



Distribution: Générale

Date: 16 novembre 2016

Original: Anglais

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.2/2016/6-B/Rev.1

Rapports d'évaluation

Pour examen

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

Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités en Iraq (2010–2015)

Résumé

L'évaluation du portefeuille d'activités en Iraq porte sur les sept opérations que le PAM a menées dans le pays entre 2010 et 2015 et sur la stratégie de pays établie pour 2010–2014. Elle analyse l'alignement et le positionnement stratégique du PAM; les facteurs ayant présidé aux décisions de nature stratégique et la qualité de celles-ci; et la performance et les résultats du portefeuille d'activités dans son ensemble.

L'Iraq est un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, classé au 121^{ème} rang sur 188 pays selon l'indice de développement humain 2015. Cependant, le net recul des cours mondiaux du pétrole en 2015 et la crise en cours sur le plan de la sécurité ont eu de graves répercussions sur l'économie et la sécurité alimentaire du pays. En 2014, quelque 22,5 pour cent des 35,87 millions d'habitants vivaient en dessous du seuil de pauvreté.

Pendant la période couverte par l'évaluation, l'unité et la stabilité nationales ne se sont pas concrétisées et les tensions politiques et l'insécurité se sont généralisées. À la fin de l'année 2015, 3,2 millions de personnes étaient déplacées et 3 autres millions vivaient dans des zones contrôlées par l'organisation terroriste connue sous le nom de Daech. Selon le plan d'aide humanitaire pour l'Iraq établi pour 2016, près d'un tiers de la population iraquienne, soit 10 millions de personnes, avaient besoin d'une aide humanitaire, dont 2,5 millions d'une assistance alimentaire.

Formulée en période de paix, la stratégie de pays a été conçue, à juste titre, pour permettre au PAM de commencer à jouer un rôle de "catalyseur" et non plus d'"exécutant", en offrant aux pouvoirs publics un appui en matière de développement en vue du renforcement des systèmes nationaux de protection sociale, et notamment la réforme du système public de distribution. À l'époque, la stratégie était adaptée aux besoins de l'Iraq dans le domaine humanitaire et sur le plan du développement, tout en étant cohérente avec les objectifs et les politiques nationaux du Gouvernement.

Conformément aux dispositions de la politique en matière d'évaluation (2016–2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) et compte tenu de la nécessité de préserver l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, il se peut que certaines formulations dans le présent rapport ne respectent pas la terminologie standard du PAM; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnatrices responsables:

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

Mme G. Duffy
Chargée de l'évaluation
Bureau de l'évaluation
tél.: 066513-3758

Du fait de la crise récente et de l'affaiblissement de l'appui apporté par les donateurs aux initiatives de développement en Iraq, la stratégie de pays est devenue quelque peu redondante. Le PAM a su réajuster le portefeuille pour faire face aux besoins humanitaires, dans le cadre de l'intervention d'urgence de niveau 3 lancée à l'échelle du système par le Comité permanent interorganisations.

Il est ressorti de l'évaluation que la base de données factuelles censée éclairer les décisions relatives à l'appui apporté par le PAM comportait de graves lacunes. Le bureau de pays a eu le mérite de prendre les grandes décisions stratégiques nécessaires pour passer à l'échelle d'une intervention d'urgence de niveau 3, malgré la disponibilité limitée de données concrètes, fiables et actualisées sur lesquelles s'appuyer. Le ciblage d'une population mobile, en particulier une population urbaine, a constitué un véritable défi. Les importantes pénuries d'effectifs, notamment à des postes de responsabilité essentiels, la forte rotation du personnel et les retards pris dans le déploiement d'agents pendant l'intervention d'urgence ont eu des incidences sur l'efficacité opérationnelle et ont contribué au manque de cohérence des approches et de la prise de décisions.

Selon l'évaluation, la performance des programmes a été mitigée. Le PAM a tiré parti de son avantage comparatif et de son savoir-faire dans le domaine logistique pour aider un grand nombre de personnes déplacées dans une vaste zone géographique, malgré les difficultés d'accès et les problèmes de sécurité. Le PAM s'est positionné de manière stratégique aux côtés de ses partenaires des Nations Unies, à la fois en répondant aux besoins humanitaires immédiats et en mettant en place des modalités d'appui plus flexibles. Son passage récent aux transferts de type monétaire a été particulièrement apprécié, s'agissant d'aider les personnes déplacées de manière économique, et il a trouvé les moyens de consolider ses atouts dans ce secteur.

Les activités liées aux filets de protection sociale ont eu moins de succès car elles avaient dû être suspendues ou n'avaient pas atteint les cibles fixées. Cet état de fait, allié à une pénurie de financement et au manque de prise en main par les pouvoirs publics du programme de réforme indispensable, a contribué à l'arrêt précoce des activités de développement des capacités entreprises par le PAM.

L'évaluation a permis de déterminer les pistes à suivre et les défis à relever, et de formuler sept recommandations axées sur l'adoption d'une nouvelle stratégie de pays, qui tienne compte de la nature prolongée du conflit en Iraq et de la possibilité de fournir un appui à plus long terme aux programmes menés par le Gouvernement, et qui repose sur une base de données factuelles solide et s'accompagne d'une amélioration du ciblage et de la conception des programmes.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités en Iraq (2010–2015)" (WFP/EB.2/2016/6-B/Rev.1) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2016/6-B/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

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

Introduction

1. La présente évaluation du portefeuille d'activités en Iraq porte sur la stratégie de pays établie par le PAM pour la période 2010–2014 et sur les activités qu'il a menées de 2010 à 2015. La composante iraquienne de l'opération d'urgence régionale 200433 relative aux réfugiés syriens a fait l'objet d'une évaluation en 2015¹ et n'est donc pas visée par la présente évaluation.
2. Comme toutes les autres évaluations de portefeuille de pays, celle-ci a porté sur: i) l'alignement et le positionnement stratégique de la stratégie de pays et du portefeuille d'activités du PAM; ii) les facteurs ayant présidé aux décisions de nature stratégique et la qualité de celles-ci; et iii) la performance et les résultats du portefeuille du PAM. Une équipe externe indépendante a réalisé l'évaluation – à laquelle ont participé 305 parties prenantes² – en employant des méthodes variées: examen de données secondaires et de documents³; examen de données primaires qualitatives et quantitatives; et visites sur le terrain en mars et en avril 2016, comportant des discussions de groupes avec des bénéficiaires des deux sexes. Les contraintes qui étaient liées notamment aux restrictions d'accès à certaines zones opérationnelles et à la mémoire institutionnelle limitée résultant du taux élevé de rotation du personnel, ont été partiellement surmontées par la conduite de deux enquêtes en ligne.

Contexte

3. L'Iraq fait partie des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure⁴ et est classé au 121^{ème} rang sur 188 pays selon l'indice de développement humain 2015. Cependant, le net recul des cours mondiaux du pétrole en 2015 et la crise en cours sur le plan de la sécurité ont eu des répercussions importantes sur l'économie et la sécurité alimentaire du pays. Selon l'indice de la faim dans le monde 2015, la situation en Iraq est "grave", et le pays est classé au 58^{ème} rang des 104 pays examinés. En 2014 déjà, quelque 22,5 pour cent des 35,87 millions d'habitants vivaient en dessous du seuil de pauvreté.
4. Selon les estimations de l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité réalisée en 2008, 930 000 personnes étaient touchées par l'insécurité alimentaire et 2,8 millions de personnes supplémentaires – soit 9,4 pour cent de la population – étaient exposées au risque d'insécurité alimentaire et tributaires des rations alimentaires obtenues grâce au système public de distribution mis en place par le Gouvernement. Aucune enquête détaillée n'a été conduite depuis lors, mais une évaluation des besoins réalisée en 2015 a indiqué que 22 pour cent des ménages déplacés vivant dans des communautés d'accueil n'étaient pas capables de pourvoir à leurs besoins fondamentaux⁵.
5. Malgré le retrait progressif des forces armées américaines entre 2009 et 2011, l'unité et la stabilité nationales ne se sont pas concrétisées. Pendant la période couverte par l'évaluation, les tensions politiques et l'insécurité se sont généralisées. La présence de l'organisation terroriste connue sous le nom de Daech, et ses répercussions, n'ont cessé de s'étendre, une tendance qui ne s'est inversée que récemment. L'escalade de la violence a atteint un pic en 2014, entraînant des déplacements de grande ampleur ainsi qu'un basculement radical de l'appui apporté à l'Iraq par la communauté internationale, qui s'est détournée du développement pour privilégier l'aide humanitaire (figure 1). Fin 2015, le contrôle de vastes régions de l'Iraq par Daech et par des groupes d'opposition armés a provoqué le déplacement de 3,2 millions de personnes, tandis que 3 autres millions vivaient dans des zones contrôlées par Daech. Selon le plan d'aide humanitaire pour l'Iraq établi pour 2016, près d'un tiers de la population iraquienne, soit 10 millions de personnes, avaient besoin d'une aide humanitaire, dont 2,5 millions d'une assistance alimentaire⁶.

