



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 26-29 novembre 2018

Distribution: générale	Point 7 de l'ordre du jour
Date: 16 octobre 2018	WFP/EB.2/2018/7-D
Original: anglais	Rapports d'évaluation
	Pour examen

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

Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités en Somalie (2012-2017)

Résumé

L'évaluation de portefeuille de pays a couvert l'ensemble des activités menées par le PAM en Somalie entre 2012 et 2017. Elle a porté sur le positionnement stratégique du PAM, sur les facteurs ayant influé sur les décisions prises et la qualité de celles-ci, et sur la performance et les résultats des activités du portefeuille. Elle a en outre été planifiée de manière à fournir des éléments utiles pour la conception du nouveau plan stratégique provisoire du PAM pour la Somalie.

Depuis le début de la guerre civile, en 1991, la Somalie est l'un des pays les plus pauvres du monde et souffre d'une forte insécurité et d'une gouvernance instable¹. Quarante-six pour cent de la population est âgée de moins de 15 ans, et les taux d'urbanisation sont élevés². La combinaison de quatre saisons consécutives de faibles précipitations en 2016 et en 2017, de déplacements de population liés au conflit et d'une désorganisation des marchés a débouché sur une détérioration de la sécurité alimentaire: au total, 3,4 millions de personnes – soit 26 pour cent de la population – sont considérées comme relevant de la phase 3 (crise) ou 4 (situation d'urgence) du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire.

¹ Banque mondiale. 2017. Somali Poverty Profile.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/325991506114032755/pdf/AUS19442-REVISED-PUBLIC-Somali-Poverty-Profile-Update-4-27-November-2017.pdf>.

² Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). 2014. *Population estimation survey 2014 for the 18 pre-war regions of Somalia*. <https://somalia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Population-Estimation-Survey-of-Somalia-PESS-2013-2014.pdf>.

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.

Coordonnateurs responsables:

Mme A. Cook
Directrice de l'évaluation
tél.: 066513-2030

M. D. Habtemariam
Chargé de l'évaluation
tél.: 066513-3169

L'évaluation a permis de constater que le PAM s'était positionné de manière stratégique pour intervenir dans les domaines où il possède un avantage comparatif – secours d'urgence, services communs et activités de préparation – et en faveur de la nutrition. Le portefeuille d'activités du PAM correspondait pour l'essentiel aux besoins des bénéficiaires et était cohérent avec les politiques nationales tant au niveau fédéral qu'à l'échelon des États. La collaboration et l'harmonisation entre les organismes des Nations Unies ont toutefois posé problème, étant donné qu'il fallait atteindre à la fois des objectifs humanitaires, des objectifs de développement et des objectifs politiques. Des occasions importantes ont été manquées en matière d'analyse de la problématique hommes-femmes et des questions de protection. Peu d'attention a été portée aux besoins à long terme des populations urbaines déplacées à l'intérieur du pays. Les responsables du bureau de pays ont pris des décisions stratégiques appropriées en fonction du contexte national, de la situation de la sécurité alimentaire, du mandat du PAM, des cadres d'action nationaux, des conditions imposées par les donateurs et de l'évolution des structures de gouvernance. De solides mesures ont été prises contre la fraude et la corruption, mais elles ont nécessité de trouver un juste équilibre entre la protection contre le risque d'atteinte à la réputation et le maintien de la souplesse opérationnelle.

Le PAM a fait preuve d'une capacité impressionnante de répondre de manière proportionnée aux besoins d'urgence en Somalie, et a su manifester une contribution pertinente et en temps voulu pour éviter une famine en 2017. En revanche, il n'a pas été en mesure d'assurer un appui prévisible et soutenu aux activités non liées à des situations d'urgence, même s'il a contribué – certes modestement, mais de manière appropriée – au renforcement des capacités des institutions nationales dans le domaine de la sécurité alimentaire. Plusieurs enseignements importants et bonnes pratiques issus du portefeuille d'activités en Somalie méritent d'être plus largement analysés et diffusés dans l'ensemble du PAM, notamment la fourniture plus rapide de l'assistance, liée au lancement et à l'utilisation à grande échelle du Mécanisme de gestion globale des vivres; la décision d'enregistrer au préalable les bénéficiaires potentiels dans le système SCOPE (système de gestion des bénéficiaires et des transferts du PAM), en tant que mesure de préparation; l'utilisation efficace d'espèces, à grande échelle, au lieu de transferts sous forme de bons; le fait qu'il ait été possible de créer un registre biométrique unique à grande échelle, géré par l'intermédiaire de SCOPE; et l'établissement de partenariats stratégiques avec des organisations non gouvernementales données, dans des domaines thématiques spécifiques.

Les évaluateurs ont formulé huit recommandations à l'attention du PAM, préconisant: qu'il assure la direction technique de l'élaboration et de l'expérimentation d'un programme national de filet de sécurité; qu'il élabore une approche à long terme pour venir en aide aux personnes déplacées; qu'il réoriente l'objectif principal des activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs ou pour la formation vers la création d'actifs productifs et de moyens d'existence; qu'il intègre plus étroitement les questions liées à la problématique hommes-femmes et à la protection dans la programmation; qu'il améliore la qualité du ciblage; qu'il participe au dialogue interorganisations élargi sur les approches en matière de renforcement des capacités; qu'il améliore la mise en œuvre de la stratégie de santé et de nutrition; et qu'il replace la fourniture de repas scolaires dans une perspective éducative.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités en Somalie (2012-2017)" (WFP/EB.2/2018/7-D) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2018/7-D/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

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation de portefeuille de pays a couvert l'ensemble des activités menées par le PAM en Somalie entre 2012 et 2017. Elle a porté sur le positionnement stratégique du PAM, sur les facteurs ayant influé sur les décisions prises et la qualité de celles-ci, et sur la performance et les résultats des activités du portefeuille. Elle a en outre été planifiée de manière à fournir des éléments utiles pour la conception du nouveau plan stratégique provisoire du PAM pour la Somalie.
2. L'évaluation a été menée par le Bureau de l'évaluation, organe indépendant du PAM, conjointement avec une équipe externe. L'équipe d'évaluation a travaillé pendant trois semaines sur le terrain, en Somalie, en novembre et décembre 2017, et a employé des méthodes mixtes en s'appuyant sur des données de suivi, un examen des documents disponibles et des entretiens semi-structurés avec des parties prenantes et des bénéficiaires. Elle n'a pas rencontré de difficultés majeures susceptibles de compromettre la validité globale de l'évaluation.

Contexte

3. La République démocratique somalie, créée après l'accession à l'indépendance en 1960, s'est effondrée en 1991, lorsque la guerre civile a éclaté. En août 2012, la Somalie a adopté une nouvelle Constitution provisoire qui a mis en place un gouvernement fédéral. Depuis, le pays connaît une amélioration lente, mais continue, de ses capacités de gouvernance. Le Gouvernement et ses alliés de la Mission de l'Union africaine en Somalie ont continué de lutter contre les groupes radicaux, notamment les Chabab. Le Pacte du new deal pour la Somalie (2014–2016), lancé en 2013, comprenait cinq objectifs relatifs à la consolidation de la paix et à l'édification de l'État. Il a été remplacé en décembre 2016 par le Plan national de développement de la Somalie (2017–2019), qui définit des cibles nationales en matière d'emploi, de sécurité alimentaire et nutritionnelle, de préparation et d'intervention en cas de catastrophe et de renforcement de la résilience au niveau national, ainsi qu'un cadre de protection sociale. Les politiques sectorielles élaborées par les ministères donnent encore plus de consistance aux stratégies et programmes de lutte contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle^{3,4}.

TABLEAU 1: ÉVOLUTION DES INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES EN SOMALIE

Année	Indicateur	Valeur
2016-2017	Population vivant en dessous du seuil de pauvreté	6,3-6 millions
2006-2017	Population urbaine (% du total)	35-42%
2013-2016	Inflation des prix à la consommation	4,5-1,5%
2013-2017	Part de l'agriculture dans le produit intérieur brut	65-65%
2012-2017	Emploi dans le secteur agricole (% de l'emploi total)	86,3-86,2%
2012-2015	Terres arables (% de la superficie totale)	1,6-1,8%

³ Banque mondiale. 2017. Somali Poverty Profile.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/325991506114032755/pdf/AUS19442-REVISED-PUBLIC-Somali-Poverty-Profile-Update-4-27-November-2017.pdf>.

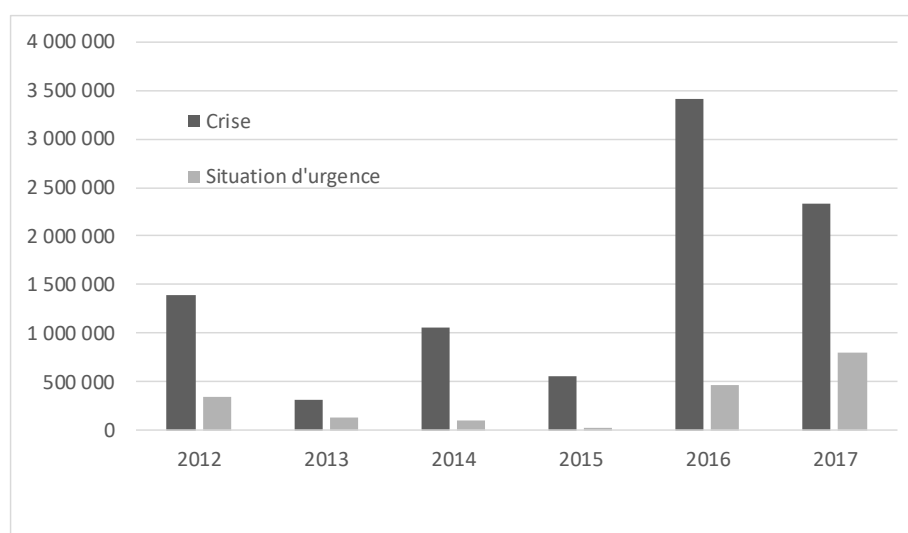
⁴ FNUAP. 2014. *Population estimation survey 2014 for the 18 pre-war regions of Somalia*. <https://somalia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Population-Estimation-Survey-of-Somalia-PESS-2013-2014.pdf>.

TABLEAU 1: ÉVOLUTION DES INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES EN SOMALIE		
Année	Indicateur	Valeur
2012-2017	Déficit vivrier	200 000-350 000 tonnes
2012-2015	Population ayant accès aux services d'assainissement de base	17,6-16,2%
2012-2017	Taux net de scolarisation dans le primaire	32-30%
2012-2016	Personnes déplacées à l'intérieur du pays	1,35-1,1 million
2012-2016	Réfugiés somaliens*	1-1,4 million
2009-2015	Taux national de retard de croissance (modéré et sévère)	25,3-26%
2014-2017	Taux de malnutrition aiguë globale	14,2-17,4%
2012-2015	Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes)	791-732

* Dont 308 700 au Kenya, 255 600 au Yémen et 246 700 en Éthiopie. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. 2017. *Horn of Africa Somalia Situation*, mai 2017.

4. La Somalie souffre d'une insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique, et subit périodiquement de graves crises. On estime que 258 000 personnes ont été victimes de la famine en 2010-2011. La situation s'est progressivement améliorée à partir de 2012, mais quatre années consécutives de déficit des pluies saisonnières conjuguées aux déplacements de population liés au conflit ont de nouveau compromis la sécurité alimentaire en 2017 (figure 1). Les taux médians de malnutrition aiguë sont restés classés comme critiques (> 15 pour cent) dans le Sud-Ouest, sérieux (10-14 pour cent) dans le Nord-Est et précaires (5-9 pour cent) dans le Nord-Ouest.

Figure 1: Nombre de personnes souffrant d'insécurité alimentaire, phase 3 (crise) ou 4 (situation d'urgence)* (2012-2017)

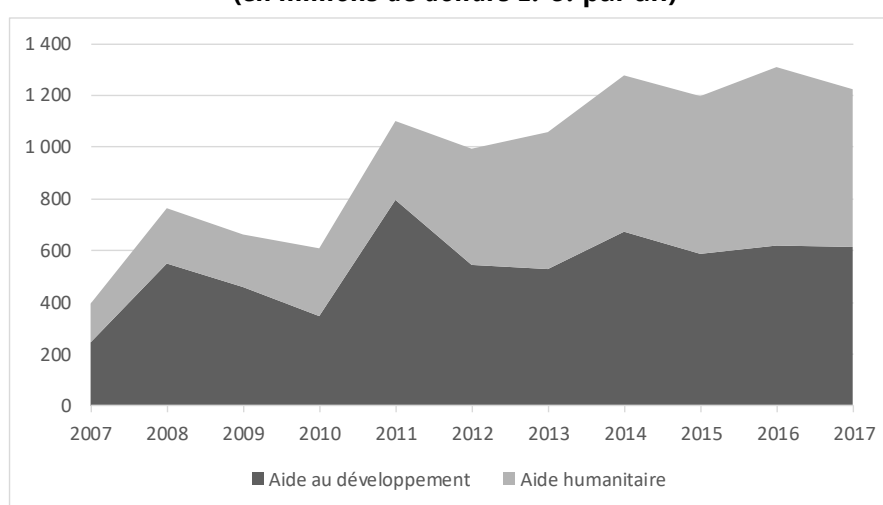


* Phase 3 (crise) ou 4 (situation d'urgence) du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire.

Source: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition, données réanalysées par le Bureau du PAM en Somalie.

5. Les inégalités entre les sexes constatées en Somalie sont parmi les plus marquées au monde. La Somalie arrive en sixième position des pays affichant les plus mauvais résultats à l'échelle internationale en matière d'égalité des sexes⁵. Les mariages précoces et le manque d'instruction figurent parmi les principaux facteurs contribuant à la malnutrition. La violence sexiste est très répandue et le conflit a considérablement aggravé le problème: on estime que 76 pour cent des personnes qui en sont victimes font partie des populations déplacées à l'intérieur du pays⁶.
6. La faible capacité de perception fiscale, l'assiette fiscale réduite, la pénurie de cadres juridiques et réglementaires, et le fait que le Gouvernement ne contrôle pas la totalité du territoire entravent la mobilisation de recettes et rendent le pays dépendant de l'assistance extérieure. Les flux d'aide humanitaire et d'aide au développement sont assez comparables (figure 2).

**Figure 2: Aide publique au développement reçue par la Somalie
(en millions de dollars É.-U. par an)**



Source: Aid Coordination Unit, cabinet du Premier Ministre, Somalie.

Portefeuille d'activités du PAM

7. Le portefeuille d'activités du PAM en Somalie pour 2012–2017 comprenait l'opération d'urgence 200281 (2011–2012), l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 200443 (2012–2015) et l'IPSR 200844 (2016–2018). Des opérations spéciales ont été menées à l'appui des Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS), de la remise en état des infrastructures de transport, et des initiatives menées par les modules d'action groupée. Le PAM n'avait pas établi de document de stratégie de pays formel couvrant la période prise en compte pour l'évaluation. Il entendait venir en aide à un nombre de personnes compris entre 1,34 et 3,58 millions par an (soit 11 à 29 pour cent de la population). Le portefeuille était principalement constitué d'activités d'assistance alimentaire générale et d'activités nutritionnelles qui représentaient globalement 75 pour cent des bénéficiaires prévus. Les figures 3 et 4 proposent une carte et un récapitulatif de l'évolution du portefeuille d'activités du PAM en Somalie. Les opérations du bureau de pays ont reçu des contributions de 995 466 428 dollars de la part des donateurs

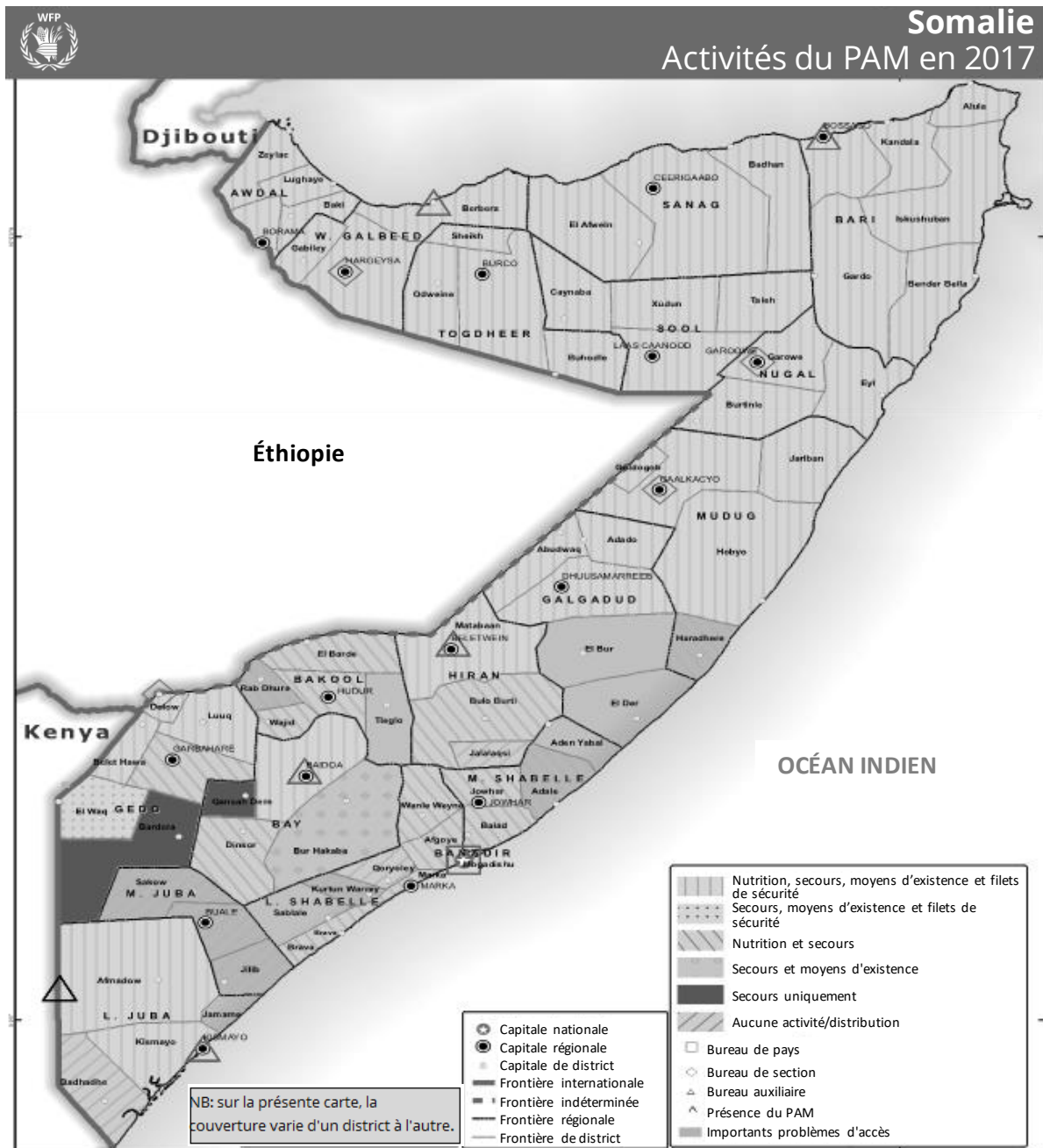
⁵ OCDE. 2014. Indice Institutions sociales et égalité homme-femme. <https://www.oecd.org/dev/development-gender/BrochureSIGI2015-web.pdf>.

⁶ Bureau de la coordination des affaires humanitaires. 2017. 2017 Somalia Humanitarian Needs Overview. <https://reliefweb.int/report/somalia/2017-somalia-humanitarian-needs-overview>.

- soit 50 pour cent du montant total nécessaire s'élevant à 1 978 048 196 dollars⁷. Les cinq principaux donateurs étaient les États-Unis d'Amérique (56 pour cent du montant total reçu), le Royaume-Uni (10 pour cent), l'Allemagne (8 pour cent), le Canada (5 pour cent) et le Fonds central pour les interventions d'urgence des Nations Unies (3 pour cent).
8. Les principales composantes thématiques du portefeuille d'activités du PAM étaient les suivantes:
- *préparation et intervention en cas de situation d'urgence*: assistance alimentaire générale ciblant les communautés touchées par la sécheresse et le conflit, les personnes déplacées et celles qui sont retournées chez elles, sous la forme de vivres, de transferts de type monétaire et de repas pré-cuits;
 - *nutrition et santé*: programmes de supplémentation alimentaire ciblée, programmes de supplémentation alimentaire généralisée, appui aux filles et femmes enceintes et allaitantes par l'intermédiaire des services de santé et de nutrition maternelles et infantiles, communication visant à faire évoluer la société et les comportements, mesures visant à inciter les mères à accoucher sous surveillance médicale, et appui aux personnes sous traitement antirétroviral et/ou sous traitement antituberculeux de brève durée sous surveillance directe;
 - *sécurité alimentaire, moyens d'existence et résilience*: assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A), assistance alimentaire pour la formation (AAF), repas scolaires, y compris des rations à emporter pour les filles, et achats locaux de denrées alimentaires; et
 - *opérations spéciales*: appui à l'UNHAS, développement des infrastructures et renforcement de certains aspects de la coordination humanitaire.
9. Les questions relatives aux disparités entre les sexes n'étaient guère prises en compte dans l'opération d'urgence 200281 et l'IPSR 200443, mais ont ensuite reçu une attention nettement plus importante dans l'IPSR 200844, approuvée après le lancement de la politique en matière de problématique hommes-femmes de 2015.

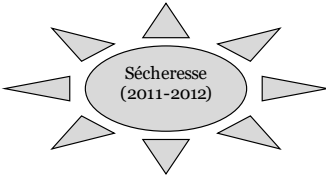
⁷ Ces chiffres et le montant nécessaire sur la période 2012–2017 ont été extraits de la plateforme institutionnelle de statistiques sur les contributions, "FACTory", le 10 avril 2018. Les données de la plateforme FACTory sont issues du Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS).

Figure 3: Carte des activités du PAM en Somalie



Date de création: 8 janvier 2018
 Contact: joshuameo@wfp.org
 Site Web: www.wfp.org
 Elaborée par: Unité ACV du Bureau du PAM en Somalie
 Référence de la carte: SO_AdminCashDPs_08012018_A4P

Figure 4: Vue d'ensemble du portefeuille d'activités du PAM en Somalie, 2012–2017

	Avant 2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Événements marquants		<p>Août 2012: premier Gouvernement fédéral somalien</p> <p>Septembre 2012: Hassan Sheikh Mohamud est élu président. Première élection présidentielle en Somalie depuis 1967.</p>				<p>Épidémies de choléra et de rougeole</p>	<p>Sécheresse (2016-2017)</p> <p>Février 2017 : Mohamed Abdullahi Mohamed est élu président.</p>
Interventions du PAM – principales phases	LUTTE CONTRE LA FAMINE	RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE, DE LA NUTRITION ET DE LA RÉSILIENCE				LUTTE CONTRE LA FAMINE	
Opérations du PAM en Somalie	Opération d'urgence 200281 (juill. 2011 - déc. 2012) Lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire en Somalie						
			IPSR 200443 (janv. 2013 - déc. 2015) Renforcement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et amélioration de la capacité de résistance			IPSR 200844 (janv. 2016 - déc. 2018) Réduire la malnutrition et renforcer la résilience face aux chocs pour assurer la sécurité alimentaire en Somalie	
	Opération spéciale 105780 (févr. 2007 - mars 2013) Interventions d'urgence pour la remise en état de l'infrastructure logistique en Somalie		Opération spéciale 200475 (avril 2013 - nov. 2014) Infrastructure logistique pour la Somalie et le corridor de la Corne de l'Afrique		Opération spéciale 200637 (juin 2014 - mai 2016) Augmentation des moyens de sécurité		Opération spéciale 201051 (juin 2017 - mai 2018) Interventions d'urgence pour la remise en état et le renforcement des capacités du port de Kismayo
	Opération spéciale 106810 (août 2007 - déc. 2012) Services aériens d'aide humanitaire à l'appui des opérations de secours en Somalie et au Kenya		Opération spéciale 200507 (janv. 2013 - déc. 2015) Fourniture de services aériens d'aide humanitaire en Somalie et au Kenya			Opération spéciale 200924 (janv. 2016 - déc. 2017) Fourniture de services aériens d'aide humanitaire en Somalie et au Kenya	
	Opération spéciale 200344 (août 2011 - déc. 2012) Augmentation des moyens des modules de la logistique et des télécommunications d'urgence pour faire face à la situation humanitaire en Somalie		Opération spéciale 200440 (sept. 2012 - juin 2016) Augmentation des moyens du module de la sécurité alimentaire pour faire face aux problèmes humanitaires persistants en Somalie				
Politiques et évaluations du PAM	Plan stratégique du PAM pour 2008-2013 Passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire			Plan stratégique du PAM pour 2014-2017 (ayant pris fin en 2016) Cadre des efforts déployés par le PAM pour éradiquer la faim dans le monde; recentrage sur l'assistance alimentaire			Plan stratégique du PAM pour 2017-2021 Accent sur la feuille de route intégrée adoptée en vue de réaliser les objectifs de développement durable
	Évaluation du portefeuille d'activités en Somalie (2006-2011)	Évaluation à mi-parcours des opérations de l'IPSR 200844 en Somalie (mi-2012-2015)				Examen des activités de repas scolaires	

Constatations issues de l'évaluation

Alignement et positionnement stratégique de la stratégie pour le pays et du portefeuille d'activités du PAM

10. Comme le montrent les descriptifs de l'opération d'urgence et des IPSR, le PAM a aligné sa stratégie et ses activités sur les politiques nationales prioritaires. Il a établi de bonnes relations afin d'assurer la cohérence entre ses propres activités et programmes et ceux des ministères au niveau national et à l'échelon des États. On a toutefois constaté des variations considérables dans le degré de collaboration.
11. En 2012, le PAM a planifié le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire en renforçant la nutrition, les activités de secours, les moyens d'existence et les filets de protection sociale grâce à la fourniture de repas scolaires. Travaillant dans le cadre du réseau du mouvement Renforcer la nutrition, le PAM était particulièrement bien placé pour apporter un appui structuré à la conception et à la mise en œuvre des politiques et programmes nationaux en matière de nutrition. Dans le secteur de l'éducation, le Programme s'était engagé à mettre en œuvre les activités d'alimentation scolaire en passant directement par les structures gouvernementales du Somaliland et du Puntland. L'éducation est l'une des grandes priorités nationales et a la capacité d'enrayer les comportements intergénérationnels préjudiciables. En 2012, le ministère responsable des activités de préparation et d'intervention en cas de crise n'avait été créé que depuis peu de temps.
12. Le portefeuille d'activités est demeuré globalement approprié aux besoins des bénéficiaires pendant toute la période couverte par l'évaluation. Les bénéficiaires ont marqué une nette préférence pour les transferts de type monétaire, en particulier les transferts monétaires non assortis de conditions, qui offrent une plus grande souplesse pour répondre à divers besoins. On ne dispose toutefois que de peu de données indiquant une différenciation de la programmation en fonction des critères d'âge, de sexe et de diversité, hormis dans les activités traditionnelles liées aux interventions dans les domaines de la nutrition et de l'éducation. L'attention stratégique portée aux besoins d'après-crise des personnes déplacées vivant en zone urbaine était également inadéquate.
13. Avant 2012, le bureau de pays du PAM avait été critiqué pour son manque d'engagement dans le système des Nations Unies et le fait qu'il gérait son intervention d'urgence de manière séparée. Par la suite, le bureau de pays a amélioré ses relations avec les autres organismes des Nations Unies, notamment en nouant des partenariats étroits avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).
14. Le PAM a adopté une approche innovante dans ce domaine en formalisant des partenariats stratégiques avec trois organisations non gouvernementales (ONG): le Conseil danois pour les réfugiés, qui apporte ses compétences sur les questions d'âge, de parité des sexes, de protection et de diversité; Save the Children, sur les questions de nutrition; et World Vision, sur les moyens d'existence et les soins et traitements liés au VIH et à la tuberculose. L'évaluation a permis de constater que cette approche commençait à donner de bons résultats.
15. Toutefois, des lignes de fracture importantes ont continué de se creuser entre les organismes humanitaires et les organismes de développement. Tout d'abord, le programme de renforcement de la résilience, perçu comme mené par des organismes des Nations Unies essentiellement humanitaires, n'a pas réussi à dépasser le clivage entre action humanitaire et aide au développement au niveau politique. D'autres organismes des Nations Unies ont appelé à une approche du renforcement de la résilience plus inclusive,

qui englobe les organismes de développement. Deuxièmement, s'agissant du cadre pour des solutions durables – qui a été créé pour contribuer au renforcement de la résilience des personnes déplacées et les aider à se réinstaller –, l'équipe d'évaluation a constaté que, malgré son travail auprès des personnes déplacées et des personnes qui sont retournées chez elles, et son aptitude à diriger des interventions destinées à renforcer la résilience, le PAM était peu visible dans l'initiative en faveur des solutions durables et dans le groupe de travail de l'équipe de pays des Nations Unies⁸.

16. Du fait de différences notables dans les positionnements stratégiques adoptés par les divers donateurs, il était difficile pour le PAM de dégager un consensus entre ces derniers et de s'y rallier. De manière générale, les donateurs ont marqué de plus en plus d'intérêt pour l'utilisation de transferts de type monétaire en Somalie et ont accueilli favorablement la décision du PAM de recourir à cette modalité et d'appuyer le renforcement de la résilience, même si les approches conceptuelles et programmatiques étaient différentes.
17. Avec l'appui du PAM, le système d'action groupée a mis en place une plateforme importante pour la coordination opérationnelle, mais qui s'est révélée moins efficace sur le plan de la coordination stratégique. Le PAM a contribué aux opérations des modules de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de la logistique en fournissant du personnel pour les postes de secrétariat.
18. Le PAM s'est positionné de manière à diriger les interventions dans les situations d'urgence alimentaire et nutritionnelle aiguë. Ce rôle était conforme à ses avantages comparatifs, notamment sa forte présence sur le terrain; son réseau étendu de partenaires coopérants, qui facilite la participation des communautés et la mise en œuvre des opérations; ses solides capacités d'analyse; et ses compétences et capacités irremplaçables en matière de gestion de la chaîne d'approvisionnement. Toutefois, le PAM a eu un rôle moins important dans l'appui au redressement et le renforcement de la résilience.
19. Le portefeuille d'activités respectait bien les politiques et stratégies institutionnelles du PAM. Conformément à ses politiques relatives aux principes humanitaires, le PAM a assuré l'impartialité de l'ensemble des activités et a cherché à répondre aux besoins de manière non discriminatoire, dans les endroits où il pouvait se rendre, tout en préservant son indépendance opérationnelle.

Facteurs ayant influé sur les décisions stratégiques et qualité de celles-ci

20. L'unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité du bureau de pays a travaillé aux côtés du Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition sur les évaluations. Le ciblage géographique de l'assistance du PAM était directement lié aux constatations issues de ces évaluations, par l'intermédiaire de plans d'intervention reposant sur une analyse saisonnière, et à de nombreuses autres études et évaluations, notamment une analyse des causes de la malnutrition menée en 2015. Le PAM a commencé à assurer un renforcement des capacités en matière d'analyse de la sécurité alimentaire au sein du personnel des administrations des États fédérés et des partenaires en 2013. Ces activités étant toujours en cours, leurs liens avec les actions de renforcement des capacités menées à plus grande échelle par le Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition n'apparaissent pas clairement.

⁸ Dans le Plan national de développement de la Somalie (2017–2019), le PAM n'est pas mentionné parmi les parties prenantes qui contribuent aux solutions durables pour les populations bénéficiant d'une assistance en Somalie. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/som169866.pdf>.

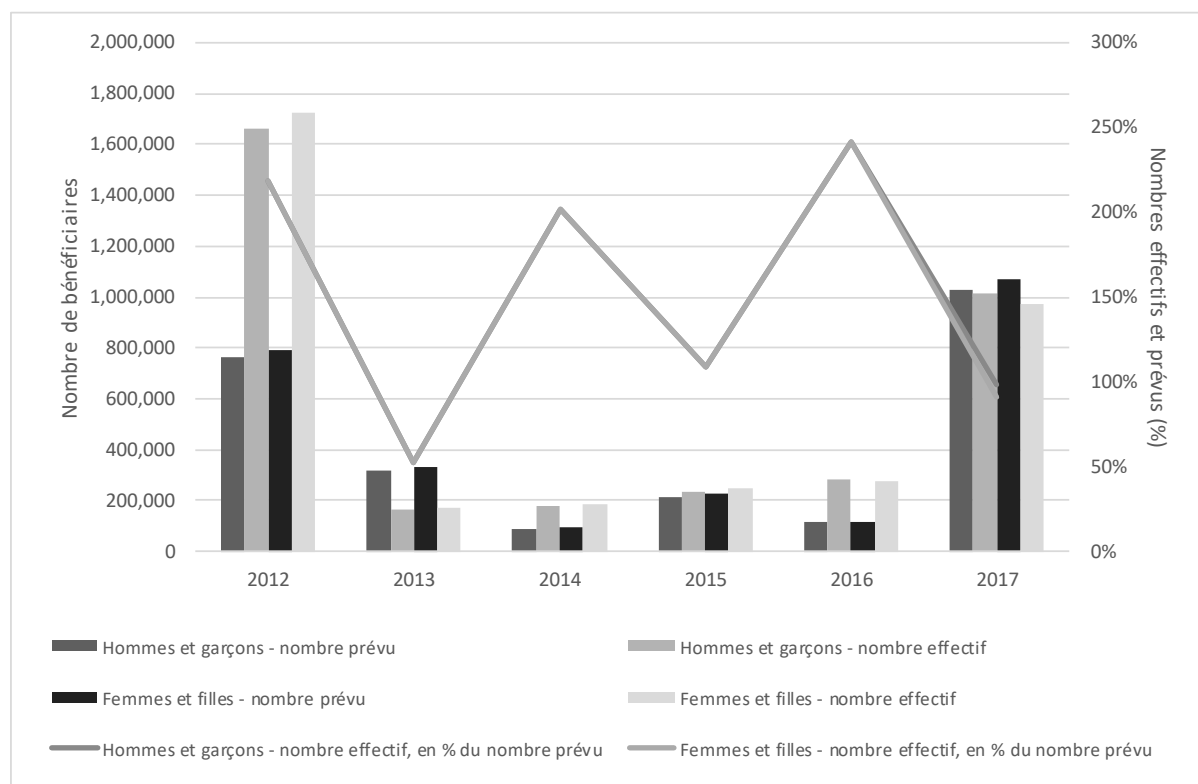
21. Les décisions prises par le PAM tenaient dûment compte de la situation en matière de sécurité alimentaire, du mandat et des politiques du Programme, des cadres d'action nationaux, des conditions imposées par les donateurs et de l'évolution du contexte de gouvernance. La qualité de la conduite assurée par les membres de l'équipe de direction du PAM est l'un des autres facteurs importants qui ont déterminé les décisions stratégiques.
22. Les difficultés rencontrées par le PAM avant et pendant la famine de 2011 ont pesé dans la décision d'investir massivement dans des mesures de préparation destinées à éviter de telles situations dans l'avenir. Diverses mesures de gestion et d'atténuation des risques ont été adoptées, notamment une politique stricte de suivi des opérations sur le terrain et la création d'un mécanisme efficace, solide et facilement accessible de réclamation et de remontée d'informations. Aucun détournement majeur de l'assistance alimentaire du PAM n'a été signalé durant la période couverte par l'évaluation.

Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

23. Si, de manière générale, l'évaluation a mis en évidence de bonnes capacités en matière de ciblage géographique, le ciblage communautaire des ménages avait posé problème: il était établi que l'exclusion sociale et la marginalisation avaient nui à la distribution et à la redistribution des droits à prestations en Somalie. Des lacunes importantes ont été recensées dans la compréhension des places respectives des bénéficiaires des deux sexes (femmes et filles/hommes et garçons) dans les communautés rurales et urbaines, et des différences faites entre les personnes déplacées qui étaient arrivées récemment et les personnes résidant depuis plus longtemps dans les camps et zones d'installation des populations déplacées. Une attention insuffisante était portée au rôle des systèmes de clans et des "gardiens" dans l'exclusion sociale et la marginalisation qui entravent la distribution des droits à prestations en Somalie⁹.
24. Les valeurs cibles associées aux produits en matière d'assistance alimentaire générale ont été en général dépassées (figure 5), et l'assistance alimentaire du PAM est parvenue à hauteur de 55 pour cent aux femmes. Les transferts de type monétaire sont devenus la principale modalité de transfert. Le PAM a mis du temps à recourir à cette modalité, mais en a considérablement augmenté l'utilisation à partir de 2016. Les espèces ont commencé à remplacer les transferts sous forme de bons à la fin de 2016, et elles représentaient d'après les estimations 10 pour cent des transferts de type monétaire en octobre 2016.

⁹ Les "gardiens" sont des intermédiaires autoproclamés qui mènent les négociations entre les personnes déplacées et les organismes humanitaires. Bryld, E., Kamau, C. et Sinigallia, D. 2013. *Gatekeepers in Mogadishu*. Somalia Cash Consortium. Yarnell, M. et Thomas, A. 2017. *On the Edge of Disaster: Somalis forced to flee drought and near famine conditions*. Refugees International. <https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/59a72c71f5e2319b70268cdc/1504128127041/2017+Somalia+Report+Updated+Final.pdf>.

Figure 5: Bénéficiaires de l'assistance alimentaire générale du PAM en Somalie, nombres effectifs et prévus (2012-2017)



Sources: PAM, rapports normalisés sur les projets (2012-2017).

25. À partir de fin 2017, le PAM a progressivement étendu la couverture à des régions du Centre-Sud, mais les problèmes de sécurité l'ont encore empêché de venir en aide à 600 000 personnes considérées comme en situation d'insécurité alimentaire aiguë. Les rapports sur les effets directs de l'assistance alimentaire générale sur la sécurité alimentaire ne sont pas cohérents pour la période allant de 2012 à 2014, mais, à partir de 2015, on constate une amélioration des scores de diversité alimentaire (tableau 2) et des scores de consommation alimentaire (tableau 3) en l'espace d'une année. Contrairement à ce qui s'était passé en 2011, le PAM a manifestement contribué de manière notable à éviter une famine en 2017. Les chocs de 2011 et de 2017 étaient de niveaux comparables, mais les données ne montrent pas de mortalité à grande échelle en 2017.

TABLEAU 2: SCORES DE DIVERSITÉ ALIMENTAIRE MOYENS EN SOMALIE AU REGARD DE L'OBJECTIF STRATÉGIQUE 1 DU PAM, 2014-2017

	2014		2015		2016		2017	
	Valeur de référence	Valeur ultérieure	Valeur de référence	Valeur ultérieure	Valeur de référence	Valeur ultérieure	Valeur de référence	Valeur ultérieure
Tous les ménages	5,6	5,6	3,2	4,8	3,99	4,46	3,57	4,33
Ménages dirigés par une femme	5,1	5,7	2,9	4,7	3,82	4,6	3,60	3,87
Ménages dirigés par un homme	4,8	5,8	3,2	4,9	4,07	4,43	3,50	4,47

Sources: PAM, rapports normalisés sur les projets (2014-2017).

**TABLEAU 3. SCORES DE CONSOMMATION ALIMENTAIRE EN SOMALIE
AU REGARD DES OBJECTIFS STRATÉGIQUES 1 À 3 DU PAM, 2012-2017***

Objectif stratégique	Score de consommation alimentaire	% des ménages									
		2012		2013		2015		2016		2017	
		Valeur de référence	Valeur ultérieure	Valeur de référence	Valeur ultérieure	Valeur de référence	Valeur ultérieure	Valeur de référence	Valeur ultérieure	Valeur de référence	Valeur ultérieure
1	Pauvre	8	9	s.o.	10	87,5	13,8	29	11,3	56,6	46,2
1	Acceptable	56	69	s.o.	76	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	13,1	34,9
1	Limite	36	22	s.o.	14	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	30,4	18,9
2	Limite	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	18	26,35	34,8	14,5
2	Pauvre	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	40,3	22,16	34,2	34,8
3	Limite	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	24,5	26,6	20,4	30,3	n.c.	n.c.
3	Pauvre	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	30,3	34	48,1	24,24	n.c.	n.c.

* Les données disponibles relatives aux scores de consommation alimentaire étaient lacunaires et incohérentes sur la période couverte par l'évaluation. On ne disposait pas de données sur les scores globaux de consommation alimentaire en 2014, mais des scores ventilés par sexe ont été communiqués: au regard de l'Objectif stratégique 1, la valeur de référence pour les ménages dirigés par une femme associés à une consommation pauvre était de 1,6 pour cent, pour une valeur ultérieure de 1,58 pour cent, la valeur de référence et la valeur ultérieure pour les ménages dirigés par un homme étant respectivement de 9,4 pour cent et de 5,38 pour cent; au regard de l'Objectif stratégique 3, la valeur de référence pour les ménages dirigés par une femme associés à une consommation pauvre était de 3,2 pour cent, pour une valeur ultérieure de 0, la valeur de référence et la valeur ultérieure pour les ménages dirigés par un homme étant respectivement de 13,3 pour cent et de 12,53 pour cent.

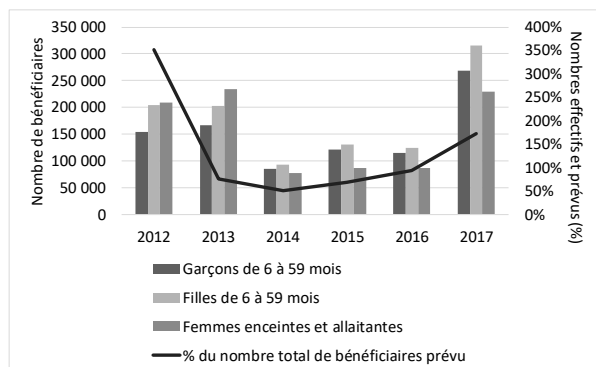
Seuils du score de consommation alimentaire: pauvre= 0-21; limite= 21,5-35; acceptable = > 35.

s.o. = sans objet; n.c. = non communiqué.

Sources: PAM, rapports normalisés sur les projets (2012-2017).

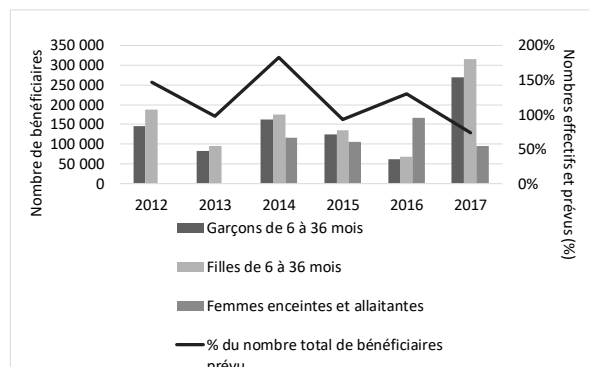
26. *Nutrition et santé.* Les objectifs relatifs au nombre de bénéficiaires de la supplémentation alimentaire ciblée ont été dépassés en 2012, 2016 et 2017, contrairement aux autres années, où les résultats attendus n'ont pas été atteints en raison de l'évolution des besoins et des problèmes d'accès (figure 6). S'agissant des distributions au titre de la supplémentation alimentaire généralisée, les valeurs cibles ont été soit presque atteintes, soit largement dépassées (figure 7). Le nombre de bénéficiaires des activités de communication visant à faire évoluer la société et les comportements et le nombre de centres de santé et de nutrition maternelles et infantiles ayant bénéficié d'une assistance ont varié mais étaient proches des valeurs cibles presque tous les ans. L'appui aux personnes bénéficiant d'un traitement antirétroviral et antituberculeux de brève durée sous surveillance directe n'a atteint ses objectifs qu'en 2012, puis a progressivement reculé faute de ressources suffisantes.

Figure 6: Bénéficiaires de la supplémentation alimentaire ciblée, nombres effectifs et prévus, 2012-2017



Sources: PAM, rapports normalisés sur les projets (2012-2017).

Figure 7: Bénéficiaires de la supplémentation alimentaire généralisée, nombres effectifs et prévus, 2012-2017



Sources: PAM, rapports normalisés sur les projets (2012-2017).

27. Les effets directs en matière de nutrition ont dans l'ensemble été conformes aux cibles fixées pour les taux de couverture, de récupération, d'abandon et de mortalité. Le programme de supplémentation alimentaire ciblée a été conforme aux normes minimales de Sphère en matière de résultats des interventions humanitaires, pour tous les indicateurs clés (tableau 4)¹⁰. La couverture des distributions adéquates de la supplémentation alimentaire généralisée a considérablement augmenté, passant de 20 pour cent en 2014 à 81,3 pour cent en 2017; 100 pour cent des bénéficiaires ont reçu des distributions adéquates en 2016 grâce à l'amélioration de la portée des activités. Les taux de couverture des programmes de santé et de nutrition maternelles et infantiles, en revanche, ont été faibles et toujours inférieurs à la propre valeur cible du PAM (> 70 pour cent).

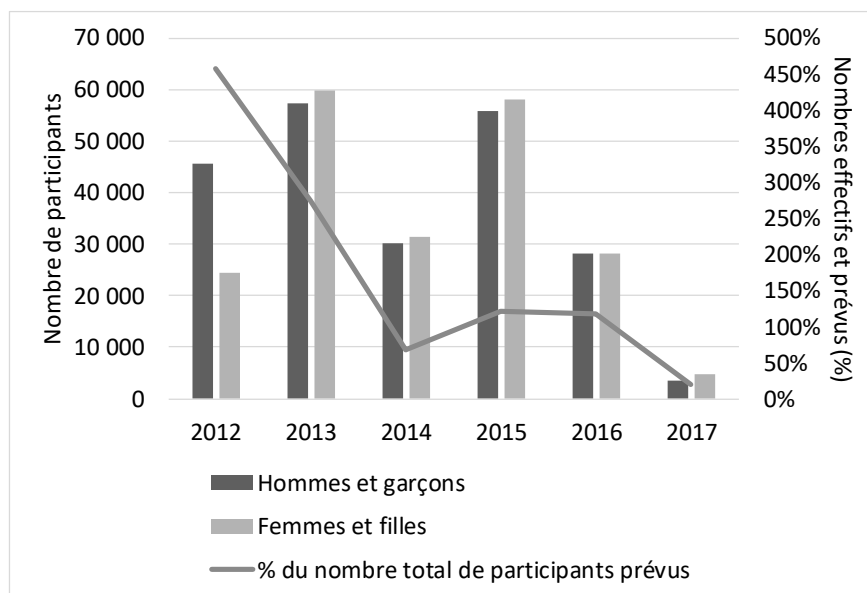
TABLEAU 4: EFFETS DIRECTS DU PROGRAMME DE SUPPLÉMENTATION ALIMENTAIRE CIBLÉE, 2014-2017			
Taux de couverture	Taux de récupération	Taux d'abandon	Taux de mortalité
48,4-75,2% par rapport à la valeur cible de 50% définie par le PAM	Seuil de 75% établi à partir des normes de Sphère dépassé	<15% conformément aux normes de Sphère	0-1% par rapport à la valeur cible de 15% définie par le PAM

28. Des données empiriques indiquent une augmentation du nombre de femmes et de filles qui accouchent dans des centres de santé grâce à la ration unique distribuée à titre d'incitation. En dépit d'approvisionnements alimentaires irréguliers, les personnes sous traitement antituberculeux de brève durée sous surveillance directe bénéficiant de rations présentaient de très bons taux de réussite des traitements et de récupération nutritionnelle. Chez les patients sous traitement antirétroviral, les taux de récupération nutritionnelle ont de même été élevés jusqu'en 2015, moment où les taux d'abandon ont fortement augmenté en raison de la pénurie de vivres à consacrer à cette activité.

¹⁰ Projet Sphère. 2011. *Le Manuel Sphère: la charte humanitaire et les standards minimums de l'intervention humanitaire*.

29. *Assistance alimentaire pour la création d'actifs.* Le nombre de bénéficiaires des activités 3A a été supérieur à la valeur cible en 2012 et en 2013, l'a presque atteinte en 2015–2016, avant de chuter considérablement en 2017 (figure 8), lorsque les donateurs ont affecté leurs contributions aux activités d'urgence. La capacité du PAM à créer ou à remettre en état les moyens d'existence prévus a fluctué.

Figure 8: Participants aux activités 3A, nombres effectifs et prévus (2012–2017)*



* Nombre de participants aux activités 3A. Dans les rapports normalisés sur les projets, les nombres de participants aux activités 3A ont été communiqués pour la période 2012-2014, mais ont été multipliés par six pour prendre en compte les membres des ménages des participants sur la période 2015-2017.

Sources: PAM, rapports normalisés sur les projets (2012-2017).

30. Les activités AAF ont été largement concentrées dans les zones urbaines et adaptées aux besoins des femmes et des hommes déplacés qui cherchaient à acquérir de nouvelles compétences pour trouver un emploi ou créer une petite entreprise. Les activités de redressement n'ont pas atteint les valeurs cibles d'amélioration des scores de consommation alimentaire, des scores de diversité alimentaire et des scores relatifs à l'indice des stratégies de survie (tableau 5). Cependant, les données qui s'y rapportent sont lacunaires, fluctuent sous l'effet de variables plus larges et ne sont communiquées de manière régulière que depuis 2016, et on peut donc se demander si les valeurs cibles fixées par le PAM pour les effets directs étaient en adéquation avec le contexte. La qualité des actifs créés et des formations dispensées dans le cadre des activités 3A et AAF n'a pas pu être examinée par l'équipe d'évaluation.

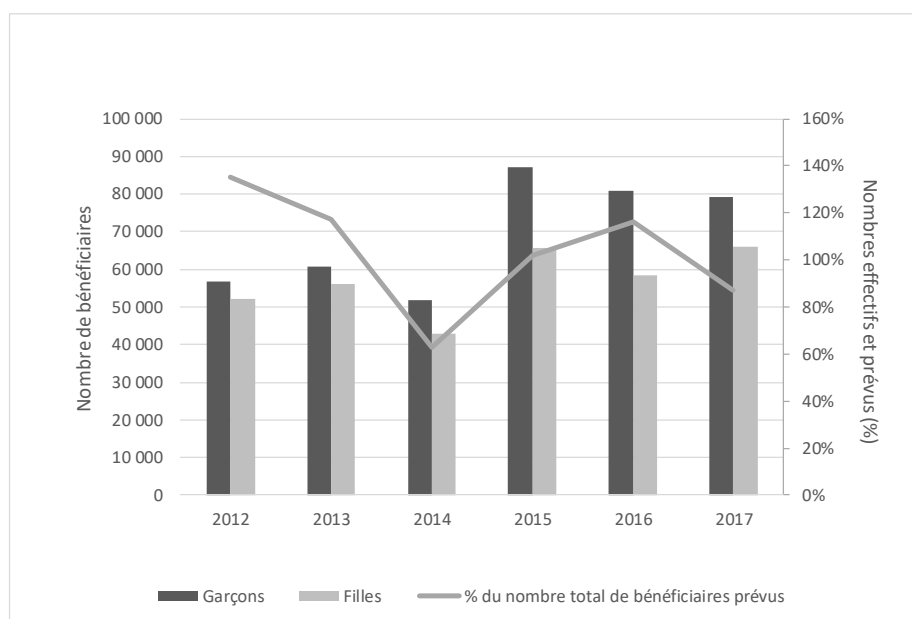
TABEAU 5: EFFETS DIRECTS DES ACTIVITÉS DE RÉTABLISSEMENT DES MOYENS D'EXISTENCE ET DE RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE				
	2014	2015	2016	2017
Scores moyens de diversité alimentaire sur les sites des activités 3A et AAF				
Programme de rétablissement des moyens d'existence				
Tous les ménages	n.c.	n.c.	4,6	4,8
Ménages dirigés par une femme	n.c.	n.c.	4,2	4,4
Ménages dirigés par un homme	n.c.	n.c.	4,7	4,9
Programme en faveur de la résilience (Gedo, Toghdeer, Bari)				
Tous les ménages	n.c.	4,2	4,2	n.c.
Ménages dirigés par une femme	5,72	3,9	4,9	n.c.
Ménages dirigés par un homme	6	4,3	4,1	n.c.
Scores moyens annuels de consommation alimentaire sur les sites des activités 3A et AAF				
Programme de rétablissement des moyens d'existence ("autres" districts)				
% de ménages présentant un score limite	n.c.	n.c.	26,4	14,5
% de ménages dirigés par une femme présentant un score limite	n.c.	n.c.	24	18,5
% de ménages dirigés par un homme présentant un score limite	n.c.	n.c.	27,3	13,1
% de ménages présentant un score pauvre	n.c.	n.c.	22,2	34,8
% de ménages dirigés par une femme présentant un score pauvre	n.c.	n.c.	30,8	49,7
% de ménages dirigés par un homme présentant un score pauvre	n.c.	n.c.	18,6	30,9
Programme en faveur de la résilience (Gedo, Toghdeer, Bari)				
% de ménages présentant un score limite	n.c.	26,6	30,3	n.c.
% de ménages dirigés par une femme présentant un score limite	29,8	30	24	n.c.
% de ménages dirigés par un homme présentant un score limite	35,6	17,6	31,2	n.c.
% de ménages présentant un score pauvre	n.c.	34	24,2	n.c.
% de ménages dirigés par une femme présentant un score pauvre	0	49,5	8	n.c.
% de ménages dirigés par un homme présentant un score pauvre	12,53	28,1	26,6	n.c.
Scores moyens annuels relatifs à l'indice des stratégies de survie sur les sites des activités 3A et AAF				
Programme en faveur de la résilience (Gedo, Toghdeer, Bari)				
% de ménages présentant un indice réduit/stabilisé (épuiement des ressources)	s.o.	35,5	56,6	n.c.
% de ménages présentant un indice réduit/stabilisé (alimentation)	43,7	13,2	19,6	n.c.

Un fond gris foncé indique que les valeurs cibles ont été atteintes, et un fond gris clair, qu'elles ne l'ont pas été.

Sources: PAM, rapports normalisés sur les projets (2012-2017) et données du bureau de pays. Aucune donnée n'est disponible sur ces effets directs pour 2012 et 2013.

31. Les programmes de repas scolaires planifiés et mis en œuvre par le PAM se rapportent à des objectifs de sécurité alimentaire, et non à des objectifs éducatifs. Le nombre cible de bénéficiaires du programme a été dépassé tous les ans, sauf en 2014 et en 2017, en raison de problèmes de ressources (figure 9). Les écoles ont manifesté une préférence pour les bons, car l'assortiment alimentaire de l'assistance en nature ne correspondait pas toujours aux goûts locaux. Peu de données factuelles sont disponibles sur les effets positifs des repas scolaires sur la sécurité alimentaire, mais on constate une amélioration des taux de poursuite des études chez les filles et les garçons, et de l'assiduité et des résultats scolaires de manière générale. La suspension de la distribution des rations à emporter en 2017 n'a pas eu d'incidence majeure sur l'assiduité des filles.

Figure 9: Nombres effectifs et prévus de bénéficiaires des repas scolaires (2012-2017)



Sources: PAM, rapports normalisés sur les projets (2012-2017).

TABLEAU 6: EFFETS DIRECTS DES REPAS SCOLAIRES DANS LES ÉCOLES PRIMAIRES BÉNÉFICIAIRES D'UNE ASSISTANCE DU PAM						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Évolution du taux de scolarisation dans les écoles primaires bénéficiant d'une assistance du PAM (%)	s.o.	s.o.	6,1	13,3	1,3	0,34
Évolution du taux de scolarisation des garçons (%)	s.o.	s.o.	7,2	13,1	0,9	0,34
Évolution du taux de scolarisation des filles (%)	s.o.	s.o.	4,9	13,5	1,7	0,34
Taux de poursuite des études dans les écoles primaires bénéficiant d'une assistance du PAM (%)	94,5	95,2	97	n.c.	99	95,00

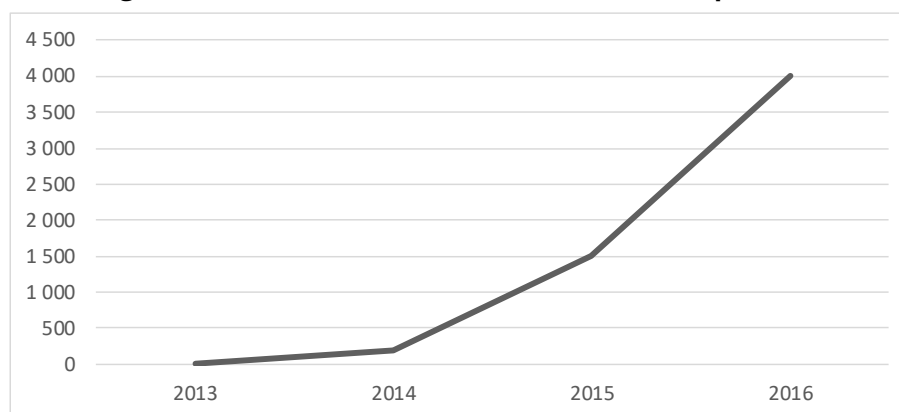
TABLEAU 6: EFFETS DIRECTS DES REPAS SCOLAIRES DANS LES ÉCOLES PRIMAIRES BÉNÉFICIAIRES D'UNE ASSISTANCE DU PAM						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Taux de poursuite des études chez les garçons (%)	94,5	95,2	97	n.c.	98,5	95,00
Taux de poursuite des études chez les filles (%)	94,4	95,5	97	n.c.	99,7	94,50
Ratio garçons/filles scolarisés dans les écoles bénéficiant d'une assistance du PAM	0,81	0,8	1,1	0,8	0,8	0,81

Un fond gris foncé indique que les valeurs cibles ont été atteintes, et un fond gris clair, qu'elles ne l'ont pas été.

Sources: PAM, rapports normalisés sur les projets (2012-2017).

32. Entre 2013 et 2016, 5 700 tonnes de céréales au total ont été achetées dans le pays, auprès de producteurs locaux (figure 10).

Figure 10: Achats locaux, 2013–2016 (en tonnes par an)



Sources: PAM, rapports normalisés sur les projets (2013-2016).

33. Les UNHAS ont atteint les cibles fixées en matière de transport de personnel, d'évacuation pour raisons médicales ou de sécurité et d'acheminement de chargements légers. La demande de services aériens a progressé en 2017 du fait de l'augmentation des activités de secours. S'agissant des services communs, les rapports portaient davantage sur les produits que sur les effets directs, mais l'évaluation a permis de confirmer que les UNHAS suivaient rapidement, et de manière efficace et souple, l'évolution rapide des besoins de la communauté d'aide humanitaire.
34. Le PAM a contribué au développement de l'infrastructure logistique en Somalie en investissant dans la remise en état des ports et dans le renforcement des capacités du personnel travaillant dans ces derniers. Des données empiriques indiquent des incidences bénéfiques sur le plan économique, avec un accroissement des débouchés commerciaux sur les marchés nationaux comme internationaux. Les effets directs en matière de renforcement des capacités n'ont toutefois pas été correctement suivis ni communiqués.
35. Peu de liens ont été mis en évidence entre les interventions dans les domaines des secours d'urgence, de la nutrition, du rétablissement des moyens d'existence, de la résilience et des repas scolaires. Cependant, la mise en place de la plateforme numérique pour la gestion des bénéficiaires et des transferts (SCOPE), avec son dispositif de distribution de transferts

- polyvalents, a apporté un mécanisme innovant de coordination des transferts et des services au niveau des ménages.
36. *Efficiace.* Le bureau de pays a cherché à maîtriser les coûts au moyen de différentes initiatives, notamment la réduction des retards et des frais de surestaries dans les ports par des investissements dans les infrastructures portuaires et les capacités de manutention; les accords régionaux de partage des coûts liés à l'utilisation de la plateforme logistique de Berbera; le regroupement des activités nutritionnelles du PAM au niveau des centres de santé et de nutrition maternelles et infantiles; et la création d'un registre unique pour réduire les chevauchements dans le ciblage. Le bureau de pays s'est largement appuyé sur des considérations qualitatives pour choisir les modalités. Alors même que les analyses de la valeur alpha¹¹ indiquaient pour la plupart des distributions prévues un meilleur rapport coût-efficacité de l'assistance alimentaire en nature, le choix s'est de plus en plus porté sur les transferts de type monétaire compte tenu des délais à respecter et de l'importance de répondre aux préférences des bénéficiaires.
 37. L'utilisation du Mécanisme de gestion globale des vivres, basé à Rome, a permis de diminuer les délais de livraison de 62 pour cent. L'enregistrement à grande échelle des bénéficiaires, la distribution de cartes SCOPE et la fourniture de dispositifs destinés aux points de vente ont commencé en 2015 et ont facilité l'intervention rapide face à la crise de 2017. Les capacités d'intervention rapide ont été encore renforcées avec le passage stratégique aux transferts de type monétaire, qui ont diminué le temps qui sépare la confirmation d'une contribution de l'acheminement de l'assistance de près de 50 pour cent par rapport à l'assistance alimentaire en nature.
 38. *Durabilité.* Le travail d'intégration des services assurés par le PAM dans ceux de l'UNICEF, et leur regroupement dans les centres et les programmes de santé et de nutrition maternelles et infantiles, ainsi que le renforcement des capacités des ministères de la santé au niveau fédéral et à l'échelon des États ont permis d'adopter une approche plus durable de la fourniture de services nutritionnels. Avec le transfert de la gestion des principaux ports à des exploitants du secteur privé, les améliorations apportées aux infrastructures portuaires ont des chances d'être durables.
 39. Les partenaires nationaux commencent à poser les bases d'un filet de protection sociale à l'échelle du pays. Entre autres contributions importantes, le PAM a démontré qu'il était possible de créer un système d'identification biométrique au niveau national et de le relier à un registre unique de bénéficiaires et d'interventions d'organismes nationaux. Par l'intermédiaire du sous-groupe de travail sur la protection sociale, le PAM et l'UNICEF ont également commencé à travailler aux côtés du Ministère du plan, de l'investissement et de la promotion économique afin d'élaborer un cadre d'action avec le concours des gouvernements au niveau fédéral et à l'échelon des États. Des travaux ont en outre été lancés pour déterminer des stratégies qui permettront de venir en aide aux populations les plus vulnérables; pour créer une plateforme interorganisations à l'échelle nationale pour l'enregistrement et la fourniture de l'assistance; et pour renforcer les capacités des partenaires gouvernementaux, notamment en matière d'élaboration et d'utilisation d'indicateurs de protection sociale liés aux cibles des objectifs de développement durable¹².
 40. On ne dispose pas de beaucoup d'éléments sur la contribution apportée par les activités du PAM à la reconstitution des moyens d'existence après la crise – du fait des avantages durables procurés par les actifs créés et de l'augmentation des possibilités d'emploi – ou au renforcement de la résilience face à de futurs chocs et à la réduction des risques. Le PAM ainsi que la FAO et l'UNICEF ont joué un rôle de premier plan en élaborant une approche

¹¹ Les analyses de la valeur alpha mesurent le rapport coût-efficacité des modalités d'assistance alimentaire.

¹² PAM. 2017. *WFP and Social Protection: Somalia Case Study*. .

qui met en place une stratégie conjointe en matière de résilience, mais cette stratégie ne s'est pas traduite par des innovations dans la programmation du fait du déclin de l'engagement du PAM dans les moyens d'existence ruraux et de la réduction de la présence de la FAO sur le terrain et parce qu'elle correspond à un vague regroupement d'activités reformulées que l'on confond dans l'ensemble avec les activités 3A.

41. Les inégalités entre les sexes ont été un sujet de préoccupation important en Somalie. Cependant, les capacités du personnel et ses responsabilités dans ce domaine étaient limitées, et du retard avait de toute évidence été pris dans la mise en œuvre de la toute dernière politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes. La capacité du personnel à examiner et à traiter les questions relatives aux disparités entre les sexes reste assez limitée, et le soutien que peut apporter le bureau régional dans ce domaine n'est parfois pas utilisé. Des occasions d'analyser plus profondément la dynamique des rapports hommes-femmes au niveau des ménages et des communautés ou de s'engager plus activement dans les autres initiatives des Nations Unies dans ce domaine n'ont pas été saisies.
42. Malgré les politiques bien définies du PAM en matière de protection des données et de confidentialité, des doutes demeurent quant à leur application sur le terrain lors du traitement de données sensibles telles que les données biométriques – numéros de téléphone, photos et empreintes digitales –, et en ce qui concerne la question du consentement éclairé des bénéficiaires s'agissant de l'utilisation de leurs informations et les difficultés rencontrées pour gérer la foule sur les sites d'enregistrement, d'échange de bons et de distribution des compléments monétaires. L'analyse des questions de protection prévue dans le cadre de la mise en œuvre du système SCOPE n'a pas été effectuée en raison de conflits de priorités et de problèmes de sécurité. Les principes directeurs relatifs à la protection établis en 2016 pour le système SCOPE ne mentionnent pas de problèmes dans ce domaine. L'équipe d'évaluation n'a pas non plus pu établir clairement dans quelle mesure les partenaires connaissaient et comprenaient les politiques du PAM relatives à la protection de l'identité et des informations des bénéficiaires.
43. *Suivi et évaluation.* Au tout début de la période considérée, le système de suivi et d'évaluation du bureau de pays présentait des lacunes de données et des faiblesses considérables. Une stratégie en matière de suivi et d'évaluation a été élaborée en 2014, et la portée du suivi post-distribution s'est améliorée avec la mise en place d'un suivi par des tiers et de sondages téléphoniques. Il en est résulté une amélioration de la communication des effets directs depuis 2015, même si des difficultés demeurent, notamment pour recenser les résultats en matière de renforcement des capacités. La mise en service d'une permanence téléphonique permettant de recevoir les plaintes a créé un certain degré de responsabilité à l'égard des populations touchées. En 2017, les systèmes de suivi et d'établissement de rapports ont été encore améliorés avec la création d'un tableau de bord numérique qui rassemble les informations issues de SCOPE, de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité utilisant la téléphonie mobile et d'autres systèmes de données du PAM.

Conclusions

44. Compte tenu du contexte complexe et difficile de la Somalie, le PAM s'est bien positionné sur le plan stratégique pour répondre aux besoins de la population. Cependant, les niveaux de collaboration et de cohérence avec les partenaires ont beaucoup varié et ont de manière générale réduit les possibilités d'exploiter les synergies internes et externes.
45. La pertinence et l'efficacité du portefeuille d'activités étaient particulièrement élevées. Durant la dernière partie de la période considérée, le PAM a fait preuve d'une capacité impressionnante à répondre efficacement et de manière proportionnée aux situations d'urgence aiguë en Somalie. Il a manifestement contribué de manière notable à éviter une

- famine en 2017. C'est un résultat important qui marque une amélioration considérable par rapport à l'inadéquation des interventions lancées lors de la précédente famine, en 2011.
46. La composante de préparation et d'intervention en cas de situation d'urgence était fondée sur les principaux avantages comparatifs du PAM tant au niveau institutionnel qu'à l'échelon des pays, notamment sa forte présence sur le terrain, son réseau étendu de partenaires coopérants, ses solides capacités d'analyse et ses capacités reconnues en matière de gestion de la chaîne d'approvisionnement. Les responsables du bureau de pays ne se sont pas contentés de s'appuyer sur cette base, ils ont eu la clairvoyance d'investir dans des mesures innovantes de préparation. Le pré-enregistrement des bénéficiaires, parallèlement à la mise en place des infrastructures et des accords nécessaires pour déployer les transferts de type monétaire à grande échelle, s'est révélé essentiel pour mobiliser rapidement l'assistance lorsque la situation de la sécurité alimentaire s'est dégradée. En outre, le système d'enregistrement biométrique, en complément des systèmes de suivi renforcés, a permis de mettre en place et de maintenir une gestion solide des risques et une protection contre des actes potentiels de fraude et de corruption.
 47. Le ciblage de l'assistance alimentaire générale est toutefois demeuré complexe, et il a été nécessaire de prendre des mesures pour éviter l'exclusion des groupes marginalisés, lesquels avaient peu conscience de leurs droits à prestations, ou peu de moyens de les revendiquer. La compréhension et l'analyse des questions liées à la problématique hommes-femmes et à la protection étaient limitées au sein du bureau de pays, et les interventions ne tenaient dans l'ensemble pas compte de l'âge, du sexe ou des aptitudes physiques.
 48. Les populations déplacées à l'intérieur du pays par le conflit et la sécheresse n'ont souvent pas réussi à reconstituer des moyens d'existence pastoraux pérennes. De nombreuses personnes déplacées sont ainsi venues grossir les rangs des pauvres dans les zones urbaines, et sont devenues de plus en plus tributaires de l'aide humanitaire à long terme. Pour remédier à cette situation, le PAM a apporté un appui aux moyens d'existence dans le cadre de ses interventions, mais on ne dispose que de peu d'éléments pour déterminer si ces activités ont permis d'améliorer durablement le revenu des ménages.
 49. Le PAM n'a pas seulement offert des moyens de sortir de la dépendance, il a cherché à mettre en place une approche solide en vue de renforcer la résilience face aux futures crises. En partenariat avec la FAO et l'UNICEF, il a élaboré un cadre conceptuel utile pour la coordination de la mise en œuvre des filets de sécurité, des services de base et des mesures en faveur des moyens d'existence. La mise en application de ce cadre a toutefois été limitée du fait des lacunes dans l'approche adoptée en faveur des moyens d'existence et du peu de progrès accomplis à l'échelle du système vers l'instauration d'un filet de protection sociale.
 50. La situation difficile de la Somalie a évolué, faisant apparaître des possibilités de s'engager auprès des autorités nationales qui se mettent en place au niveau fédéral et à l'échelon des États afin de renforcer leurs capacités à répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels de la population. D'importants progrès ont été accomplis dans certains secteurs, et tout particulièrement dans la collaboration pour la mise en œuvre des stratégies, capacités et services en faveur de la nutrition. On pourrait cependant faire plus, notamment en maximisant la pertinence des repas scolaires dans le cadre d'une stratégie coordonnée dans le domaine de l'éducation. L'accès à l'éducation reste fortement entravé et ne bénéficie pas de la reconnaissance qu'il mérite en tant que moyen de favoriser une évolution sociale positive, y compris en facilitant l'adoption de comportements qui sous-tendent la sécurité alimentaire à long terme. De manière générale, il a été difficile d'assurer la pérennité des résultats.

51. Plusieurs enseignements importants et bonnes pratiques issus du portefeuille d'activités en Somalie méritent d'être plus largement analysés et diffusés dans l'ensemble du PAM, notamment la fourniture plus rapide de l'assistance, liée au lancement et à l'utilisation à grande échelle du Mécanisme de gestion globale des vivres; le pré-enregistrement des bénéficiaires potentiels dans le système SCOPE en tant que mesure de préparation; l'utilisation efficace d'espèces, à grande échelle, au lieu de transferts sous forme de bons; le fait qu'il ait été possible de créer un registre biométrique unique à grande échelle, géré par l'intermédiaire de SCOPE; et l'établissement de partenariats stratégiques avec des ONG données, dans des domaines thématiques spécifiques.

Recommandations

N°	Objet	Justification	Recommandation	Responsabilité et calendrier
1	Programme national de filet de sécurité	<p>Des crises répétées et des besoins chroniques persistants sont fortement probables.</p> <p>Une préparation adéquate est essentielle pour être en mesure de mener sans délai les interventions d'urgence qui permettront de sauver des vies.</p> <p>Malgré l'intérêt manifesté par les parties prenantes, aucun organisme n'a pris la tête de l'initiative.</p> <p>Le programme correspond bien aux avantages comparatifs du PAM.</p>	<p>1. Le PAM devrait assurer la direction technique du processus d'élaboration et d'expérimentation d'un programme national de filet de sécurité – Somali Safety Net Programme – destiné à répondre aux besoins chroniques, saisonniers et critiques:</p> <p>1a. Nouer des partenariats à la fois avec les donateurs qui financent les interventions humanitaires et avec ceux qui financent les opérations de développement.</p> <p>1b. Travailler en concertation étroite avec les autorités fédérales et celles à l'échelon des États, dès le début de la conception du programme.</p> <p>1c. Lors de la conception, tenir compte des enseignements tirés d'autres programmes de filets de sécurité dans la région.</p> <p>1d. Constituer un registre unique des bénéficiaires en s'appuyant sur l'interopérabilité des systèmes en place.</p> <p>1e. Veiller à ce que la modalité d'assistance retenue soit le transfert d'espèces au moyen de téléphones portables.</p> <p>1f. Veiller à intégrer des services de consultation pour les cas nécessitant une protection.</p>	<p>Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège</p> <p>2018-2019</p>
2	Stratégie d'aide aux personnes déplacées à l'intérieur du pays	<p>La majorité des personnes déplacées à l'intérieur du pays ont l'intention de rester dans les zones urbaines et de s'y installer.</p> <p>Les ressources sont insuffisantes pour appuyer des moyens d'existence urbains</p>	<p>2. Le PAM devrait élaborer une approche à plus long terme pour venir en aide aux personnes déplacées à l'intérieur du pays:</p> <p>2a. Faire des personnes déplacées à l'intérieur du pays un groupe cible dans le programme national de filet de sécurité.</p>	<p>Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège</p> <p>2018-2019</p>

N°	Objet	Justification	Recommandation	Responsabilité et calendrier
		<p>durables et empêcher la pauvreté urbaine d'augmenter.</p> <p>Des ressources humanitaires pourraient être utilisées pour aider les populations pauvres et les personnes déplacées à survivre dans les zones urbaines.</p>	<p>2b. Améliorer la définition et le ciblage des personnes déplacées dans les programmes d'assistance d'urgence.</p> <p>2c. Développer les programmes de soutien des moyens d'existence urbains en s'appuyant sur des données factuelles attestant de l'efficacité des actions.</p> <p>2d. Chercher à nouer de nouveaux partenariats pour favoriser l'intégration des personnes déplacées dans les communautés urbaines.</p>	
3	Moyens d'existence	<p>Les moyens d'existence sont l'un des éléments essentiels d'une approche intégrée en matière de renforcement de la résilience.</p> <p>On dispose de très peu de données factuelles sur les effets directs ou la durabilité de la sécurité alimentaire.</p> <p>La planification et la mise en œuvre d'activités 3A dans les cycles de programmation annuels ne garantissent pas une participation soutenue des communautés ni des effets directs durables.</p>	<p>3. Le PAM devrait réorienter l'objectif principal des activités 3A et AAF vers la création d'actifs productifs et de moyens d'existence:</p> <p>3a. Planifier et mettre en œuvre des activités 3A et AAF sur un cycle de planification de trois ans et renforcer la cohérence avec les stratégies et programmes nationaux.</p> <p>3b. Affecter les ressources à des activités précises afin d'assurer la continuité.</p> <p>3c. Élaborer un cadre de suivi et d'évaluation afin d'analyser les résultats à court et long termes des activités 3A et AAF.</p>	<p>Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège</p> <p>2018-2019</p>
4	Questions liées à la problématique hommes-femmes et à la protection	<p>La compréhension et l'analyse des questions liées à la problématique hommes-femmes et à la protection sont insuffisantes.</p> <p>Les capacités et les compétences en matière d'évaluation des questions liées à la problématique hommes-femmes et à la protection sont limitées.</p> <p>Les approches programmatiques ne tiennent dans l'ensemble pas compte de l'âge, du sexe et ni des aptitudes physiques.</p>	<p>4. Le PAM devrait mieux intégrer les questions liées à la problématique hommes-femmes et à la protection dans la programmation:</p> <p>4a. Revoir le mandat du poste de chargé des politiques afin d'y intégrer de manière plus proportionnée et visible les responsabilités en matière de traitement des questions liées à la problématique hommes-femmes et à la protection, ou créer un poste spécifique.</p> <p>4b. Demander un fonctionnaire de réserve chargé de la problématique hommes-femmes et de la protection et tirer parti du conseiller régional spécialiste de la problématique hommes-femmes et de la protection dans le cadre d'une collaboration et d'échanges plus réguliers.</p> <p>4c. Évaluer l'impact de diverses modalités de transfert sur la dynamique des comportements intrafamiliaux et la dynamique communautaire, notamment</p>	<p>Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège</p> <p>2018-2019</p>

N°	Objet	Justification	Recommandation	Responsabilité et calendrier
			<p>la dynamique des rapports hommes-femmes et de la protection, et utiliser les résultats pour améliorer la conception des programmes.</p> <p>4d. Renforcer les capacités des partenaires coopérants en matière d'analyse des questions liées à la problématique hommes-femmes et à la protection.</p>	
5	Ciblage	<p>Avec les mécanismes de ciblage communautaire, il y a un risque notable d'exclusion de groupes marginalisés.</p> <p>Les bénéficiaires n'étaient pas au courant des critères de prise en charge ni de leurs droits à prestations.</p>	<p>5. Le PAM devrait améliorer le ciblage des bénéficiaires, notamment des personnes déplacées à l'intérieur du pays:</p> <p>5a. Promouvoir une participation active et sur un pied d'égalité des femmes et des filles à l'aide de méthodes participatives, afin que les communautés, y compris les personnes déplacées, prennent part à la conception des critères de ciblage et des droits à prestations.</p> <p>5b. Améliorer la communication avec les bénéficiaires au sujet des critères de ciblage et des droits à prestations.</p> <p>5c. Continuer à suivre de près la distribution des avantages des programmes.</p>	<p>Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège</p> <p>2018-2019</p>
6	Renforcement des capacités	<p>La situation en Somalie est de plus en plus propice à des activités de renforcement des capacités des institutions nationales.</p> <p>Le PAM a montré qu'il était en mesure d'apporter des contributions dans des domaines thématiques spécifiques, mais les activités de renforcement des capacités ne sont pas suffisamment coordonnées avec celles des autres parties prenantes.</p> <p>Les résultats ne sont guère suivis, ni communiqués comme il se doit, et les activités du PAM sont peu visibles.</p>	<p>6. Le PAM devrait prendre part au dialogue interorganisations élargi sur la coordination des approches en matière de planification et de mise en œuvre des activités de renforcement des capacités:</p> <p>6a. Travailler en partenariat avec les organismes concernés des Nations Unies pour la conduite d'évaluations approfondies des capacités d'un ensemble de ministères partenaires, afin de constituer une base qui permettra d'identifier les domaines spécifiques dans lesquels le PAM dispose d'un avantage comparatif en matière de renforcement des capacités, tels que l'analyse de la sécurité alimentaire.</p> <p>6b. En consultation avec l'unité du suivi au Siège, améliorer les outils et les moyens de suivi et d'évaluation des activités de renforcement des capacités.</p>	<p>Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège</p> <p>2018-2019</p>

N°	Objet	Justification	Recommandation	Responsabilité et calendrier
7	Nutrition et santé	<p>Une stratégie viable fondée sur une solide collaboration avec l'UNICEF (en tant que partenaire d'exécution) est en place pour les programmes de nutrition et de santé. Des possibilités d'amélioration de la mise en œuvre et de pérennisation des effets directs ont toutefois été mises en évidence.</p>	<p>7. Le PAM devrait collaborer avec le Ministère de la santé à la planification stratégique annuelle et apporter un appui pour l'intégration des données de suivi de la nutrition dans le système d'information de gestion en matière de santé du ministère:</p> <p>7a. Travailler avec le Groupe d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition et d'autres partenaires du module de la nutrition en vue d'approfondir l'analyse des causes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.</p> <p>7b. Veiller à ce que les centres de nutrition aient un plan d'urgence en place pour prendre en charge tous les enfants souffrant de malnutrition.</p> <p>7c. Ventiler les chiffres relatifs à la couverture afin de mettre en évidence les différences en la matière entre les zones urbaines, les zones rurales et les zones d'installation des populations déplacées à l'intérieur du pays, et suivre de près les réadmissions dans les programmes de supplémentation alimentaire ciblée afin de s'assurer que l'arrêt des rations familiales n'a pas entraîné de réadmissions d'enfants souffrant de malnutrition dans ces programmes.</p> <p>7d. Changer de modalité pour l'incitation à accoucher sous surveillance médicale (passer des transferts de vivres aux transferts de type monétaire) et réfléchir à la possibilité de continuer à en faire bénéficier les mères ou de les accorder aux accoucheuses traditionnelles.</p> <p>7e. Redynamiser les programmes de traitement antirétroviral et de traitement antituberculeux de brève durée sous surveillance directe en apportant un appui approprié à la fois aux patients et à leur famille.</p> <p>7f. Étendre les activités de communication visant à faire évoluer la société et les comportements aux communautés et au grand public, en ciblant les hommes et les agents du changement tels que les chefs de communauté.</p>	<p>Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège 2018-2019</p>

N°	Objet	Justification	Recommandation	Responsabilité et calendrier
8	Repas scolaires	<p>L'éducation est l'une des grandes priorités nationales, et a potentiellement la capacité d'enrayer les comportements intergénérationnels préjudiciables.</p> <p>Elle peut s'attaquer aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.</p> <p>Les programmes de repas scolaires planifiés et mis en œuvre par le PAM se rapportent à des objectifs de sécurité alimentaire, et non à des objectifs éducatifs.</p> <p>Les repas scolaires ont un effet positif reconnu sur les taux de scolarisation et de poursuite des études (en particulier chez les filles), plutôt que sur les indicateurs de sécurité alimentaire.</p>	<p>8. Le PAM devrait positionner et évaluer la contribution des repas scolaires dans le cadre d'une stratégie interorganisations pour l'éducation:</p> <p>8a. Coordonner les activités de repas scolaires et établir les rapports y afférents dans le cadre du module de l'éducation plutôt que de celui de la sécurité alimentaire.</p> <p>8b. Fonder la prise de décisions opérationnelles sur un objectif d'éducation tel que la sélection des écoles participantes.</p> <p>8c. Procéder au diagnostic prévu dans le cadre de l'approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation (et qui a été reporté) en collaboration avec le Ministère de l'éducation.</p>	<p>Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège</p> <p>2018-2019</p>

Liste des sigles utilisés dans le présent document

3A	assistance alimentaire pour la création d'actifs
AAF	assistance alimentaire pour la formation
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
UNHAS	Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance