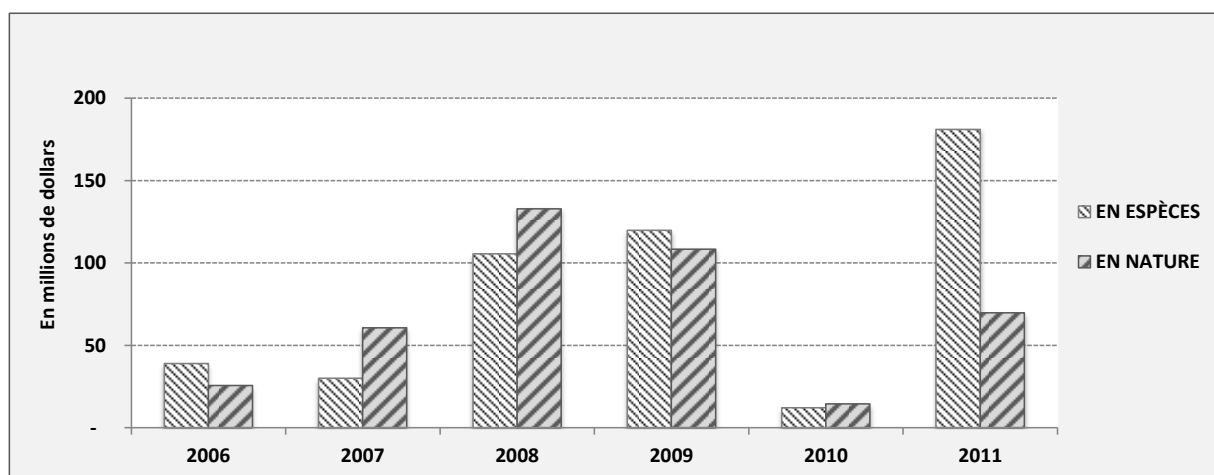
⁵ Hors coûts d'administration et d'appui aux programmes.

⁶ Rapports annuels sur les résultats du PAM, 2006 à 2011. Rome.

⁷ Groupe de contrôle des Nations Unies sur la Somalie. 2010. Rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie établi en application de la résolution 1853 (2008) du Conseil de sécurité, mars. Document disponible à l'adresse: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/91.

6. La période couverte par l'évaluation est marquée par deux opérations d'assistance alimentaire: l'intervention prolongée de secours et de redressement 101911, menée à partir du milieu de l'année 2006 en faveur de 2,16 millions de bénéficiaires, et l'opération d'urgence 108120 mise en œuvre à compter du milieu de l'année 2009, qui a été élargie à 3,5 millions de bénéficiaires, dont 1 million recevaient précédemment l'aide de l'organisation CARE (*Cooperative for Assistance and Relief Everywhere*)⁸. Cette opération d'urgence a été amplifiée de manière à répondre à l'explosion du nombre de personnes déplacées en raison du conflit et de pauvres vivant en milieu urbain, victimes de la flambée des prix des produits alimentaires et de l'inflation galopante. Dans le cadre du portefeuille, l'accent a été mis sur les secours d'urgence; le redressement et l'appui aux moyens de subsistance n'ont occupé une place prépondérante qu'à partir de 2010.
7. Durant la période évaluée, CARE (en 2009) et le PAM (en janvier 2010) ont suspendu leurs activités, pour des raisons de sécurité, dans les zones contrôlées par Al-Chabab, avant que cette organisation ne prononce leur interdiction. Leur retrait a eu d'importantes répercussions sur la fourniture d'une assistance alimentaire dans certaines régions du Sud et du centre de la Somalie où la situation était critique, y compris les zones touchées par la famine qui s'est déclarée en 2011. En 2009-2010, tant les médias que le Groupe de contrôle des Nations Unies dans son rapport de mars 2010 ont formulé des allégations de détournement de l'aide alimentaire à l'encontre du personnel et de partenaires du PAM, ce qui a sapé la confiance des donateurs envers le PAM. Ces facteurs ont conduit à un effondrement en 2010 des contributions en espèces et en nature en faveur des opérations du PAM en Somalie, qui ne se sont redressées qu'après que le pays a été déclaré en situation de famine, en juillet 2011 (voir la figure 1).

Figure 1: Valeur totale des contributions des donateurs en faveur des opérations du PAM en Somalie pour la période 2006-2011



Source: Division des relations avec les gouvernements donateurs du PAM.

⁸ L'évaluation a principalement porté sur les opérations d'assistance alimentaire, et non sur les opérations spéciales.

CONSTATATIONS

Alignement et positionnement stratégique

8. Pour adapter ses opérations en fonction des besoins de la Somalie en matière d'aide humanitaire et de développement, le PAM se réfère principalement aux évaluations saisonnières interorganisations que le Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition pour la Somalie organise et dont il rend compte. Aux fins de ces évaluations, la classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC) est un outil à part entière qui permet de déterminer à quel degré d'insécurité alimentaire et de crise se situent les différentes régions du pays. L'IPC n'a pas pour objet d'analyser les réponses à apporter, mais elle reste le principal élément de référence sur lequel s'appuie la planification des interventions humanitaires. Ce constat met en évidence une lacune du système de coordination de l'aide humanitaire en faveur de la Somalie, au sein duquel la pertinence des différentes modalités d'assistance n'est pas suffisamment discutée et analysée.
9. Durant la période couverte par l'évaluation, le PAM a adapté efficacement ses interventions en fonction de la classification établie par le Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition, en apportant aux zones exposées à l'insécurité alimentaire et en situation de crise une assistance alimentaire correspondant à leur situation, principalement sous forme de distributions générales de vivres⁹, avant d'adopter en 2010 une démarche davantage axée sur la nutrition avec la mise en place d'un programme de supplémentation alimentaire ciblée. Cependant, l'équipe d'évaluation a relevé peu d'éléments et d'interprétations permettant d'établir dans quelle mesure l'assistance alimentaire fournie répondait aux besoins des fractions les plus vulnérables de la population visée et était adaptée aux différentes zones de subsistance qui coexistent en Somalie, y compris le groupe de subsistance constitué de ménages pastoraux. Si des vivres distribués par le PAM se sont retrouvés sur le marché, c'est souvent parce que les bénéficiaires avaient décidé de revendre une partie de ce qu'ils avaient reçu.
10. Depuis 2010, le bureau de pays a mis au point des stratégies opérationnelles qui permettent de venir en aide plus efficacement aux populations en transition en donnant aux ménages la possibilité de rétablir leurs moyens de subsistance et de reconstituer leurs avoirs, de manière à être mieux armés en cas de nouvelle crise. Cette évolution de la stratégie va dans le bon sens, et le PAM devrait mettre davantage l'accent sur cet aspect lors de sa prochaine intervention de grande ampleur en Somalie.
11. En ce qui concerne l'adoption des bonnes pratiques internationales d'action humanitaire (voir l'encadré ci-après), à compter de 2011, le PAM a considérablement amélioré la manière dont il rend compte de ses opérations aux donateurs, qu'il réunit régulièrement à Nairobi, mais aussi aux administrations qui fonctionnent, dans le cadre de réunions de planification régionale des affectations de ressources organisées sur le terrain. Toutefois, il ressort de l'évaluation que le PAM ne va pas aussi loin dans cette démarche à l'égard des partenaires coopérants et des bénéficiaires à l'échelon des communautés.

⁹ Quatre-vingt-dix pour cent des bénéficiaires ont reçu des distributions générales de vivres en 2008-2009.

12. De 2006 à 2009, le PAM a joué un rôle capital pour faire face à l'aggravation de l'insécurité alimentaire, et il s'est chargé de la zone d'intervention de CARE après l'expulsion de cette organisation par Al-Chabab. Cependant, la situation a été bouleversée à la suite de l'éviction du PAM, en janvier 2010, puis de la publication du rapport du Groupe de contrôle sur la Somalie, en mars 2010. En pratique, le Bureau du PAM pour la Somalie a fermé ses portes durant les consultations intensives menées entre le bureau de pays et le Siège au cours du premier semestre 2010. Le PAM s'attendait à ce que l'interdiction d'accéder aux principales zones opérationnelles soit levée, mais cela n'a pas été le cas, et le bureau de pays n'a pas fait preuve de suffisamment d'esprit d'initiative pour étudier d'autres modes d'action ou convaincre d'autres organismes de se substituer au PAM pour apporter une assistance alimentaire. Sur le plan institutionnel, depuis les derniers mois de 2010, il est visible que le PAM s'implique dans les mécanismes de planification plus larges, tels la Stratégie des Nations Unies pour l'aide à la Somalie pour 2011-2015 et le Plan d'action pour la Corne de l'Afrique.

Dix principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires

1. Prendre le contexte comme point de départ
2. Ne pas nuire
3. Faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental
4. Accorder la priorité à la prévention
5. Reconnaître qu'il existe des liens entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement
6. Promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus
7. S'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte
8. S'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux
9. Agir vite ... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite
10. Éviter de créer des poches d'exclusion

Source: Organisation de coopération et de développement économiques. 2007. Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires. Paris.

13. L'équipe d'évaluation a constaté qu'en Somalie, le module de l'assistance alimentaire était dominé par le PAM et ses proches partenaires et que les débats portant sur la pertinence des différentes modalités d'assistance alimentaire ou sur une stratégie globale pour la Somalie n'étaient pas suffisamment approfondis. Début 2010, les répercussions du retrait du PAM des zones contrôlées par Al-Chabab n'ont pas été analysées. Depuis juillet 2011, date à laquelle la Somalie a été déclarée en situation de famine, le module de l'assistance alimentaire assume un rôle plus stratégique en prenant en considération tout l'éventail des modes d'intervention humanitaire envisageables et en cherchant à déterminer l'utilisation la plus appropriée de chaque mode d'intervention (aide alimentaire, bons, transferts monétaires, etc.) pour assurer l'efficacité des interventions.
14. Pour mettre en œuvre ses opérations, le PAM doit passer par des organisations non gouvernementales (ONG) internationales et locales¹⁰, mais la concertation et la communication entre le bureau de pays et les partenaires coopérants en ce qui concerne la planification des activités et les décisions opérationnelles ont jusqu'ici laissé à désirer. Il ressort des travaux d'évaluation menés sur le terrain que cette insuffisance a eu de multiples répercussions pratiques et politiques pour les ONG qui mettent en œuvre les projets sur le terrain. Cela a suscité des tensions entre le PAM et certains partenaires importants, qui se sont encore manifestées pas plus tard qu'en 2011, à l'occasion de l'intervention lancée pour faire face à la famine. Le PAM a récemment adopté des

¹⁰ Fin 2009, le Bureau du PAM pour la Somalie avait conclu des accords de partenariat sur le terrain avec 181 ONG.

modalités qui lui permettent d'être plus étroitement en contact avec les ONG qui sont ses partenaires sur le terrain.

15. Le manque de netteté de l'articulation entre les priorités politiques et les objectifs humanitaires du système des Nations Unies a constitué pour le PAM un défi majeur. Durant cette période, l'Organisation des Nations Unies a expressément apporté son soutien politique au Gouvernement fédéral de transition, mais c'est dans les zones qui échappaient au contrôle de celui-ci qu'une intervention d'aide humanitaire était le plus nécessaire. Dans une telle situation, il était très important d'assurer l'application des bonnes pratiques internationales dans les États fragiles et en situation de conflit, en particulier compte tenu de l'ampleur des opérations du PAM. L'équipe d'évaluation a relevé que l'impartialité du PAM dans le choix des sous-traitants avait été mise en question⁷ et que le PAM n'avait pas suffisamment pris en considération les incidences de la livraison d'aide alimentaire dans les zones contrôlées par Al-Chabab, qui protestait ouvertement contre ce type d'intervention en 2009.
16. Au moment de répondre aux urgences humanitaires, le PAM n'avait que très peu de possibilités de se concerter avec les pouvoirs publics et d'assurer la convergence des stratégies, car ceux-ci disposaient de capacités limitées et avaient eux-mêmes été impliqués dans le conflit, comme cela avait été le cas du Gouvernement fédéral de transition dans le Sud. La convergence a dans une certaine mesure été assurée dans les zones plus stables du Nord du pays, où le PAM s'est concerté avec les Ministères de la santé et de l'éducation. La contribution apportée par le PAM à la Stratégie nutritionnelle 2011-2013 pour la Somalie est un excellent exemple de collaboration interorganisations à l'appui des principales autorités publiques de Somalie.
17. Sur le plan stratégique, l'initiative la plus intéressante en ce qui concerne les relations avec les autorités locales concerne la planification semestrielle effectuée par le PAM de l'affectation des ressources aux fins de l'assistance alimentaire, décentralisée depuis le début de l'année 2011 au Somaliland et au Puntland ainsi que dans les régions centrales. Cette initiative a facilité la participation des fonctionnaires et permis de faire en sorte que les interventions correspondent aux priorités et aux plans des administrations locales. L'équipe d'évaluation a estimé que cette approche territoriale de la planification des affectations de ressources et du renforcement des capacités était un élément important de la démarche visant à mieux adapter les interventions du PAM aux situations locales. L'évaluation porte à croire qu'à l'avenir, l'élaboration de stratégies territoriales sera appelée à jouer un rôle décisif dans la poursuite de cette action.
18. En l'absence de mécanismes de coordination dirigés par le Gouvernement au niveau national, il est particulièrement important que le PAM, en sa qualité d'organisme d'aide humanitaire jouant un rôle majeur en Somalie, assure la cohérence avec ses partenaires humanitaires. Il y est parvenu principalement au moyen de la mutualisation des informations ainsi que de la planification engagée dans le cadre du module de l'assistance alimentaire et à travers la procédure multisectorielle d'appel global, qui met l'accent sur les interventions d'urgence à mener pendant une année donnée. Le PAM prend part à deux initiatives, le Plan de transition des Nations Unies pour la Somalie, qui couvre la période 2008-2010, et la Stratégie des Nations Unies pour l'aide à la Somalie, qui couvre la période 2011-2015; elles constituent le cadre dans lequel les priorités sont établies à travers l'ensemble du système des Nations Unies en matière de programmes de redressement et de développement.
19. Les relations du PAM avec les autres intervenants de l'équipe de pays des Nations Unies ont été épineuses jusqu'en 2010, en partie parce que le PAM s'inquiétait de l'influence que les préoccupations politiques des Nations Unies exerçaient sur les priorités humanitaires en

Somalie, tandis que d'autres organismes du système avaient le sentiment que le PAM établissait unilatéralement ses propres plans et stratégies, en fonction de ses objectifs d'aide alimentaire. Ces divergences se sont aggravées lorsque le PAM s'est retiré des zones contrôlées par Al-Chabab sans que l'équipe de pays en soit informée au préalable. Depuis, le PAM s'est efforcé d'améliorer les relations: il a signé avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) un plan d'action conjoint aux termes duquel les rôles et responsabilités en matière d'interventions nutritionnelles sont mieux définis, et avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'UNICEF, il a commencé à travailler à l'élaboration d'une stratégie commune de renforcement des capacités de résistance face aux crises dans le contexte somalien.

Facteurs ayant guidé les décisions prises par le PAM en matière de stratégie

20. L'unité du bureau de pays responsable de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) est chargée d'analyser les questions relatives à la faim, la sécurité alimentaire et la nutrition à l'échelon national. Cette unité, dont les effectifs sont restreints au regard de l'ampleur et de la complexité des opérations menées par le PAM en Somalie, s'appuie dans une très large mesure sur les données et les analyses fournies par le Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Elle participe à la collecte et à l'analyse des données de terrain qui servent à établir les évaluations semestrielles du Groupe d'évaluation, et elle effectue pour son propre compte des activités de cartographie, d'évaluation, d'analyse et de planification des affectations de ressources. Une collaboration aussi étroite et consensuelle en matière d'évaluation des besoins est unique en son genre. Ces analyses de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité permettent de cerner de manière plus précise les causes profondes de l'insécurité alimentaire. L'équipe d'évaluation a toutefois constaté que l'analyse des répercussions de l'aide alimentaire sur la production agricole et les marchés locaux était insuffisante, et que l'unité ACV du PAM faisait peu profiter les autres organismes de ses travaux.
21. L'équipe d'évaluation a étudié la corrélation entre les analyses effectuées par le PAM à partir des chiffres émanant du Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition concernant les populations touchées par la crise et les opérations engagées au cours de la période considérée; il en est ressorti que le nombre de bénéficiaires effectifs avait parfois dépassé les chiffres prévus – qui correspondaient aux chiffres établis par le Groupe d'évaluation – jusqu'à ce que le PAM se retire des zones contrôlées par Al-Chabab dans le centre-sud de la Somalie, ce qui s'est traduit par des situations très contrastées à compter du milieu de l'année 2009. Il semble que les analyses sur lesquelles le PAM s'était appuyé coïncidaient relativement bien avec la réalité de l'exécution des interventions sur le terrain; les effectifs de bénéficiaires correspondaient aux évaluations des besoins, sauf lorsque des facteurs externes comme des problèmes d'accès ou la nette réduction des financements apportés par les donateurs, qui s'était produite quelques mois plus tard, toujours en 2009, avaient compromis la mise en œuvre des opérations.
22. On relève trois principaux écueils en matière d'analyse: des données démographiques dépassées et peu fiables (un problème auquel sont confrontés tous les organismes d'aide humanitaire), une compréhension limitée des relations de pouvoir et des problèmes de clan au sein des communautés du groupe cible, et la nécessité de prêter davantage attention à la pauvreté en milieu urbain au lieu de se concentrer exclusivement sur les personnes déplacées. L'équipe d'évaluation a constaté que l'analyse des interventions présentait des lacunes, et elle suggère que le PAM s'attache davantage à encourager une analyse satisfaisante des interventions dans le cadre des structures interorganisations.

23. Depuis 2008, le bureau de pays s'est doté d'une méthode de suivi et d'évaluation plus rigoureuse et dispose au niveau des antennes locales et du bureau de pays des moyens nécessaires pour établir des rapports mensuels. Ces derniers présentent des informations à jour concernant la qualité de l'exécution, la conformité aux normes et les problèmes soulevés par les bénéficiaires ou les partenaires. On considère au PAM que la rigueur des rapports fait partie des meilleures pratiques. L'objectif assigné aux bureaux de section consiste à assurer sur site le suivi de 30 à 40 pour cent de l'ensemble des points de distribution de vivres en fonctionnement, soit une proportion bien supérieure aux objectifs du PAM dans les autres pays.
24. Le système de suivi et d'évaluation est avant tout conçu pour repérer les problèmes de détournement et de violation des règles en vigueur. Le dispositif est solide en ce qui concerne les indicateurs relatifs aux processus et aux produits, mais il laisse à désirer s'agissant des effets directs, de sorte qu'il ne permet pas de mesurer l'impact de l'assistance alimentaire sur les personnes visées, les communautés et les marchés locaux. Dans le cadre des travaux menés sur le terrain, les évaluateurs ont systématiquement constaté que les bénéficiaires avaient le sentiment que la concertation directe avec le PAM n'était pas satisfaisante et que, dans les rares cas où on les avait consultés, les réponses apportées étaient insuffisantes. Leurs principaux contacts avec le PAM avaient lieu dans le cadre des visites de suivi sur le terrain. En 2010, une base de données permettant de suivre les problèmes recensés a été créée, et une permanence téléphonique a été mise en place à l'intention des bénéficiaires. En 2011, 587 problèmes ont été enregistrés, mais le suivi s'est révélé fastidieux et lent; très peu de bénéficiaires ont appelé la permanence téléphonique¹¹.
25. En raison de l'accumulation de risques liés au contexte, à la programmation et aux opérations rencontrés en Somalie, il s'est avéré particulièrement difficile pour le PAM d'assurer une gestion satisfaisante des risques. S'agissant du contexte, l'équipe d'évaluation a conclu que le PAM avait adopté une stratégie à haut risque à partir du début de l'année 2009, lorsqu'il était devenu le seul organisme important à assurer une aide alimentaire dans les zones contrôlées par Al-Chabab et qu'il avait nettement amplifié l'aide alimentaire, en contradiction avec l'objectif d'autosuffisance agricole poursuivi par Al-Chabab. Aucune mesure d'urgence n'avait été prévue dans l'éventualité d'un retrait, et le PAM n'avait pas suffisamment prêté attention aux conséquences de l'évolution des politiques des donateurs¹² et aux risques accrus que l'interruption début 2010 de l'aide alimentaire qu'il apportait dans le Sud de la Somalie avait fait courir aux populations vulnérables.
26. Les mesures prises pour éviter de compromettre la réputation du PAM étaient insuffisantes. Durant la période 2007-2010, le PAM a adopté des méthodes de travail excluant la concertation et fonctionné en circuit fermé, ne s'adressant qu'à ses partenaires les plus proches, et son bilan en matière de communication est médiocre. La situation s'est encore aggravée lorsqu'il a gardé le silence à la suite des différentes allégations formulées en 2009, et en raison de l'absence de concertation avec les partenaires avant le retrait des zones contrôlées par Al-Chabab en janvier 2010. L'équipe d'évaluation a constaté la carence notable du bureau régional et des services du Siège, qui n'ont pas assumé leur rôle de prévention en limitant les risques institutionnels au cours de cette période.
27. Dans le centre-sud de la Somalie, les risques opérationnels sont restés très élevés durant l'ensemble de la période. Le PAM était très exposé à ces risques, et il a perdu 14 membres

¹¹ Seulement 2,5 appels par mois en moyenne entre juillet 2011 et 2012, probablement en raison d'un manque d'information.

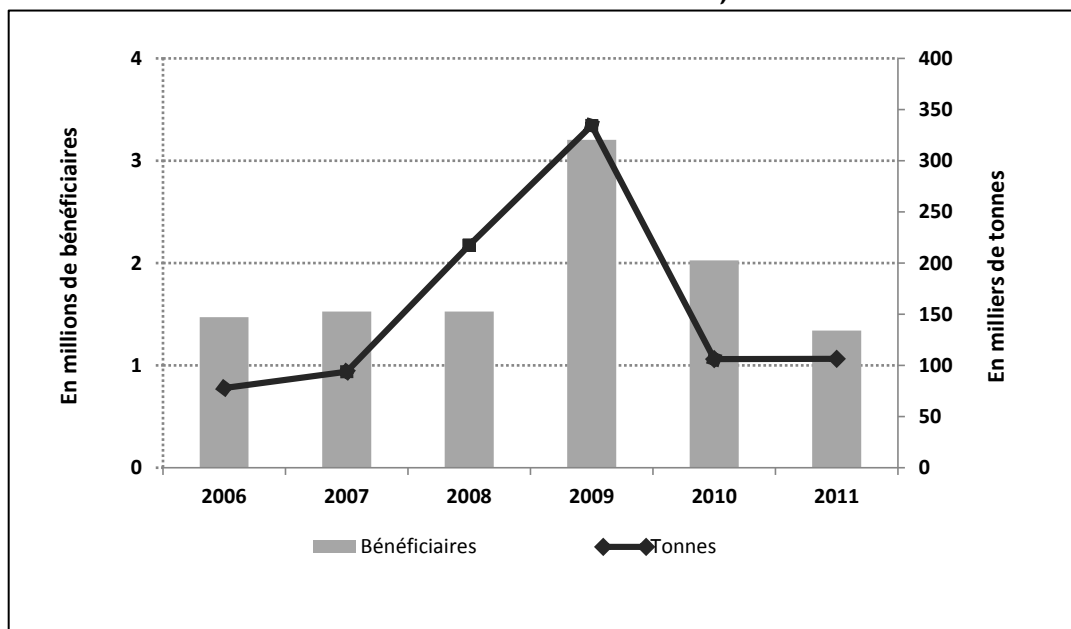
¹² Jusqu'en 2010, 60 pour cent des financements dont disposait le PAM pour ses opérations en Somalie provenaient des pouvoirs publics américains.

du personnel et sous-traitants depuis 2006. Les agents somaliens, en particulier ceux qui assurent le suivi sur le terrain, demeurent sur place pendant de longues périodes, et ils sont le principal lien entre les bénéficiaires et le PAM. L'équipe d'évaluation suggère de renforcer les effectifs sur le terrain¹³, car la situation qui règne fait peser un risque non négligeable sur le suivi et le contrôle et compromet la participation des bénéficiaires.

Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

28. Les opérations du PAM ont pris beaucoup d'ampleur durant la période couverte par l'évaluation, puisque le nombre de bénéficiaires est passé de 1,47 million en 2006 à 3,20 millions en 2009, soit près de la moitié de la population somalienne (voir la figure 2). Cet accroissement répondait à l'aggravation de l'insécurité dans le centre-sud du pays, à une succession d'épisodes de sécheresse et à la hausse des prix des produits alimentaires. Les secours d'urgence, en particulier les distributions générales de vivres, ont prédominé, et plus de 300 000 tonnes de vivres ont été distribuées en 2009 (voir la figure 2). À partir des derniers mois de 2010, la supplémentation alimentaire ciblée a été mise en place de préférence aux distributions générales de vivres, de manière à réduire la proportion d'erreurs d'inclusion, qui était élevée. La part des interventions nutritionnelles dans le total des activités du PAM a augmenté en conséquence. Les autres éléments de la nouvelle stratégie adoptée étaient l'interruption de l'aide spécifique dont bénéficiaient les personnes déplacées depuis longtemps, et la montée en puissance des activités Vivres contre travail (VCT) en situation de crise, celles-ci constituant une alternative ciblée aux distributions générales de vivres. Ces aménagements sont positifs, et ils devraient se traduire par une diminution de la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire qui existe dans certaines zones du Sud de la Somalie. La méthode d'autociblage reposant sur la distribution d'aliments cuisinés est appliquée depuis 2007 dans les quartiers urbains de Mogadiscio.

Figure 2: Nombre total de bénéficiaires et quantité de vivres distribuée en Somalie, 2006-2011



Source: archives du Bureau du PAM pour la Somalie

¹³ Le PAM fait appel à des équipes extérieures qui sont chargées d'apporter leur concours aux activités, mais de nombreuses parties prenantes ont fait valoir que, bien qu'il soit parfois nécessaire d'y recourir là où la sécurité n'était pas assurée, ces équipes ne permettaient pas de remplacer le personnel de terrain de manière satisfaisante.

29. Dans le cadre de la nouvelle stratégie d'intervention d'urgence du Bureau du PAM pour la Somalie, l'équipe d'évaluation a recensé certains groupes qui sont susceptibles d'être exclus des activités de supplémentation alimentaire ciblée: les ménages sans enfants, les personnes âgées ou handicapées et les populations pauvres vivant en milieu urbain. En outre, il existe des possibilités de mettre en place d'autres modalités d'aide comme les bons d'alimentation¹⁴, qui ont déjà été expérimentés à Burao en février 2012, ainsi que les transferts monétaires assortis ou non de conditions, qui présentent des avantages par rapport à l'aide alimentaire sur le plan de la logistique et de l'accès.
30. Sur la base d'une analyse plus satisfaisante de la situation en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, la composante nutritionnelle du portefeuille du PAM a été nettement amplifiée à partir de 2010, avec un éventail d'activités comprenant la supplémentation alimentaire généralisée pour les enfants en situation précaire, la supplémentation alimentaire ciblée pour les enfants souffrant de malnutrition aiguë, les femmes enceintes et les mères allaitantes, et la distribution de rations à emporter pour l'ensemble des enfants et des mères fréquentant les centres de santé maternelle et infantile (SMI). Les parties prenantes, y compris les pouvoirs publics, ont considéré que l'accent mis sur la nutrition constituait une réponse appropriée dans une perspective de prévention de la malnutrition et de promotion des soins de SMI. Il s'agit d'une approche souple qui peut être amplifiée ou réduite en fonction des besoins et des fluctuations saisonnières.
31. Bien que la fréquentation des centres de SMI ait nettement progressé grâce à ces interventions, il reste à craindre que certains enfants vivant dans des régions reculées soient exclus du programme de supplémentation alimentaire ciblée parce que celui-ci est dispensé dans des centres fixes; il est par conséquent nécessaire que le PAM développe un programme mobile parallèlement aux soins ambulatoires offerts dans le cadre du programme thérapeutique mis en place par l'UNICEF, afin d'éviter l'interruption des traitements et d'améliorer la couverture. Certains éléments laissent à penser que le couplage de la distribution d'une ration familiale avec la supplémentation alimentaire ciblée a permis d'améliorer les taux de récupération, tandis que d'autres suggèrent que, dans certains cas, les bénéficiaires font peut-être en sorte que le poids des enfants demeure insuffisant, de manière à continuer d'obtenir cette ration. Il est également possible que les activités de supplémentation alimentaire ciblée et de SMI fassent parfois double emploi.
32. La supplémentation alimentaire généralisée ne peut constituer qu'une solution temporaire, en particulier dans les zones pastorales du Nord, car elle ne s'attaque pas aux causes profondes de l'insécurité alimentaire. L'appui alimentaire apporté aux patients atteints de tuberculose ou vivant avec le VIH s'est avéré très efficace pour inciter au dépistage et assurer le respect des protocoles de soin, ce qui a permis d'obtenir un taux élevé de guérison pour les patients tuberculeux. Toutefois, comme c'est le cas pour plusieurs interventions nutritionnelles, l'approvisionnement en produits alimentaires n'a pas toujours été régulier.
33. Dans le cadre d'interventions visant à renforcer la sécurité alimentaire, le PAM a mis en place des activités VCT, Vivres pour la création d'avoirs (VCA) et Vivres pour la formation (VPF). Ces activités n'ont représenté qu'une part très faible du portefeuille¹⁵; sur le plan institutionnel, le Bureau du PAM pour la Somalie a mis du temps à s'impliquer dans

¹⁴ En collaboration avec le Bureau du PAM en République démocratique du Congo, le Bureau du PAM pour la Somalie a commencé en février 2012 à expérimenter la distribution de rations aux ménages sous forme de bons d'alimentation dans le cadre des activités de supplémentation alimentaire ciblée à Burao, dans le Somaliland.

¹⁵ En 2009 et 2010, ces activités ont représenté moins de 1 pour cent des ressources alimentaires allouées par le PAM.

les activités VCA. Ces projets, qui demandent un important travail de préparation, ont été mis en œuvre au coup par coup et ont abouti à des résultats plutôt limités. Les ruptures d'approvisionnement ont été particulièrement préjudiciables, et le caractère ponctuel des activités n'est pas compatible avec les besoins en matière de formation. Le faible rayon d'action et les compétences limitées des ONG locales partenaires du PAM ont constitué une difficulté majeure. Pour mettre en œuvre des activités VCA de plus grande ampleur et en renforcer les effets, il faut établir des partenariats plus stratégiques.

34. Le nombre d'écoles primaires ayant bénéficié d'un appui sous forme d'alimentation scolaire d'urgence, qui était de 118 en 2006, a culminé à 319 en 2009, avant que le PAM ne se retire de la région du centre-sud de la Somalie. Le PAM apporte son soutien à environ 10 pour cent des écoles en fonctionnement dans les zones auxquelles il a accès. Il ressort d'une récente évaluation interne que les écoles bénéficiant de l'aide du PAM ont atteint l'objectif d'accroissement de 10 pour cent par an du taux de scolarisation dans le Somaliland, mais pas dans le Puntland. Dans ces deux régions, le taux de scolarisation des filles a progressé.
35. Ni le Somaliland ni le Puntland ne disposent d'une base de données centralisée concernant les écoles; le PAM a donc utilisé les informations recueillies par d'autres organismes des Nations Unies, qui ne concordaient peut-être pas avec celles qu'avaient les autorités régionales responsables de l'enseignement. Les tentatives visant à impliquer les ministères pour qu'ils assument la responsabilité d'une partie du suivi n'ont pas obtenu un franc succès, et le suivi s'effectue encore principalement sous la conduite du PAM. Le programme d'alimentation scolaire d'urgence reste concentré autour des centres urbains importants, tandis que les zones situées dans le Nord, beaucoup plus exposées à l'insécurité alimentaire, font l'objet d'une attention insuffisante.

CONCLUSIONS

36. L'expérience du PAM en Somalie a infligé de douloureuses leçons entre 2006 et 2010, date à laquelle le Programme a perdu beaucoup de sa crédibilité au sein de la communauté internationale d'aide humanitaire. Depuis 2010, de gros progrès ont été accomplis pour redorer le blason du PAM en Somalie et pour mieux adapter les priorités opérationnelles aux réalités d'un contexte difficile. Toutefois, bien que le PAM s'appuie sur un socle diversifié d'analyses de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Somalie, l'importance des enjeux claniques qui sont à l'œuvre et la pertinence d'autres méthodes d'intervention applicables dans les différentes zones de subsistance ne sont pas encore assez bien comprises. Le PAM n'a pas suffisamment harmonisé son action avec celle des pouvoirs publics et des autres intervenants humanitaires, ce qui a contribué à saper sa crédibilité en 2009 et 2010; aujourd'hui, il fait davantage participer les principales parties prenantes à la planification, mais il lui faut mieux prendre en considération les stratégies complémentaires qu'elles mettent en œuvre et auxquelles il peut s'associer.
37. Jusqu'en 2010, le PAM et CARE assuraient des interventions d'assistance alimentaire d'une ampleur suffisante pour répondre aux besoins en Somalie; en raison d'insuffisances au niveau de la planification, le retrait du PAM, contraint de quitter de vastes régions du Sud et du centre du pays, a eu des répercussions majeures parce qu'aucune solution de rechange n'avait été suffisamment étudiée, même dans le cadre du mécanisme de coordination approprié. Cette question est devenue incontournable en raison de l'aggravation de la situation qui a conduit à déclarer la Somalie en situation de famine en juillet 2011. L'articulation entre les activités d'urgence et les activités de transition dans le cadre des opérations programmées a fait l'objet d'une plus grande attention à partir de

2010-2011, le PAM concentrant son action sur des zones plus stables, dans lesquelles il est possible d'améliorer la capacité de résistance des ménages et des communautés.

38. Entre 2006 et 2009, le Bureau du PAM pour la Somalie a démontré qu'il disposait des capacités et des compétences nécessaires pour apporter une aide alimentaire d'urgence avec efficacité, puisqu'il a fait mieux que prévu alors qu'il opérait dans un environnement très difficile. Les allégations de détournements formulées en 2009 et 2010 ont réduit à néant la confiance dont le PAM bénéficiait, tant aux yeux des tiers qu'en son sein; il a alors à juste titre concentré son attention sur le renforcement des mesures visant à assurer le respect des règles. Depuis 2010, le PAM a accompli des progrès significatifs et gagné en efficacité en privilégiant les activités nutritionnelles dans le cadre des interventions d'urgence. Les ressources limitées dont il dispose sont mieux utilisées, et il œuvre de manière plus stratégique avec certains des principaux partenaires de l'action humanitaire. Il reste toutefois du travail à faire dans des domaines importants; le PAM doit en particulier mieux rendre compte de son action aux bénéficiaires, mieux mettre en évidence les effets que les différentes interventions d'assistance alimentaire ont sur les ménages exposés à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et, dans un souci de pérennisation, veiller à ce que les institutions publiques viables qui sont chargées de la gestion des risques de catastrophe et de la planification dans les secteurs de l'éducation et de la santé aient les moyens d'agir avec efficacité.

RECOMMANDATIONS

Analyse de la sécurité alimentaire

39. **Principale recommandation 1.** L'unité du Bureau du PAM pour la Somalie chargée de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité devrait être renforcée afin qu'elle puisse produire des informations relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui complètent les évaluations et analyses effectuées par d'autres structures, notamment le Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition et le Réseau du système d'alerte rapide face aux risques de famine (FEWS NET). Ces informations devraient avant tout permettre au PAM d'être mieux armé pour prendre des décisions stratégiques pertinentes et tranchées en matière de programmation, mais elles devraient aussi contribuer à enrichir les connaissances des pouvoirs publics et des autres partenaires de l'action humanitaire en matière d'efficacité de la planification et des interventions. Plus précisément:

- 1a) Il conviendrait de faire réaliser des études indépendantes, avec l'appui technique du bureau régional et du Siège, afin de déterminer: i) les avantages que l'assistance alimentaire apporte aux différentes catégories de ménages en fonction de leur composition, de leur patrimoine et de la zone de subsistance dans laquelle ils vivent; ii) les effets de l'assistance alimentaire sur les économies agricoles et pastorales locales, et notamment les répercussions sur le marché du travail en Somalie; et iii) la situation des populations urbaines pauvres, à distinguer des groupes de personnes déplacées habituellement pris en charge, en faisant plus particulièrement référence au sexe et à l'appartenance à un clan, afin d'apporter des éléments avec lesquels étayer la stratégie de ciblage à venir du PAM. (*d'ici à la mi-2013*)
- 1b) Il faudrait améliorer la collecte et l'analyse des données relatives aux conditions économiques des marchés de produits alimentaires en Somalie, avec l'appui technique du bureau régional et du Siège, en s'intéressant plus particulièrement à leur capacité de répondre à l'évolution de la demande dans le cadre d'interventions

faisant appel aux lois du marché, comme les transferts monétaires et les bons, et aux répercussions des échanges transfrontaliers sur l'accès des ménages aux produits alimentaires de première nécessité, en collaboration avec FEWS NET et le Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition. (*d'ici à la fin 2013*)

Élaboration de la stratégie

40. **Principale recommandation 2.** Le PAM devrait asseoir la stratégie de pays – qui s'inscrit dans le cadre global de la Stratégie des Nations Unies pour l'aide à la Somalie – sur des stratégies territoriales prenant en considération: i) le contexte politique et les conditions de sécurité, qui diffèrent d'une zone à l'autre; ii) la diversité des zones de subsistance; iii) les différents dosages possibles entre activités de secours d'un côté et activités de développement de l'autre, selon que l'on privilégie la planification des interventions d'urgence, la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise, le redressement ou la transition; iv) les différentes modalités de transfert permettant d'apporter une assistance alimentaire – appuyées par la distribution de vivres, de bons ou d'espèces – qu'il est possible d'utiliser en fonction des différents environnements ruraux ou urbains; et v) la diversité des capacités des pouvoirs publics, des institutions et des partenaires de l'action humanitaire. Plus précisément:

2a) Lorsque c'est possible, les stratégies territoriales du PAM devraient viser davantage à lutter contre les causes profondes de la malnutrition grâce à la collaboration avec les principaux partenaires – l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole, l'Organisation internationale du Travail et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) – qui proposent toute une gamme de compétences spécialisées complémentaires, ce qui permet: i) d'adopter une approche concertée du renforcement de la capacité de résistance face aux crises des ménages et des communautés dans les régions les plus vulnérables de la Somalie; ii) de mieux exploiter les synergies dans la programmation et d'utiliser plus efficacement les ressources, par exemple en inscrivant les activités Vivres pour la création d'avoires dans des projets plus vastes de développement de l'agriculture et de l'élevage, ou en intégrant la supplémentation alimentaire ciblée aux soins ambulatoires du programme thérapeutique; et iii) de donner la priorité aux interventions telles que l'alimentation scolaire dans les zones le plus exposées à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, jusqu'ici peu prises en charge. (*d'ici à la fin 2013*)

Suivi et évaluation

41. **Principale recommandation 3.** Il faudrait que le PAM adopte un nouveau modèle conceptuel afin d'attacher plus d'importance à la mesure des résultats et de l'encourager. Les informations et analyses que produit l'unité chargée du suivi et de l'évaluation devraient constituer plus qu'un simple outil permettant de s'assurer du respect des règles; cette unité devrait orienter et appuyer plus concrètement la programmation du PAM en fournissant des informations de première main sur la pertinence des différentes interventions et leurs effets sur les différents groupes socioéconomiques, et moins s'en remettre à des données secondaires relativement peu fiables. Plus précisément:

3a) Il faudrait mettre au point des indicateurs permettant de mesurer les effets directs de manière réaliste, avec l'appui technique du bureau régional et du Siège. Ces indicateurs devraient se rattacher directement aux différentes activités qui composent les interventions du PAM, particulièrement dans le cas de formules novatrices comme la supplémentation alimentaire ciblée; ils devraient être intégrés

au système de suivi et d'évaluation, et les rapports normalisés sur les projets devraient en faire état au même titre que des données relatives aux produits. (*intégration aux rapports normalisés sur les projets en 2013*)

- 3b) Une stratégie favorisant l'interaction devrait être élaborée afin de préciser comment prendre en considération les questions et les préoccupations évoquées par les bénéficiaires et leur communauté dans le cadre du suivi assuré sur le terrain, et comment s'en servir pour guider la planification et la conception des activités. (*d'ici à la mi-2013*)

Renforcement des capacités

42. **Principale recommandation 4.** Le PAM doit disposer des compétences et des ressources nécessaires pour améliorer le suivi sur le terrain et pour assurer plus efficacement le renforcement des capacités des pouvoirs publics et des partenaires coopérants, afin que ceux-ci soient mieux à même d'appuyer les évaluations et de contribuer à la mise en œuvre des activités du PAM et à l'établissement des rapports; à cet effet, il faudra s'inspirer étroitement d'autres actions de renforcement des capacités menées au sein du système des Nations Unies. Plus précisément:

- 4a) Le PAM devrait renforcer la capacité des bureaux de section de produire et analyser des informations relatives aux produits et aux effets directs au sein du territoire dont ils sont chargés, en s'appuyant sur un plus grand nombre d'agents formés pour assurer le suivi sur le terrain et appréhendant mieux les objectifs relatifs à la nutrition et à la sécurité alimentaire qui font partie intégrante des activités programmées par le PAM. (*d'ici à la mi-2013*)
- 4b) Le PAM devrait appuyer plus efficacement les objectifs relatifs au renforcement des capacités dans les stratégies territoriales en mettant l'accent sur les capacités nécessaires au sein des administrations qui ont pour mission d'assurer la préparation aux situations d'urgence et la gestion des risques de catastrophe – telles l'Autorité nationale de recherche environnementale, de préparation et de gestion des risques de catastrophe dans le Somaliland, et l'Agence chargée des affaires humanitaires et de la gestion des catastrophes dans le Puntland – et sur les services de planification dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Le renforcement des capacités devrait permettre aux services administratifs d'assumer davantage de responsabilités dans la collecte de l'information, le suivi et l'appui technique aux interventions de formation, d'alimentation scolaire et de nutrition. (*d'ici à la fin 2013*)

Communication et coordination

43. **Principale recommandation 5.** Le PAM doit améliorer très sensiblement la concertation avec des tiers et la communication en ce qui concerne les analyses, la planification des activités et la prise de décisions, afin d'accroître la transparence et de mieux rendre compte de son action aux principales parties prenantes. Plus précisément:

- 5a) Pour prolonger les initiatives récemment engagées afin d'entretenir des contacts réguliers avec les donateurs au niveau du bureau de pays et avec les partenaires coopérants au niveau des bureaux de section, le PAM devrait élaborer une stratégie de communication et de partenariat définissant un certain nombre d'activités dans le cadre desquelles les partenaires seront régulièrement tenus informés de l'avancement des programmes et des questions qui s'y rapportent, avec l'appui technique du bureau régional et du Siège. (*d'ici à la mi-2013*)

5b) Le PAM, qui dirige aux côtés de la FAO le module de la sécurité alimentaire récemment mis en place à Nairobi et sur le terrain, devrait à ce titre: i) organiser l'étude d'un éventail de possibilités d'intervention à court et à long terme s'appuyant sur les analyses de la sécurité alimentaire et nutritionnelle établies par le Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition, le Réseau du système d'alerte rapide face aux risques de famine et le PAM; ii) définir le rôle que le PAM, la FAO et les autres partenaires peuvent jouer dans ces interventions; iii) communiquer aux autres principaux intervenants les analyses, les plans d'exécution, les rapports intérimaires et les éléments du suivi et de l'évaluation se rapportant à ses activités d'assistance alimentaire; et iv) utiliser le module pour sensibiliser les partenaires à la nécessité de disposer de stratégies de rechange au cas où un intervenant de premier plan, comme le PAM, ne pourrait avoir accès à certaines zones. (*d'ici à la mi-2013*)

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEWS NET	Réseau du système d'alerte rapide face aux risques de famine
IPC	classification de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire
ONG	organisation non gouvernementale
SMI	santé maternelle et infantile
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCA	Vivres pour la création d'avoirs
VCT	Vivres contre travail
VPF	Vivres pour la formation