¹ PAM. 2015. *Evaluation of WFP's Regional Response to the Syrian Crisis (2011-2014)*, et rapport succinct de l'évaluation de l'intervention lancée par le PAM pour faire face à la crise syrienne (WFP/EB.A/2015/7-C).

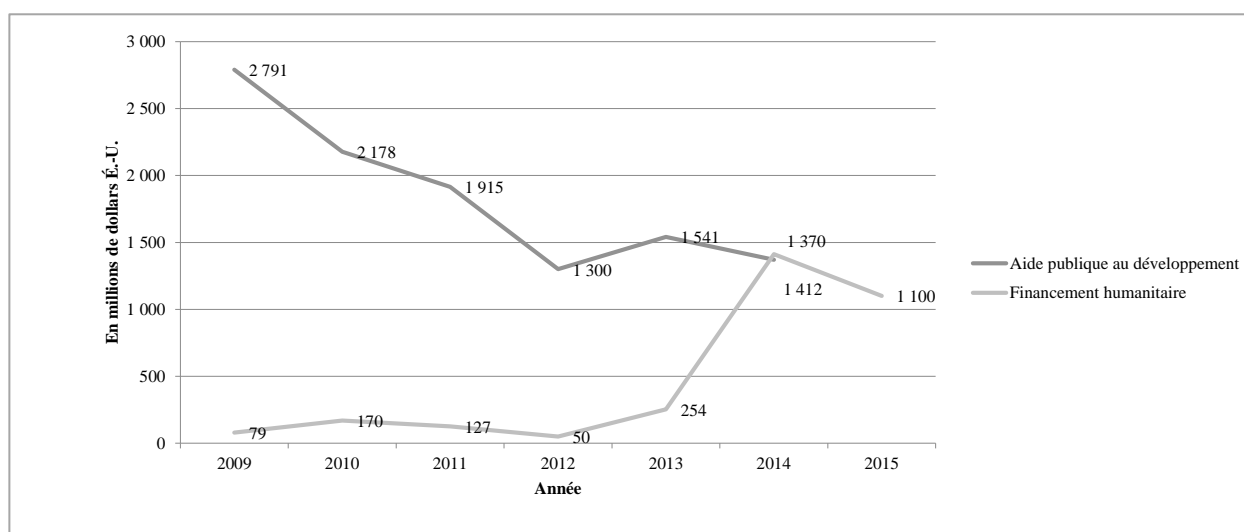
² Dont 179 ont été consultées lors de discussions de groupe.

³ Notamment la note sur l'audit interne consacré aux opérations du PAM en Iraq AR/16/8 juin 2016.

⁴ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.PP.CD>.

⁵ Initiative REACH. 2015. *Multi-Cluster Needs Assessment of IDPs Outside Camps in Iraq*.

⁶ Bureau de la coordination des affaires humanitaires. 2016. Plan d'intervention humanitaire en Iraq.

Figure 1: Aide internationale en faveur de l'Iraq pendant la période 2010–2015

Il n'existe pas de données disponibles sur l'aide publique au développement en 2014/2015.

Sources: <http://fts.unocha.org>, <http://data.worldbank.org/>

6. En août 2014, compte tenu de l'ampleur de la situation humanitaire et de ses liens avec la crise en République arabe syrienne, le Comité permanent interorganisations a lancé en Iraq une intervention d'urgence de niveau 3 – le niveau le plus élevé – à l'échelle du système, en vue d'intensifier l'aide⁷.
7. Les forces gouvernementales iraqiennes ont libéré un certain nombre de zones précédemment contrôlées par Daech et des personnes déplacées ont pu revenir dans certaines d'entre elles, mais beaucoup ont trouvé des habitations saccagées ou détruites et des zones potentiellement piégées et minées, quasiment dénuées de services. Les questions de protection sont primordiales car les parties au conflit violent régulièrement les droits de l'homme et le droit humanitaire international. Bombardements aveugles, exécutions de masse, enlèvements, viols, pillages et expulsions sont courants dans les zones durement touchées, et les violences confessionnelles menacent de déchirer les communautés⁶.
8. En raison du conflit en cours, de la stagnation économique et des déplacements de grande ampleur, la qualité de l'éducation s'est considérablement dégradée dans le pays⁸. Les inégalités entre les sexes ont été recensées comme l'un des défis majeurs.

Stratégie et portefeuille d'activités du PAM

9. Le PAM est présent en Iraq depuis 1964. Entre 2010 et 2015, son portefeuille d'activités dans ce pays a consisté en sept opérations, représentant un budget total de plus de 375 millions de dollars É.-U., qui ont été radicalement réorientées en 2014, comme le montre la figure 2. Entre 2010 et 2015, le montant total des dépenses du portefeuille s'est établi à quelque 354 millions de dollars, dont la majeure partie – 291 millions de dollars – a été consacrée à des opérations d'urgence. Celles-ci et les interventions de secours/redressement ont reçu 74 pour cent et 78 pour cent, respectivement, des besoins budgétaires prévus, alors que le projet de développement n'en a reçu que 12 pour cent. Les plans d'aide humanitaire ont donné aux opérations humanitaires un cadre commun, au titre duquel plus de 33 pour cent du financement total affecté à ces plans en 2015 ont été attribués au PAM et aux modules dont il est le chef de file⁹.

⁷ L'opération d'urgence en Iraq a été classée dans la catégorie des interventions d'urgence de niveau 3 du PAM le 11 août 2014, et prolongée jusqu'au 28 février 2017.

⁸ Notamment dans le cycle secondaire, avec des taux de fréquentation scolaire de 52 pour cent pour les garçons et de 44 pour cent pour les filles. Organisation internationale pour les migrations. Mai 2013. *Barriers to Secondary School Attendance*.

⁹ Le module mondial de la sécurité alimentaire, le module de la logistique et le module des télécommunications d'urgence.

Figure 2: Portefeuille d'activités du PAM en Iraq, 2010–2015

Activités	Crise humanitaire							
	Développement des capacités	SNMI	Alimentation scolaire	Espèces pour la création d'actifs	Transport aérien	Distributions générales de vivres	Appui à la coordination	
Projets	Projet de développement 200104		IPSR 200035	Opération spéciale 200117		IR-Op. d'urg. 200663	Op. d'urg. 200677	
Orientation stratégique	Protection sociale et filets de sécurité			Éducation et lutte contre la malnutrition chronique		Sauver des vies		
Stratégie du PAM	Stratégie de pays du PAM 2010-2014					Stratégie/concept non écrit des interventions du PAM, plans de secours, etc.		
Principaux tourments politiques et sur le plan de la sécurité	Le Parlement approuve l'accord de retrait de toutes les troupes des États-Unis d'Amérique avant 2011	L'Iraq reprend le contrôle de la Zone verte et acquiert plus de pouvoirs sur les troupes étrangères	La dernière brigade de combat des États-Unis d'Amérique quitte l'Iraq	Escalade de la violence. En août, 40 attaques coordonnées en un seul jour. Gouvernement d'unité nationale désespéré, un mandat d'arrêt est lancé à l'encontre du Vice-Président sunnite.	Attentats à la bombe et à l'arme à feu ciblent les chiïtes toute l'année.	Les troupes envahissent brutalement les camps de protestation sunnites anti-gouvernementaux. Massacre dans le camp d'Ashraf, accueillant des milliers de personnes. Intensification de l'insurrection jusqu'aux niveaux de 2008.	Les États-Unis d'Amérique lancent des attaques aériennes contre Daech, à l'appui du Gouvernement iraquien. Daech s'empare de Mossoul, causant le déplacement de milliers de personnes. En janvier, Daech infiltre Fallouja et Ramadi.	Plus de 900 attaques aériennes américaines répertoriées en janvier. Dans un premier temps, Daech prend Ramadi, capitale de l'Anbar, puis perd du terrain face aux forces gouvernementales
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015

IR-Op. d'urg. = opération d'urgence permettant une intervention immédiate; SNMI = santé et nutrition maternelles et infantiles; IPSR = intervention prolongée de secours et de redressement.

Source: équipe d'évaluation.

- Conçue en période de paix, la stratégie de pays (2010–2014) a été élaborée suivant le principe selon lequel l'Iraq étant un pays à revenu intermédiaire relativement prospère, le rôle du PAM devrait être d'aider les autorités à utiliser leurs ressources d'une manière plus efficace et plus transparente afin de trouver des solutions à l'insécurité alimentaire. Le bureau de pays du PAM en Iraq a d'abord centré ses efforts sur l'aide au développement, dans le cadre de deux projets¹⁰ bénéficiant d'un appui financier de la part du Gouvernement iraquien. Le projet de développement visait à renforcer les systèmes nationaux de protection sociale au moyen d'une réforme du système public de distribution et d'une diversification des filets de protection sociale liés au secteur productif. La relation établie de longue date entre le système public de distribution et le PAM remonte au programme "Pétrole contre nourriture", établi par l'Organisation des Nations Unies en 1995.
- L'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) a démarré en même temps que le projet de développement, en avril 2010, et est actuellement en attente de l'approbation de sa prolongation jusqu'en décembre 2016¹¹. La principale composante – l'alimentation scolaire – a été suspendue en janvier 2014¹², en raison d'un différend non résolu concernant les biscuits à haute teneur énergétique importés. Ce différend a entraîné le gel des fonds fournis par le

¹⁰ Projet de développement 200104 "Renforcement des capacités pour la réforme du système public de distribution et le développement des réseaux de protection sociale à l'intention des groupes vulnérable en Iraq" et IPSR 200035 "Appui aux groupes vulnérables".

¹¹ L'IPSR 200035 était initialement planifiée sur deux ans (avril 2010-mars 2012) mais a fait l'objet de neuf révisions budgétaires. Le 19 août 2015, une note conceptuelle a été approuvée; elle décrivait comment le projet de développement 200855 poursuivrait les activités de développement actuellement conduites par le PAM dans le cadre de l'IPSR.

¹² Les activités d'alimentation scolaire ont continué dans certains sites, avec les produits alimentaires qui restaient à la fin de l'année 2013.

Gouvernement qui avaient été transférés au PAM en 2013 aux fins du financement d'un deuxième cycle d'alimentation scolaire¹³. Des activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs ont été conduites, au moyen de transferts de type monétaire, pendant la période 2011–2013, et des activités relatives à la santé et la nutrition maternelles et infantiles ont ciblé les enfants âgés de 6 à 59 mois, les femmes enceintes et les mères allaitantes.

12. En 2014, l'escalade du conflit et les déplacements ont déclenché le lancement de deux opérations d'urgence permettant une intervention immédiate¹⁴, fusionnées par la suite en une intervention unique¹⁵. Deux opérations spéciales ont également été menées pour couvrir les activités des modules de la logistique et des télécommunications d'urgence, dont le PAM est le chef de file.
13. Les opérations d'urgence ont été intensifiées pour faire face aux besoins croissants, tant des personnes déplacées (dont le nombre est passé de 240 000 à 2,2 millions) accueillies dans des camps et des communautés d'accueil, que des populations résidant dans des zones de conflit accessibles. Une aide d'urgence indispensable à la survie a été distribuée sous la forme de colis alimentaires familiaux et de rations d'aide immédiate composées de produits alimentaires prêts à consommer, destinées aux personnes en cours de déplacement. Par la suite, des bons-produits permettant de se procurer des vivres chez certains détaillants ont été distribués autant que de besoin.

Constatations issues de l'évaluation

Alignement et positionnement stratégique

14. La stratégie de pays a été conçue, à juste titre, pour permettre au PAM de commencer à jouer un rôle de "catalyseur" et non plus d'"exécutant" (voir le paragraphe 10). Cependant, le système public de distribution du Gouvernement était loin de fonctionner parfaitement, les programmes publics d'alimentation scolaire manquaient d'efficacité et la dernière analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité en date (2008) avait permis de détecter des poches d'insécurité alimentaire. À l'époque, la stratégie était adaptée aux besoins de l'Iraq dans le domaine de l'aide humanitaire et dans celui du développement, tout en étant en harmonie avec les objectifs et les politiques nationaux du Gouvernement.
15. L'évaluation a également permis de constater que la stratégie était bien alignée sur le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013 et contribuait en particulier à la réalisation des Objectifs stratégiques 3, 4 et 5¹⁶; elle était demeurée pertinente par la suite au regard du Plan stratégique du PAM pour 2014–2017 et des Objectifs stratégiques 1, 2 et 4.
16. La stratégie de pays avait été établie compte tenu d'un examen de l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité de 2008, des politiques nationales de développement et des consultations conduites auprès de représentants du Gouvernement de Bagdad et de la Région du Kurdistan iraquien.
17. Globalement, le bureau de pays a travaillé en étroite concertation avec un certain nombre de ministères, même si les activités elles-mêmes n'ont pas répondu aux attentes. Ces dernières années, le système public de distribution, géré par le Ministère du commerce, s'est retrouvé sous les projecteurs aux niveaux national et international et la nécessité de le réformer a été acceptée, dans le principe, au sein des cercles gouvernementaux. Le lancement d'un projet de développement visant à améliorer les capacités en matière de logistique et l'efficacité interne du

¹³ Cette question a fait l'objet d'une enquête du Bureau des inspections et des enquêtes du PAM (le rapport n'a pas été mis à la disposition de l'équipe d'évaluation) et d'un audit interne.

¹⁴ Opération d'urgence permettant une intervention immédiate 200633 "Assistance alimentaire d'urgence pour les personnes déplacées par les combats à Fallouja et Ramadi"; opération d'urgence permettant une intervention immédiate 200709 "Assistance alimentaire d'urgence aux personnes déplacées par les combats dans la ville de Mossoul, Gouvernorat de Ninive".

¹⁵ Opération d'urgence 200677 "Aide d'urgence aux populations touchées par la crise à Al Anbar".

¹⁶ Objectif stratégique 3 – Remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition; Objectif stratégique 4 – Réduire la faim chronique et la dénutrition; et Objectif stratégique 5 – Renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux.

système était donc parfaitement cohérent avec les objectifs officiels, mais – faute de l'implication nécessaire des pouvoirs publics – l'échec était quasiment inévitable.

18. Le système public de distribution manque toujours d'efficacité et de transparence et les programmes nationaux de protection sociale et de filets de sécurité font encore cruellement défaut. Le recours récent par le PAM aux transferts de type monétaire pour aider les personnes déplacées a été favorablement accueilli par les autorités nationales à tous les niveaux; les parties prenantes interrogées ont toutes été d'accord pour déclarer que cette modalité, lorsqu'elle peut être appliquée, constitue le meilleur moyen de faire avancer les choses.
19. Avec l'apparition de l'insécurité liée à Daech, le PAM a convenablement réajusté le portefeuille pour faire face aux besoins humanitaires, et il a intensifié sa collaboration avec le Ministère des migrations et des déplacements, chargé de l'assistance aux personnes déplacées.
20. Dans un environnement opérationnel difficile, et tandis qu'un certain nombre d'organismes des Nations Unies avaient signalé que l'équipe de pays des Nations Unies ne fonctionnait pas au maximum de son potentiel, le PAM est parvenu à organiser ses propres alignements stratégiques de façon à ce que celle-ci puisse mener à bien ses activités. À la faveur du mécanisme d'intervention rapide, à l'utilité reconnue, le PAM a fait équipe avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et, plus récemment, avec le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), afin de fournir des rations pour trois jours destinées à apporter une aide immédiate aux personnes récemment déplacées. Il œuvre en outre fructueusement avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, à la promotion de l'adoption d'interventions de type monétaire quand il y a lieu. La mise au point récente par le PAM d'une carte associée au système de gestion des opérations en espèces (SCOPE), grâce auquel des transferts provenant de plusieurs organisations peuvent être effectués, constitue un progrès important dans cette direction et, de plus, correspond aux préférences des bénéficiaires et s'avérera probablement plus flexible et d'un meilleur rapport coût-efficacité.

Facteurs ayant présidé aux décisions de nature stratégique et qualité de celles-ci

21. Du fait de la crise récente et de l'affaiblissement de l'appui apporté par les donateurs aux initiatives de développement en Iraq, la stratégie de pays est devenue quelque peu redondante. Le bureau de pays a su réorienter ses priorités, en privilégiant les opérations d'urgence et en tirant le meilleur parti possible de l'avantage comparatif du PAM en Iraq, pour répondre aux besoins humanitaires à court terme. Le PAM étant une organisation aux capacités logistiques démontrées, la livraison à grande échelle de produits alimentaires dans une zone géographique étendue correspond parfaitement à son mandat et à ses compétences institutionnelles. Outre ces compétences, son réseau de partenaires coopérants locaux et internationaux et l'utilisation d'entrepôts stratégiquement situés permettant d'atteindre des zones auxquelles son personnel et ses véhicules n'avaient pas accès, l'ont aidé à étendre considérablement son rayon d'action.
22. Il est ressorti de l'évaluation que la base de données factuelles censées éclairer les décisions relatives à l'appui apporté par le PAM comportait de graves lacunes: depuis le début des déplacements de grande ampleur, fin 2014, ni analyse approfondie de la vulnérabilité dans le pays ni enquête détaillée sur la sécurité alimentaire ou la situation économique des ménages de personnes déplacées n'a été conduite. L'écart de huit ans entre la dernière analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité et l'analyse en cours de préparation avec le Ministère de la santé est jugé trop long, même s'il peut se comprendre du fait des contraintes liées à la sécurité et des capacités existantes des pouvoirs publics¹⁷. On aurait pu s'attendre à ce que le module mondial de la sécurité alimentaire, dont le PAM est le chef de file, conduise à un moment ou un autre une évaluation de la sécurité alimentaire en situation d'urgence.

¹⁷ Une enquête en grappes à indicateurs multiples avait été planifiée par l'UNICEF pour le milieu de l'année 2014 mais, le Bureau central de la statistique ne disposait pas semble-t-il de capacités suffisantes pour conduire en même temps une analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité.

23. Le ciblage d'une population mobile, en particulier une population urbaine, a constitué un véritable défi. L'approche de ciblage adoptée par le PAM a suscité un certain mécontentement chez le Gouvernement et les partenaires coopérants. Initialement, une assistance alimentaire généralisée a été fournie en fonction du statut, c'est-à-dire à toutes les personnes déplacées qui détenaient une carte du système public de distribution. Cependant, en 2015, des critères de ciblage démographique¹⁸ fondés sur des évaluations ponctuelles, telles qu'une évaluation rapide de la sécurité alimentaire conduite au titre de l'initiative REACH¹⁹, ont été appliqués pour sélectionner les personnes déplacées susceptibles de bénéficier d'une assistance du PAM. Bien que l'approche ait été affinée au fil du temps, elle n'a pas tenu compte des différences socioéconomiques au sein des communautés de personnes déplacées, ni des aspects culturels concernant l'aptitude des femmes à travailler en dehors du ménage, ni des différences régionales au sein du pays lui-même. Il ressort de l'évaluation que, si les difficultés étaient sans nul doute importantes, une approche du ciblage fondée sur les besoins aurait néanmoins dû être mise en œuvre plus tôt.
24. À son crédit, le bureau de pays a pris les principales décisions stratégiques nécessaires – malgré le volume limité de données concrètes fiables et actualisées sur lesquelles s'appuyer – pour passer rapidement d'opérations d'envergure relativement modeste à une intervention permettant de faire face à une situation d'urgence de niveau 3. Divers éléments utiles ont été recueillis auprès d'une série de grandes parties prenantes et un avis technique sur le ciblage a été demandé au Siège puis suivi. Cependant, ces processus auraient pu être améliorés si les partenaires s'étaient davantage investis dans la prise de décisions et partant s'étaient plus impliqués s'agissant d'y donner suite.
25. Les importantes pénuries de personnel, y compris à des postes de responsabilité essentiels²⁰, le taux élevé de rotation du personnel et le retard pris dans le déploiement pendant l'intervention d'urgence ont eu des incidences sur l'efficacité opérationnelle et ont contribué au manque de cohérence des approches et de la prise de décisions. L'absence de personnel essentiel aux postes de chargé de l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) et du suivi et de l'évaluation a été particulièrement dommageable car elle a limité les capacités du bureau de pays en matière d'analyse et de suivi ainsi que son aptitude à appuyer la prise de décisions fondée sur des données factuelles. Le suivi par des tiers a été employé à titre de complément, spécialement mais pas exclusivement dans les zones inaccessibles. Quoi qu'il en soit, l'établissement de rapports n'a pas été satisfaisant du point de vue de la régularité et de la qualité et n'a pas pu contribuer à éclairer les décisions liées aux programmes²¹.

Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

26. La performance et les résultats du portefeuille d'activités ont été évalués principalement au moyen des données relatives aux produits obtenus pendant la période 2012–2015, en raison d'incohérences et de lacunes dans les données relatives aux effets directs, au manque d'informations de référence concernant les opérations d'urgence, et à l'absence de données fiables ayant trait à la période 2010–2012. La performance des programmes a été mitigée (figure 3). Au début de la période couverte par l'évaluation, le PAM et ses partenaires ont aidé la population iraquienne dans tous les gouvernorats les plus défavorisés, mais n'ont pas pu le faire autant que prévu initialement, en raison de difficultés opérationnelles et d'un déficit de financement.

¹⁸ Les critères de sélection initiaux étaient les suivants: détenteurs de cartes du système public de distribution et ménages ne comptant pas d'adulte en âge de travailler – 18–60 ans; ménages comptant un ou plusieurs membres mentalement ou physiquement handicapés; ménages dirigés par une femme, notamment une veuve; ménages ayant difficilement ou pas du tout accès à l'emploi.

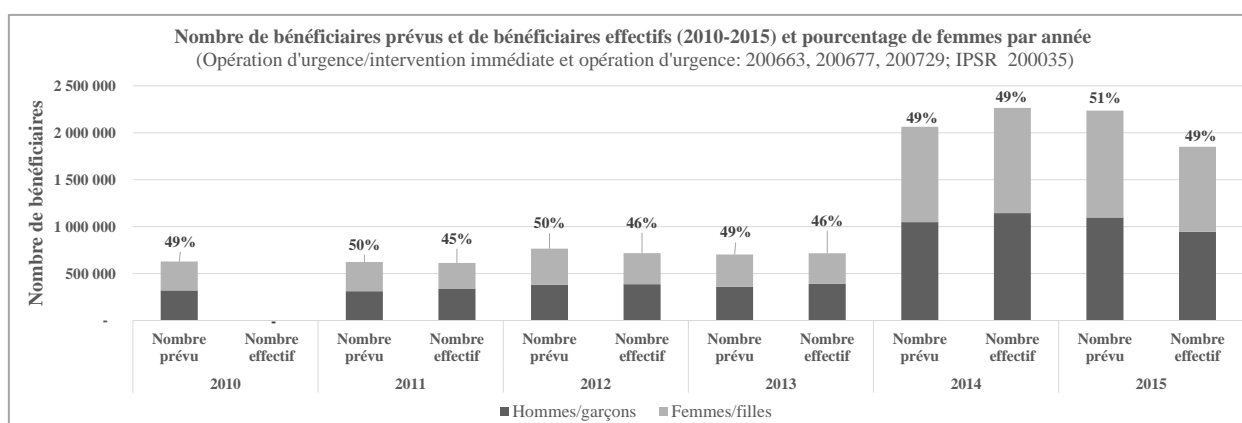
¹⁹ Initiative REACH. Juillet 2015. Évaluation rapide de la sécurité alimentaire des personnes déplacées et des communautés d'accueil – Région du Kurdistan iraquien.

²⁰ Par exemple, aux postes de coordonnateur des secours d'urgence, directeur de pays adjoint, responsable de programme, chargé de l'ACV et chargé du suivi et de l'évaluation.

²¹ Il est trop tôt pour savoir si les investissements réalisés par le chargé du suivi et de l'évaluation dans le bureau de pays (un membre du personnel recruté à l'échelle internationale) dans la formation des prestataires proposant des services de suivi par un tiers porteront des fruits.

27. Globalement, les produits des *opérations d'urgence* ont été plus importants que prévu, malgré les limitations d'accès et les problèmes de sécurité. En raison du retard pris dans la mise en place d'un système opérationnel, la couverture des activités de transferts de type monétaire a été moins importante qu'escompté (66 pour cent des bénéficiaires prévus). À l'inverse, la couverture des activités Espèces contre travail conduites dans le cadre de l'IPSR a dépassé les prévisions (118 pour cent des bénéficiaires prévus).
28. Vers la fin de 2015, le PAM a lancé dans la Région du Kurdistan iraquien, à l'intention de 11 000 personnes déplacées, un projet pilote de transferts monétaires d'une durée de six mois. À l'issue de cette initiative pilote, des entretiens avec des informateurs clés (tous les acteurs et bénéficiaires) ont permis de confirmer que les transferts monétaires seraient la modalité préférée dans les futures interventions conduites en Iraq, plutôt que les systèmes de bons ou les distributions de vivres.
29. La quantité de produits distribués a d'abord été moins importante que prévu, du fait des problèmes d'accès. Cette insuffisance a été corrigée en 2015, lorsque des produits nutritionnels spéciaux pour enfants ont été ajoutés aux rations distribuées dans le cadre du mécanisme d'intervention rapide: les distributions ont alors dépassé les objectifs de 40 pour cent, mais ont atteint moins de bénéficiaires.

Figure 3: Nombres de bénéficiaires prévus et de bénéficiaires effectifs du portefeuille d'activités 2010–2015 en Iraq



Sources: Rapports normalisés sur les projets 2010–2015.

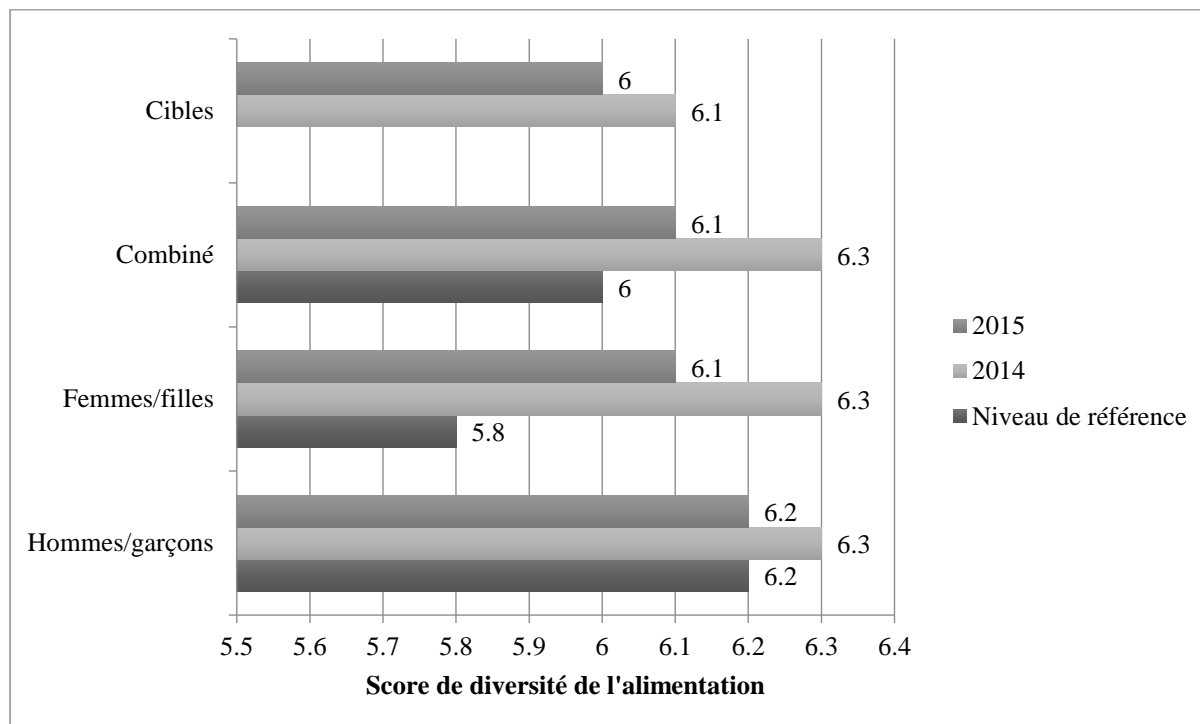
30. Véritable fer de lance de l'assistance apportée aux populations en cours de déplacement, le mécanisme d'intervention rapide a été jugé extrêmement précieux par une large gamme de parties prenantes, du fait de ses incidences immédiates. Le PAM a coordonné son intervention alimentaire avec l'UNICEF, qui a fourni de l'eau et des kits d'hygiène, tandis que le FNUAP a commencé à fournir des trousseaux d'hygiène féminine vers la fin de la période couverte par l'évaluation²². Une distribution de colis alimentaires familiaux était prévue pour compléter les rations du système public de distribution. En général, il est ressorti des discussions thématiques conduites avec les bénéficiaires que ceux-ci étaient satisfaits du contenu des colis alimentaires familiaux, malgré des réclamations régulières quant à la qualité du riz et à son type. Le suivi par des tiers a fait apparaître que le processus de distribution était satisfaisant et les temps d'attente acceptables, ce qu'ont confirmé les entretiens conduits par des membres de l'équipe d'évaluation avec des partenaires et des bénéficiaires. Les bénéficiaires ont particulièrement apprécié la régularité de l'assistance alimentaire, compte tenu du caractère ponctuel des distributions mises en place par d'autres organisations.
31. En 2014 et 2015, les scores de diversité de l'alimentation des personnes déplacées ont dépassé les cibles (figure 4). Les données recueillies sur les stratégies de survie donnaient à penser que les bénéficiaires du PAM étaient moins enclins à recourir à des stratégies préjudiciables²³, ce qui démontrait – dans une certaine mesure – l'efficacité de l'assistance alimentaire fournie aux

²² <http://www.save-iraq.info/response-plan/rapid-response-mechanism/>.

²³ Rapport normalisé sur les projets de 2014 relatif à l'opération d'urgence 200677.

personnes déplacées. Le pourcentage de ménages présentant de mauvais scores de consommation alimentaire est demeuré faible et s'est inscrit dans les proportions visées, mais ce résultat apparemment satisfaisant masquait des disparités entre les ménages dirigés par une femme et ceux dirigés par un homme, et doit aussi être traité avec prudence car les données de référence et les données de suivi n'étaient pas comparables²⁴.

Figure 4: Scores de diversité de l'alimentation des personnes déplacées, 2014–2015



Sources: rapports normalisés sur les projets de 2014 et 2015 relatifs à l'opération d'urgence 200677.

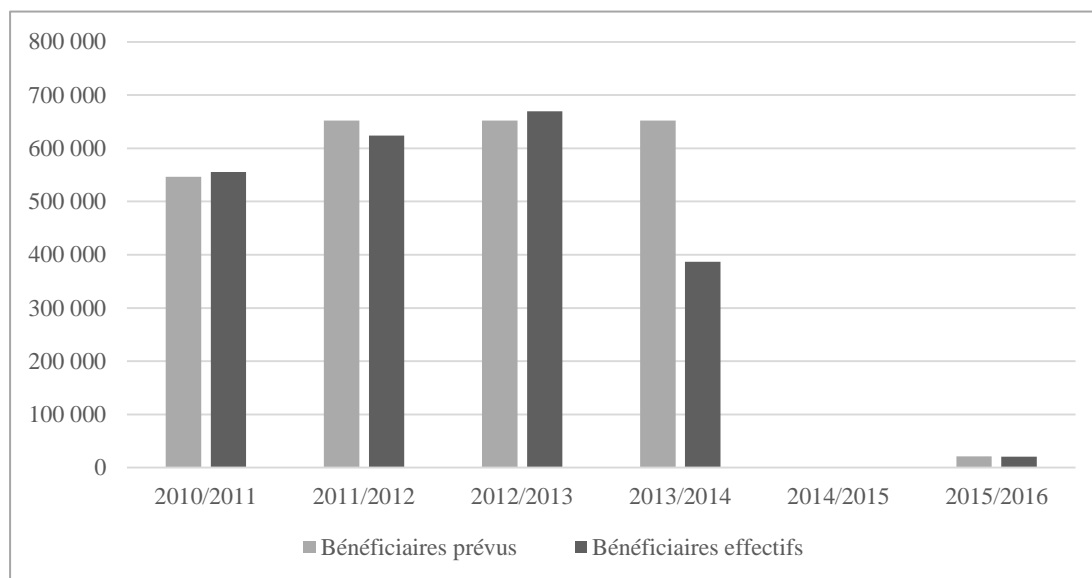
32. Les activités de santé et de nutrition maternelles et infantiles n'ont pas atteint les cibles s'agissant des produits et des effets directs attendus. Les taux de guérison (70 pour cent en 2012 et 69 pour cent en 2013) et les taux d'abandon (29 pour cent en 2012 et 31 pour cent en 2013) associés au traitement de la malnutrition aiguë modérée sont en deçà des cibles du projet Sphere²⁵. Ces taux d'abandon élevés tenaient à la sensibilisation insuffisante des mères et des aidants familiaux, aux difficultés rencontrées pour atteindre les centres sanitaires depuis les zones rurales éloignées, et au faible succès du Plumpy (l'aliment fourni) auprès des enfants.
33. Les activités d'alimentation scolaire étaient en bonne voie jusqu'à leur suspension en 2014, comme le montre la figure 5. En 2011/2012, les taux de scolarisation ont progressé davantage dans les districts bénéficiant d'une assistance du PAM qu'à l'échelle nationale²⁶, et d'après des renseignements recueillis de manière informelle auprès d'enseignants pendant les visites sur le terrain que les enfants consommant des biscuits à haute teneur énergétique étaient plus attentifs et avaient de meilleures notes. La première phase d'un projet pilote exécutée début 2015 a concerné plus de 20 000 écoliers du primaire dans le gouvernorat de Thi Qar. Ce projet, qui prévoyait un assortiment d'aliments achetés localement, a eu quelques premiers effets positifs sur la fréquentation scolaire et a été apprécié des écoliers, des parents et de l'administration locale.

²⁴ Ces données concernent les bénéficiaires de colis alimentaires familiaux et de bons.

²⁵ Les cibles fixées par le projet Sphere sont les suivantes: taux de guérison > 75 pour cent et taux d'abandon < 15 pour cent.

²⁶ Rapports normalisés sur les projets de 2011/2012.

Figure 5: Comparaison entre bénéficiaires effectifs et bénéficiaires prévus de l'alimentation scolaire, 2010–2015

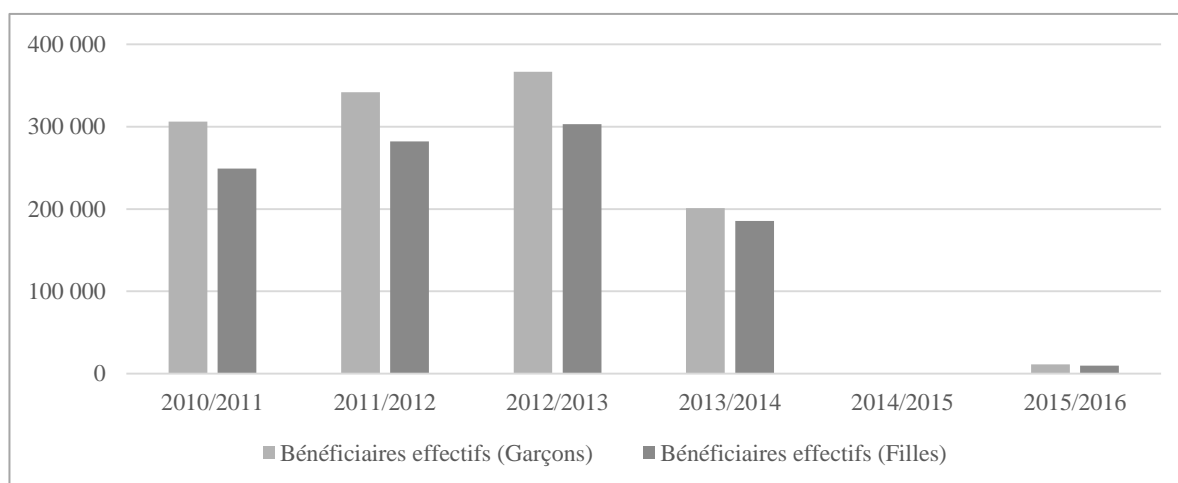


Sources: Rapports normalisés sur les projets relatifs à l'IPSR 200035.

34. Compte tenu de la mémoire institutionnelle limitée et du taux élevé de rotation du personnel, l'équipe d'évaluation n'a pas pu analyser convenablement l'efficacité de l'assistance technique fournie dans le cadre du programme d'alimentation scolaire. Cependant, il était clair que cette assistance n'avait pas eu les résultats souhaités. Malgré les nombreux efforts consentis et des activités de développement des capacités dûment mises en œuvre, il n'y a eu ni prise en main du programme par le Ministère de l'éducation nationale, ni élaboration d'une stratégie de transfert des responsabilités.
35. La réussite du *développement des capacités* passe par la participation pleine et entière des pouvoirs publics à la réforme, l'existence d'un plan de travail détaillé, l'offre d'un appui par les donateurs et la disponibilité de personnel expérimenté dans des domaines variés. Les entretiens conduits avec les principales parties prenantes ont confirmé que rien de tout cela n'était en place s'agissant de la réforme du système public de distribution. Il n'est donc pas surprenant que les objectifs de la stratégie de pays, et les efforts déployés en conséquence pour améliorer l'efficacité de la gestion de la chaîne d'approvisionnement grâce à des formations et au transfert de technologies, se soient révélés irréalistes et sans effet.
36. En septembre 2013, au nom du Ministère du travail et des affaires sociales, le PAM a négocié un financement de 1,8 million de dollars de la part du gouvernement, en tant que mécanisme de cofinancement visant à renforcer l'aptitude des autorités à mieux cibler les groupes vulnérables. Il n'y a pas eu de suite signalée. Le ministère a fait part de son grand intérêt pour la reprise des activités de développement des capacités, notamment en matière d'analyse de la vulnérabilité, afin d'améliorer le ciblage des bénéficiaires des activités de formation professionnelle. Ce type d'activité constituerait pour le PAM une bonne occasion de collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et les autres institutions des Nations Unies compétentes en la matière.
37. *Problématique hommes-femmes*. Au début, la conception et l'exécution des programmes et les activités de plaidoyer ne prévoyaient pas d'analyse de la problématique hommes-femmes et ne traitaient pas la question des écarts entre les sexes, s'agissant par exemple de la participation des filles au programme d'alimentation scolaire (figure 6). À compter de janvier 2015, cependant, cette problématique a bénéficié d'une attention accrue, avec la transmission de tous les documents au chargé de la communication avec les communautés et de la problématique

hommes-femmes²⁷, afin qu'il vérifie la prise en compte des aspects liés à la parité entre les sexes, à l'obligation redditionnelle et à la protection.

Figure 6: Écart entre filles et garçons dans le cadre des activités d'alimentation scolaire, 2010–2015



Sources: rapports normalisés sur les projets de 2011-2015 relatifs à l'IPSR 200035.

38. *Efficiace.* Pendant la période visée par la présente évaluation, le bureau de pays a acheté sur le marché international 191 400 tonnes²⁸ de produits alimentaires et a procédé à des transferts de type monétaire pour un montant total de 80 871 893 dollars. Un remarquable niveau de compétences a été déployé pour assurer la bonne répartition géographique des fournisseurs et la flexibilité de l'établissement des prix, en conciliant les conditions de livraison (livraison sur place) et les types de produits avec la nécessité de répondre en temps voulu et avec efficacité aux demandes émanant du terrain. Cependant, les bénéficiaires ont fait quelques réclamations concernant la distribution d'articles dont la date limite de vente était dépassée, notamment dans les rations d'aide immédiate.
39. Le coût net global par tonne de produits alimentaires a oscillé entre 800 dollars et 1 000 dollars environ²⁹. Ces chiffres sont supérieurs de 30 à 40 pour cent à la moyenne enregistrée à l'échelle du PAM. La proportion importante – 82 pour cent de la quantité totale de produits alimentaires – de colis alimentaires familiaux et de rations d'aide immédiate, plus coûteux, et les conditions commerciales de la livraison sur place expliquent ce dépassement, que l'équipe d'évaluation a estimé justifié: à défaut, les produits n'auraient pu être livrés.
40. La décision de passer de colis préemballés à une formule de fractionnement dite "*break-bulk*"³⁰ pour la confection des colis alimentaires familiaux, a marqué un progrès et permis au PAM de réaliser une économie de 15 pour cent. Compte tenu de la volatilité de la situation en Iraq depuis le milieu de l'année 2014, l'application des conditions commerciales de la livraison sur place a aussi été un choix prudent, laissant au fournisseur la responsabilité de la livraison des expéditions de vivres. Dans le cadre de l'opération d'urgence 200677, le montant total des coûts de distribution s'est établi à 209,52 dollars/tonne, soit un chiffre proche de la moyenne enregistrée à l'échelle du PAM.

²⁷ En janvier 2015, le chargé de la communication avec les communautés a commencé à travailler avec les bénéficiaires pour essayer de comprendre les lacunes d'information et améliorer la communication avec les bénéficiaires.

²⁸ La quantité est calculée à partir des reçus d'achats enregistrés par la Division des achats au Siège du PAM à Rome. Ce chiffre, qui englobe les envois commandés mais pas encore livrés, ainsi que les envois en cours d'acheminement sur mer et sur terre, peut donc être différent de la quantité distribuée figurant dans les rapports normalisés sur les projets.

²⁹ À l'exception de l'opération d'urgence permettant une intervention immédiate 200667, pour laquelle seule une quantité de vivres très modeste (550 tonnes) a été fournie, le coût par tonne de vivres a oscillé entre 800 et 900 dollars selon les registres d'achat du PAM.

³⁰ Cette formule désigne le fractionnement de produits en vrac en petites unités séparables.

41. Les transferts de type monétaire se sont révélés d'un meilleur rapport coût-efficacité que la distribution de vivres (tableau 1). Les coûts opérationnels directs associés à la distribution d'une valeur nette de 100 dollars sous la forme de transferts de type monétaire ont été de trois à sept fois inférieurs aux coûts de la distribution de la même valeur nette sous la forme de vivres. Les coûts de distribution associés aux transferts de type monétaire réalisés dans le cadre de l'opération d'urgence 200677 ont fait apparaître une économie de près de 31 percent par rapport aux mêmes coûts dans le cadre de l'IPSR 200035 – 7,84 dollars contre 11,55 dollars. Cette réduction a été le fruit des mesures prises par le bureau de pays pour maîtriser les coûts.

TABLEAU 1: CALCUL DES COÛTS PAR OPÉRATION, 2010–2015				
	IPSR 200035	Opération d'urgence/ intervention immédiate 200663	Opération d'urgence 200677	Opération d'urgence/ intervention immédiate 200729
Vivres distribués (<i>en tonnes</i>)	13 570	756	151 609	550
Coût total des vivres (<i>en dollars</i>)	10 780 639	579 965	129 745 028	549 319
Coût par tonne de vivres (<i>en dollars</i>)	794	767	856	999
Total des coûts opérationnels hors coût des vivres (<i>en dollars</i>)	8 428 442	222 062	31 796 361	362 443
Total des coûts directs pour une valeur nette de 100 dollars de vivres distribués (<i>en dollars</i>)	78,19	38,29	24,51	65,98
Valeur nette des transferts de type monétaire effectués (<i>en dollars</i>)	8 931 430		71 773 978	
Frais bancaires et coût des transferts (<i>en dollars</i>)	1 031 270		5 622 499	
Total des coûts directs pour une valeur nette de 100 dollars de transferts monétaires effectués (<i>en dollars</i>)	11,55		7,84	

Source: Analyse de données du registre d'achat du PAM et du Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits – Rapports normalisés sur les projets et information financière fournie par le Bureau du PAM en Iraq.

42. *Principes humanitaires.* Le PAM a opéré conformément à ses engagements relatifs aux principes humanitaires, en fournissant une aide d'urgence à toutes les personnes déplacées, indépendamment de leur race, de leur religion ou de leur ethnie. Cependant, les préoccupations signalées au sujet d'un accès inégal aux nouvelles cartes du système public de distribution, s'agissant d'un nombre indéterminé de personnes déplacées appartenant à certains groupes minoritaires, doivent inciter le PAM à redoubler d'attention afin que les principes humanitaires soient effectivement respectés. Des efforts ont été consentis pour garantir la sécurité des bénéficiaires lorsqu'ils collectent l'aide du PAM. Les opérations ont été conduites en coopération avec les homologues des administrations publiques à Bagdad et les autorités de la Région du Kurdistan iraquien, tout en préservant l'indépendance opérationnelle; des changements ont parfois été apportés – par exemple, récemment, dans le domaine du ciblage – sans avoir le plein accord du gouvernement. Cependant, l'accès à certaines zones occupées était interdit aux organismes humanitaires et à leurs partenaires locaux.

Conclusions

43. Globalement, les interventions conduites par le PAM pendant la période couverte par l'évaluation ont été adaptées aux besoins humanitaires d'urgence et cohérentes avec les politiques et les objectifs du Gouvernement iraquien et des donateurs s'agissant de répondre aux besoins relatifs aux filets de protection sociale et au développement. Le PAM a tiré parti de son avantage comparatif et de sa profonde connaissance des questions logistiques pour aider un nombre considérable de personnes déplacées sur une vaste zone géographique. Il s'est positionné de manière stratégique aux côtés de ses partenaires des Nations Unies, à la fois en répondant aux besoins humanitaires immédiats et en mettant en place des modalités d'appui plus flexibles et en encourageant l'utilisation.
44. Les activités liées aux filets de sécurité ont eu moins de succès et, soit ont été suspendues, soit n'ont pas atteint les cibles fixées. En particulier, la suspension des activités d'alimentation scolaire a compromis les résultats du programme et nuï à la réputation institutionnelle du PAM, auprès du Gouvernement iraquien comme d'autres parties prenantes opérationnelles. Le changement des modalités d'assistance, avec l'abandon de l'appui en nature pour passer aux interventions de type monétaire, a été apprécié par les pouvoirs publics et les organismes des Nations Unies avec lesquels le PAM collaborait. Il faut continuer à améliorer le système de cartes de crédit SCOPE pour consolider les nombreux atouts du PAM dans le secteur de l'assistance de type monétaire.
45. La réorientation stratégique, consistant à mettre fin à des activités de développement des capacités qui n'étaient plus faisables et à lancer des interventions d'urgence de niveau 3, a nécessité de donner récemment un tour plus opérationnel à la prise de décisions. À cet égard, le bureau de pays s'est révélé être à la fois flexible et tourné vers l'élaboration de solutions. Il n'a pas été facile de donner plus d'ampleur à une opération de pays relativement modeste de sorte à pouvoir faire face à une crise humanitaire complexe de niveau 3. Des problèmes ont été signalés en ce qui concerne le processus de ciblage fondé sur des informations démographiques, et l'impossibilité de donner suite aux déploiements à court terme en nommant en temps voulu et pour le long terme du personnel doté des qualifications et de l'expérience requises.
46. La pénurie de financement, le fait que les pouvoirs publics n'ont pas suffisamment pris en main le programme de réforme nécessaire, et la suspension des activités d'alimentation scolaire ont contribué à l'arrêt précoce des activités de développement des capacités entreprises par le PAM, ce qui a rendu la stratégie de pays pour 2010–2014 quelque peu redondante. Comme toujours dans les situations d'urgence, la baisse des financements disponibles a entraîné une réduction de l'aide fournie aux personnes touchées. L'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité de 2016 et une évaluation des bénéficiaires par le PAM, dont la conduite fait partie des propositions, doivent permettre de dégager des éléments plus précis, propres à éclairer l'élaboration des futures interventions et à satisfaire les exigences des donateurs.

Recommandations

47. **Recommandation 1.** Il convient qu'avant la fin de l'année 2016, le bureau de pays commence à élaborer la prochaine stratégie de pays, avec l'appui du bureau régional. Cette stratégie devrait tenir compte de la nature prolongée du conflit en Iraq et prévoir des déplacements de populations au cours des trois prochaines années. Elle devrait comporter un processus d'examen à mi-parcours permettant de suivre les progrès accomplis et de vérifier la pertinence des activités. Il conviendrait d'y intégrer les éléments suivants:
 - i) un ensemble d'activités comprenant notamment la poursuite de l'aide apportée actuellement par le PAM aux personnes déplacées, des activités d'urgence destinées à sauver des vies (distribution de rations d'aide immédiate) et de la gestion des modules dont le PAM est le chef de file;

- ii) une réorientation des interventions de développement des capacités en vue de les adapter à des programmes de filets de sécurité ciblés, conduits dans des zones touchées par l'insécurité alimentaire. Les activités devraient être coordonnées avec celles d'autres acteurs majeurs et suivre un nouvel axe privilégiant la formation professionnelle et les modalités de transfert monétaire, sous l'égide du Ministère du travail et des affaires sociales. La relance éventuelle des activités d'alimentation scolaire et des programmes de santé et de nutrition maternelles et infantiles doit être envisagée, sous réserve de procéder aux ajustements recommandés ci-après;
 - iii) un appui apporté par le PAM, qui repose sur des partenariats nationaux et locaux avec des organismes publics, des partenaires coopérants et des institutions des Nations Unies, et qui ne débiterait que lorsqu'une robuste stratégie de mobilisation des ressources sera en place;
 - iv) une stratégie formelle de transfert des responsabilités/retrait qui indique les échéances du transfert des responsabilités dans tous les secteurs, dont l'assistance alimentaire en faveur des personnes déplacées et les programmes de filets de protection sociale de longue durée, et qui comporte une évaluation des contraintes et des avantages potentiels de la réforme du système public de distribution pour la sécurité alimentaire nationale. Toutes les initiatives futures doivent être financées par le gouvernement, le PAM fournissant un appui facilitant leur mise en œuvre; et
 - v) la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes dans tous les programmes, grâce à la réalisation d'analyses approfondies en la matière. Par exemple, dans toutes les futures interventions d'alimentation scolaire, il faudrait cibler et corriger l'écart entre les taux de fréquentation scolaire des filles et des garçons dans le primaire. À cet effet, on pourra éventuellement associer l'alimentation scolaire sur place à la distribution de rations familiales à emporter subordonnée à la scolarisation des filles.
48. **Recommandation 2.** Outre l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité qui est prévue, le bureau de pays devrait réaliser, avant la fin 2016, une évaluation détaillée, ventilée par sexe, des moyens d'existence, de la sécurité alimentaire, de l'état nutritionnel et de la situation économique des bénéficiaires, qui servira à assurer que l'appui atteint les bénéficiaires souhaités et à disposer:
- i) de critères de ciblage révisés à intégrer dans la conception des nouveaux programmes, en remplacement des critères de ciblage actuels des personnes déplacées; et
 - ii) d'éléments susceptibles de servir de base – si on les combine avec les résultats de l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité prévue en 2016 – à la future programmation fondée sur des données factuelles et à l'amélioration de la prise de décisions ayant trait au ciblage.
49. **Recommandation 3.** Il est plus qu'urgent que le Siège du PAM résolve les problèmes empêchant la reprise des activités d'alimentation scolaire actuellement suspendues. Si le programme d'alimentation scolaire venait à être relancé, le PAM devrait renforcer son appui aux autorités nationales et locales, afin que le gouvernement puisse en assurer la conduite. Le programme devrait reposer sur un ciblage effectué au niveau des districts en fonction des secteurs d'insécurité alimentaire déterminés à l'intérieur des villes et dans les zones rurales, et utiliser un assortiment alimentaire variable, acheté localement et adapté à chaque site. Les futurs programmes d'alimentation scolaire doivent être davantage axés sur les résultats et assortis d'une stratégie à long terme visant à les pérenniser.
50. **Recommandation 4.** Dans le souci d'améliorer le rapport coût-efficacité, et compte tenu de la préférence de la grande majorité des parties prenantes, le bureau de pays devrait, d'ici à la fin 2016 et avec l'appui du bureau régional et du Siège, privilégier les modalités de transfert monétaire plutôt que les colis alimentaires familiaux et les bons, partout où il est possible de le faire. Il conviendrait au préalable de réaliser une analyse de cette transition, sous l'angle des questions de parité hommes-femmes et de protection. Il faudrait investir pour faire du PAM une autorité incontournable dans le secteur de l'assistance de type monétaire, ce qui implique de recruter du personnel expérimenté en matière de transferts de type monétaire, d'analyser les

enseignements tirés de l'expérience à ce jour, et d'achever la mise au point des technologies et des systèmes d'appui relatifs à la carte SCOPE.

51. **Recommandation 5.** Le bureau de pays devrait donner la priorité au recrutement et à l'affectation du personnel national et international destiné à pourvoir les postes essentiels, en particulier dans les domaines de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité et du suivi et de l'évaluation, dès que possible. La Division des ressources humaines du PAM devrait envisager de conduire un examen des pratiques institutionnelles de recrutement et de déploiement des ressources humaines dans une situation d'urgence de niveau 3, comme celle qui règne en Iraq. Il faudrait aussi étudier la possibilité d'accélérer encore plus l'application des politiques et des procédures administratives.
52. **Recommandation 6.** D'ici à la fin 2016, le bureau de pays devrait formuler et mettre en œuvre une approche participative des partenariats avec le gouvernement, les partenaires coopérants et les bénéficiaires, qui soit plus explicite et inclusive. Il faudrait lancer un processus d'examen trimestriel, pour faire en sorte que tout le personnel pertinent du PAM soit informé des avis des bénéficiaires et prenne les mesures qui s'imposent, notamment s'agissant de la qualité et des dates limites de vente des produits fournis, et que les avis des bénéficiaires soient utilisés pour améliorer les activités menées dans le cadre des programmes. Il est nécessaire de revoir la gestion de la communication entre le PAM et les différents niveaux des structures gouvernementales présentes sur le terrain et de définir clairement les responsabilités.
53. **Recommandation 7.** Au niveau institutionnel, le PAM devrait veiller à ce que toutes les futures interventions de niveau 3 soient dotées de capacités de suivi et d'évaluation ainsi que de moyens d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité permettant de procéder à l'échelle du pays à la cartographie et à l'analyse de la sécurité alimentaire, sur lesquelles fonder le ciblage des bénéficiaires et les décisions stratégiques et opérationnelles.
54. Le bureau de pays devrait, avec l'appui du bureau régional, veiller à ce que soient en place des capacités de suivi interne cohérentes et robustes qui permettent une évaluation plus approfondie de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience, de la durabilité et de l'impact de l'appui fourni. Compte tenu de l'expérience, le bureau de pays devrait tirer le meilleur parti possible des connaissances spécialisées du personnel du PAM, ainsi que des résultats du suivi par des tiers, pour améliorer en permanence les activités des programmes.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
SCOPE	système de gestion des opérations en espèces
SNMI	santé et nutrition maternelles et infantiles
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance