

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 11-14 octobre 2004**

## **RAPPORTS D'ÉVALUATION**

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

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE

**WFP/EB.3/2004/6-E**

15 septembre 2004

ORIGINAL: ANGLAIS

## **RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION DE L'OPÉRATION D'URGENCE AU SOUDAN**

**Aide alimentaire aux populations victimes de  
la guerre et de la sécheresse (Opérations  
d'urgence 10048.0/1/2)**

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur du Bureau de l'évaluation (OEDE): M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Fonctionnaire en chef de l'évaluation, OEDE: M. J. Lefevre tél.: 066513-2223

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



## RESUME

L'opération d'urgence du PAM au Soudan, qui a joué un rôle central dans l'action humanitaire, a été cruciale pour sauver des vies. Les donateurs, les organismes humanitaires et les bénéficiaires le reconnaissent tous. Le personnel du PAM et ses partenaires ont distribué de la nourriture dans des conditions difficiles et parfois dangereuses durant une période prolongée.

Cette opération d'urgence avait pour but de ramener le taux de malnutrition aiguë généralisée au-dessous de la moyenne nationale de 18 pour cent enregistrée en 2002, mais l'évaluation annuelle des besoins pour 2002–2003 fait état d'un taux global de malnutrition aiguë de 21 pour cent, et de taux bien supérieurs encore dans certaines régions. La gravité de la malnutrition perdure depuis de nombreuses années et, si une approche plus globale n'est pas adoptée, avec une participation accrue des partenaires, la situation ne devrait guère s'améliorer au Soudan.

En mars 2004, l'opération d'urgence avait reçu en moyenne 70,4 pour cent des ressources prévues durant les trois phases à l'examen. Les livraisons ont été considérablement inférieures aux prévisions et leur cadence n'a pas toujours été optimale. Des facteurs tels que la redistribution après livraison et les pertes dues aux distances à couvrir, dans la mesure où les points de distribution sont éloignés du domicile des bénéficiaires, expliquent que les quantités reçues par certains des bénéficiaires ciblés ont été inférieures à celles prévues.

Le PAM devrait être associé de plus près à la collecte et à l'analyse des données sur la nutrition, en particulier dans les zones où l'insécurité alimentaire est chronique. Il devrait également améliorer ses compétences nutritionnelles sur le terrain dans le cadre des opérations d'urgence de grande envergure, pour être plus à même de mesurer les résultats et d'atteindre les objectifs primordiaux.

Le suivi des distributions et de la situation après celles-ci est relativement satisfaisant, étant donné que ce sont les membres du personnel du PAM qui s'en occupent le plus souvent.

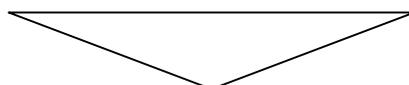
Le dispositif logistique du PAM au Soudan est solide, en particulier en ce qui concerne le transport aérien, qui couvre bien l'ensemble du pays. En ce qui concerne l'acheminement des vivres, les principales difficultés tiennent à la capacité limitée du réseau routier et ferroviaire et à l'accès restreint accordé aux milieux humanitaires. Outre le travail en cours de développement de l'infrastructure mis en œuvre par le Gouvernement soudanais, le PAM a résolu les problèmes d'infrastructure au Soudan en lançant des opérations spéciales, y compris de réparation des routes et de déminage.

Les coûts du transport intérieur sont élevés, mais compte tenu de la surcharge du système de transport et de l'insécurité qui persiste dans certaines zones, le PAM ne dispose guère de marge de manœuvre pour diminuer ces coûts. Il convient d'améliorer le système de suivi des produits.



Ces dernières années, l'espoir des donateurs et des milieux humanitaires de pouvoir passer à des activités de développement s'est accru. C'est là un point positif, mais il convient d'évaluer de manière réaliste tant les besoins de secours actuels que les possibilités de mise en œuvre d'activités de relance et de redressement s'appuyant sur l'aide alimentaire. Les distributions de secours alimentaires peuvent aider les participants à se libérer du souci que représente la quête quotidienne de nourriture, pour qu'ils puissent choisir leurs propres activités de redressement sans avoir à recourir à des activités "vivres pour la création d'actifs".

## PROJET DE DECISION\*



Le Conseil prend note des informations et recommandations figurant dans le Rapport résumé de l'évaluation de l'opération d'urgence au Soudan (WFP/EB.3/2004/6-E).

---

\* 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.



---

## PORTEE ET METHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

1. L'évaluation de l'opération d'urgence du PAM au Soudan a été effectuée entre janvier et mars 2004<sup>1</sup>. Les objectifs en étaient les suivants:
  - évaluer dans quelle mesure les objectifs de l'opération ont été atteints et formuler des recommandations pour la conception d'une phase future;
  - tirer les enseignements de l'opération au Soudan pour que d'autres opérations d'urgence en bénéficient;
  - rendre des comptes au Conseil d'administration du PAM.
2. L'évaluation a porté sur trois phases de l'opération d'urgence qui se sont déroulées entre avril 2001 et mars 2004<sup>2</sup>. L'équipe en a examiné l'exécution dans ce que le PAM et les autres d'organismes intervenant dans le cadre de l'Opération Survie au Soudan (OSS) nomment les secteurs nord et sud du Soudan<sup>3</sup>. Compte tenu de la complexité de l'évaluation et faute de temps, l'accent a été mis sur les résultats opérationnels du PAM et non sur son rôle dans le cadre de l'OSS. L'équipe chargée de l'évaluation a privilégié la logistique et la nutrition en raison de leur importance dans le cadre de la présente opération d'urgence<sup>4</sup>. La crise actuelle dans la région du Darfour n'est pas examinée parce que l'équipe chargée de l'évaluation a été autorisée à se rendre dans la région et que la réponse du PAM fait l'objet d'une opération d'urgence distincte.

---

## OPERATION D'URGENCE 10048 ET ELARGISSEMENTS

3. Le conflit entre le Gouvernement soudanais et l'Armée du Mouvement de libération populaire du Soudan (SPLM), qui a débuté en 1983, est la cause principale de l'insécurité alimentaire dans le secteur sud. Ses conséquences vont du déplacement des populations à des décennies de retard de développement et à la paupérisation de millions de personnes dans le sud.
4. Le conflit avec d'autres parties a également touché certaines zones de l'est et de l'ouest du Soudan, surtout l'État de Kassala et la région du Darfour, où les combats ont perturbé les cultures.
5. Le caractère récurrent de la sécheresse et la périodicité des inondations sont également à l'origine de l'insécurité alimentaire. Pendant le déroulement de l'opération d'urgence, la sécheresse qui sévit dans le nord du Soudan et dans certaines parties du sud ont épuisé les ressources productives, les ressources naturelles et les réserves.

---

<sup>1</sup> L'équipe chargée de l'évaluation comprenait trois consultants internationaux, dont le chef d'équipe, deux consultants locaux et deux membres du personnel du Bureau de l'évaluation du PAM.

<sup>2</sup> Opérations d'urgence 10048.0, 10048.1 et 10048.2. La troisième phase en a été prolongée tout au long de 2004 mais la date butoir pour la présente évaluation était le 31 mars 2004.

<sup>3</sup> Dans le présent rapport, le secteur nord s'entend des zones qui sont contrôlées par le Gouvernement soudanais, que le PAM administre à partir de Khartoum. Le secteur sud s'entend des zones contrôlées par l'Armée du SPLM, que le PAM administre depuis Nairobi/Lokichoggio.

<sup>4</sup> L'équipe chargée de l'évaluation a également tiré parti des conclusions d'un examen technique du secteur sud réalisé en 2003 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par le PAM.



6. Depuis 2002, une paix relative et des négociations de paix entre le gouvernement et l'Armée du SPLM ont suscité dans la communauté des donateurs et les milieux humanitaires l'espoir de pouvoir passer des secours au redressement et à la reconstruction. Cette transition donne certes la possibilité d'abandonner progressivement les activités de secours, mais les besoins de secours perdureront, tout comme la nécessité de recourir à l'aide alimentaire pour appuyer les activités de redressement et de reconstruction.

### **Cadre d'intervention du PAM**

7. Pour évaluer les réalisations et les points faibles, il convient de reconnaître les caractéristiques et difficultés sans pareilles de cette opération. L'OSS était la première forme d'accès qui ait été négociée. Comme c'est le cas dans une guerre civile, l'obtention et le maintien d'un accès a été l'une des préoccupations majeures du PAM, qui utilise 350 sites de largage et pistes d'atterrissage au Soudan. En 2002, un nombre record de refus d'autorisations de vol a été enregistré.
8. Les opérations du PAM rencontrent des difficultés considérables au Soudan, en particulier dans le secteur sud. L'infrastructure de transport y est médiocre et les opérations de secours sont perturbées durant la saison des pluies parce que de nombreuses routes et pistes d'atterrissage deviennent impraticables. Les refus d'autorisation d'accès par les autorités, les problèmes de sécurité, les évacuations de personnel et les attaques contre ce dernier ont également empêché le PAM d'atteindre les bénéficiaires et d'assurer le suivi des programmes. L'insécurité dicte au PAM son mode opératoire, par exemple des largages dans le secteur sud où les équipes chargées des distributions ne peuvent pas passer plus de trois jours sur le terrain. Il faut tenir compte de cet aspect des choses lorsqu'on examine l'efficacité de la distribution finale. Ni le gouvernement ni l'Armée du SPLM n'ont une stratégie d'action humanitaire satisfaisante, et la capacité des autorités civiles et des organisations non gouvernementales (ONG) est limitée, en particulier dans le secteur sud.
9. La gestion de l'opération est compliquée par la nécessité d'intervenir séparément dans le secteur nord et dans le secteur sud dans un pays divisé par la guerre. Il a été difficile d'attirer du personnel; le nombre de postes vacants est élevé et la rotation du personnel est importante en ce qui concerne les postes d'encadrement. Le niveau de stress est également élevé.

### **Objectifs et cibles de l'opération d'urgence**

10. Les principaux objectifs de la troisième phase de l'opération d'urgence sont les suivants:
- contribuer à sauver des vies en améliorant l'état nutritionnel des personnes ciblées, en mettant particulièrement l'accent sur les femmes;
  - contribuer à prévenir les migrations par désarroi de la population victime de l'insécurité alimentaire en appuyant le processus de consolidation de la paix et la réinstallation des rapatriés et des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI);
  - contribuer au redressement et à la remise en état de l'infrastructure socioéconomique moyennant la création d'actifs.



11. Durant la phase la plus récente de l'opération d'urgence, 90 pour cent des besoins alimentaires devaient être satisfaits par des distributions générales de vivres aux groupes vulnérables et aux PDI. Un objectif de 10 pour cent a été fixé pour les autres modalités de l'aide, dont 3 pour cent pour l'alimentation complémentaire, 2,5 pour cent pour les activités vivres-contre-travail (VCT), 2,5 pour cent pour les activités vivres pour la formation (VPF) et 2 pour cent pour l'alimentation scolaire d'urgence. Soixante-treize pour cent des bénéficiaires de cette dernière phase ont été ciblés en raison du conflit, le reste l'ayant été à cause de la sécheresse et de l'insécurité alimentaire extrême.
12. Comme toujours dans le cadre d'une opération d'urgence qui se prolonge, on privilégie les distributions générales aux groupes vulnérables et aux PDI. De modestes objectifs liés au redressement et au rétablissement de la paix ont été inclus.
13. Pour convertir l'opération d'urgence en une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR), il faut adopter un plan stratégique rigoureux et des délais plus longs. Les lignes directrices du PAM mettent certes l'accent sur l'élaboration d'une stratégie de redressement, mais ceux qui élaborent cette stratégie ne devraient pas oublier que les IPSR associent actions de secours et activités de relèvement. Le processus de planification devrait reposer sur les stratégies élaborées localement.

### Recommandation<sup>5</sup>

- Pour convertir une opération d'urgence en IPSR, les stratégies de secours et de redressement devraient être élaborées à partir d'évaluations réalisées d'abord à l'échelon local et d'objectifs reposant sur des évaluations réalistes de la façon dont il est possible tant de satisfaire les besoins de secours immédiats que de protéger et de renforcer les moyens de subsistance. Les donateurs pourraient être invités à prendre part à ce travail d'évaluation. (2.31)

## LES RESULTATS DE L'OPERATION D'URGENCE

### Sauver des vies

14. Il est largement reconnu par les bénéficiaires, les autorités locales et les milieux humanitaires que les interventions du PAM ont joué un rôle crucial pour sauver des vies. Il est toutefois difficile d'estimer la contribution des distributions générales et des programmes d'alimentation sélectifs parce qu'on ignore quelle proportion de l'aide alimentaire du PAM a atteint les ménages bénéficiaires ou comment cette aide est utilisée. Il n'existe pas de données de référence ni de documentation sur les tendances de la mortalité, de la morbidité et de la malnutrition; de nombreux facteurs entrent en jeu et il est difficile d'isoler la contribution de l'aide alimentaire du PAM.

<sup>5</sup> Le chiffre entre parenthèses mentionné à la fin de chaque recommandation se rapporte au numéro du paragraphe de la version intégrale du rapport d'évaluation. Le présent rapport résumé ne contient que les recommandations les plus importantes présentant un intérêt à l'échelle de l'Organisation. Les lecteurs peuvent consulter les autres recommandations de la mission dans la version intégrale du rapport d'évaluation. La limitation du nombre de mots des documents du Conseil d'administration ne permet pas d'inclure toutes les recommandations dans le présent rapport résumé.



15. Le PAM pourrait plus facilement démontrer ses succès si la documentation était meilleure. Des rapports mensuels font état de situation où le PAM est venu en aide aux populations vulnérables et a contribué à sauver des vies, par exemple dans la zone occidentale du Haut Nil en 2001–2002, que les interdictions de vol avaient précédemment rendu inaccessibles. Mais il n'existe aucun compte rendu ni étude systématique et l'équipe chargée de l'évaluation a dû s'en remettre à des récits anecdotiques.

### Recommandations

- Avec l'aide du Bureau régional pour l'Afrique orientale et centrale (ODK) ainsi que du siège, les bureaux de pays devraient recueillir des informations sur les meilleures pratiques là où l'aide alimentaire fournie peut avoir contribué à sauver des vies au Soudan. (6.9)
- Dans le cadre de l'application sur le terrain des principes de la gestion axée sur les résultats et des prescriptions relatives à l'établissement des rapports, le Siège devrait revoir la première priorité stratégique actuelle du PAM et voir s'il est possible de quantifier l'objectif qui consiste à sauver des vies dans les situations de conflit, ainsi que d'appliquer cette mesure à l'aide alimentaire du PAM. (6.10)

### Améliorer l'état nutritionnel

16. L'objectif qui consiste à aider à sauver des vies doit être atteint en "améliorant et/ou maintenant l'état nutritionnel des personnes ciblées, en mettant particulièrement l'accent sur les femmes". L'indicateur principal est la réduction de la malnutrition aiguë globale au-dessous de la moyenne nationale de 18 pour cent, ou le maintien en deçà de ce taux là où elle est inférieure à 18 pour cent. D'après les normes du PAM, il aurait mieux valu fixer un objectif visant à réduire la malnutrition aiguë globale au-dessous de 15 pour cent. Cette norme a effectivement été utilisée dans le secteur sud et figure dans l'évaluation annuelle des besoins pour 2003–2004 en tant que seuil critique<sup>6</sup>. Mais cela ne relève pas uniquement du PAM étant donné le rôle que joue dans la nutrition les facteurs autres que l'alimentation<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Le rapport d'évaluation conjoint FAO/PAM de février 2004 indique que "les taux de malnutrition ont quelque peu baissé par rapport au niveau élevé (supérieur à 20 pour cent) enregistré en 2002, mais ils restent supérieurs au seuil critique de 15 pour cent. Par rapport à 2002, le taux global d'émaciation (malnutrition aiguë) est passé de 24 à 21 pour cent." Ce rapport présente la situation nutritionnelle de la manière suivante: "La situation nutritionnelle devient plus chronique que saisonnière dans la plupart des zones, en raison des autres besoins non satisfaits. Le présent rapport exhorte donc à faire preuve de prudence en ce qui concerne l'espoir d'une amélioration radicale immédiate de l'état nutritionnel résultant d'une meilleure offre globale de produits alimentaires dans le pays."

<sup>7</sup> Dans les textes portant sur la nutrition dans les situations d'urgence, y compris les lignes directrices de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), une malnutrition aiguë globale de plus de 10 pour cent représente une crise nutritionnelle grave. Dans le manuel du PAM sur l'alimentation et la nutrition, la proportion de 15 pour cent est utilisée.



17. Dans les zones où des données sur la nutrition ont été recueillies durant assez de temps pour en dégager des tendances, les taux de malnutrition se sont maintenus à des niveaux bien supérieurs au seuil critique de 15 pour cent. Si certaines constatations laissent à penser que le PAM a contribué à améliorer la nutrition en certains endroits, les taux de malnutrition aiguë globale ne peuvent être réduits si des efforts ne sont pas déployés avec les partenaires d'exécution et autres pour élaborer une approche globale de la lutte contre la malnutrition.
18. Dans les zones bénéficiant de l'aide du PAM où le taux de malnutrition aiguë globale reste élevé, par exemple dans l'État de la Mer rouge et dans celui de Kassala, le PAM ne devrait pas en conclure que l'aide alimentaire est sans effet sur la malnutrition. On ne dispose pas de preuves suffisantes montrant que l'aide du PAM a répondu aux besoins estimés ni d'assez de renseignements sur les autres facteurs contribuant à la malnutrition. Diminuer l'aide alimentaire dans les zones où l'insécurité alimentaire est chronique et où la malnutrition perdure pourrait aggraver la situation. Le PAM devrait énergiquement préconiser le recours à une approche multisectorielle.
19. Au Soudan, les données sur la nutrition et l'analyse du rôle des besoins alimentaires dans la malnutrition sont insuffisantes pour guider la programmation ou pour en dégager des tendances. Il convient de mettre en place une surveillance régulière et systématique de la nutrition, éventuellement associée à des enquêtes périodiques. Tout dépend des conditions de sécurité, qui ne sont pas actuellement adéquates dans le sud du Soudan.
20. Le PAM doit davantage participer à la collecte et à l'analyse des données sur la nutrition et autres. Il faut notamment étudier les causes de la malnutrition sur laquelle les secours alimentaires sont sans effet dans les zones où l'insécurité alimentaire est chronique. Le Mémorandum global d'accord entre le PAM et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) précise que l'UNICEF est le chef de file, mais les modalités relatives à la nutrition ne sont pas appliquées. Des situations critiques continueront de survenir là où ni l'UNICEF ni une ONG ne peuvent effectuer d'enquête ou fournir une analyse appropriée. Le PAM devrait être en mesure de combler ces lacunes, ce qui appellera des solutions tant à court qu'à long terme.
21. Des compétences techniques supplémentaires dans le domaine de la nutrition sont nécessaires pour: i) gérer l'information sur la malnutrition; ii) fournir des instructions aux bureaux auxiliaires en matière de nutrition et de programmes d'alimentation sélectifs; iii) renforcer la capacité du personnel du PAM et de l'institution coopérante en matière de nutrition; et iv) suivre les progrès réalisés par le PAM pour atteindre son objectif nutritionnel primordial. Le PAM devrait renforcer ses compétences et son rôle en ce qui concerne la surveillance et l'analyse de la nutrition.



### Recommandations

- L'objectif des futures opérations d'urgence et IPSR au Soudan devrait être de ramener les taux élevés de malnutrition au-dessous du taux de malnutrition aiguë globale de 15 pour cent, ou de les maintenir à leur niveau là où ils sont inférieurs à 15 pour cent. Compte tenu de la nécessité d'une approche globale, le PAM devrait faire campagne pour que le prochain appel humanitaire commun des Nations Unies prévoie une stratégie interorganisations/du gouvernement pour atteindre cet objectif. (2.30)
- Le PAM devrait recueillir des données qualitatives sur les causes de la malnutrition dans les zones où l'insécurité alimentaire est chronique et où les taux de malnutrition aiguë restent élevés, si les conditions de sécurité le permettent. (3.53)
- Les plans de formation du personnel du PAM devraient inclure une formation sur les concepts fondamentaux de la nutrition. (3.36)
- Un plan de travail annuel pour les enquêtes nutritionnelles devrait être préparé en collaboration avec l'UNICEF et les institutions partenaires pour qu'elles y adhèrent. (3.34)
- Toute opération d'urgence ou IPSR devrait envisager les besoins en matière de surveillance nutritionnelle et réaffirmer les dispositions à prendre avec l'UNICEF. Dans les situations où ni l'UNICEF ni une ONG ne peuvent fournir de données et d'analyses, le PAM devrait prévoir un budget à cette fin. (3.37)
- Le PAM devrait accroître ses compétences et son rôle en matière de surveillance nutritionnelle. (3.38)

22. La question de la programmation de l'aide alimentaire s'est posée par rapport à l'interruption brusque mais temporaire, en janvier 2004, de l'assistance fournie à certaines PDI séjournant depuis longtemps dans le secteur nord. Le PAM n'a pas mis en place un suivi supplémentaire pour déterminer si cette interruption avait eu des répercussions négatives pour la population de PDI, y compris les femmes qui sont les premières à faire face. Si l'arrêt durant trois mois de l'acheminement des rations à certaines PDI peut s'expliquer par le fait que ces personnes étaient supposées avoir atteint l'autosuffisance, le PAM n'a cependant pas suffisamment préparé cette transition.

### Recommandation

- Le PAM devrait s'assurer que des systèmes de contrôle sont en place avant de cesser de fournir une assistance alimentaire à des PDI installées dans des camps, y compris un suivi supplémentaire et un moyen de répondre aux besoins des plus vulnérables. (3.56)

23. Le PAM fournit de l'huile enrichie pour faire face à la carence en vitamine A, du sel iodé pour combler les carences en iode et un aliment composé maïs-soja pour combattre les carences en micronutriments, mais il n'assure pas un suivi étroit de leur fourniture ou de leur consommation. On ne sait pas grand-chose de l'utilisation de ces produits dans les familles. L'aide alimentaire du PAM a pour objet d'atténuer la malnutrition due à une carence en micronutriments mais on ignore les résultats à ce niveau.



24. Des tables de remplacement ont été préparées au Soudan pour donner des indications sur la manière de remplacer à court terme les produits manquants dans les rations alimentaires. Les rapports tendent à montrer que les quantités de céréales ont souvent été augmentées pour arriver au nombre total de calories prévu. L'absence durable d'autres produits de l'assortiment alimentaire pourrait avoir diminué l'apport des micro et macronutriments requis et expliquer les taux élevés de malnutrition<sup>8</sup>.

### Recommandations

- Des directives globales devraient être élaborées pour les cas où l'on manque de produits alimentaires riches en micronutriments. (4.43)
- Le personnel et les bénéficiaires du PAM devraient être informés de l'importance des micronutriments, de la malnutrition due aux carences en micronutriments et des directives permettant d'accroître l'apport de micronutriments. (4.44)

### Redressement et reconstruction

25. Des objectifs liés au redressement et à la paix ont bien été inclus dans l'opération, assez modestes pour ce qui est des activités VCT, VPF et alimentation scolaire d'urgence mais les documents en portant approbation n'établissaient pas de liens entre les activités prévues et la réalisation des objectifs du redressement. Il s'agit là d'une mauvaise application des instructions données à l'échelle de l'Organisation.
26. Les activités VCT et VPF ont été difficiles à démarrer et la reproduction à plus grande échelle des activités d'alimentation scolaire d'urgence s'est heurtée à des difficultés. Malgré les résultats concrets obtenus, les objectifs n'ont pas été atteints. Le fait de fixer des objectifs globaux, tout en étant nécessaires comme fil conducteur, ne tient pas compte de la situation locale; les activités vont de l'avant malgré un personnel insuffisant et un manque de moyens et de compétences techniques des partenaires d'exécution.
27. Les partenaires et les autorités locales considèrent que l'activité d'alimentation scolaire d'urgence est une réussite, en particulier dans le sud du Soudan où l'éducation revêt un caractère très prioritaire. Les points sur lesquels on note une amélioration sont les suivants: livraison des produits dans les délais voulus; meilleures coordination et collaboration avec l'UNICEF; et suivi efficace. Le personnel de terrain a indiqué que le rythme d'introduction de l'activité d'alimentation scolaire d'urgence pouvait dépasser les moyens dont disposent les écoles pour accueillir un nombre d'élèves plus important.
28. Dans la communauté des donateurs et les milieux humanitaires, l'espoir de pouvoir passer à des activités de développement s'est accru ces dernières années. C'est là un point positif mais l'abandon progressif des interventions de secours est motivé par cet espoir et non par une évaluation équitable des besoins de secours actuels. L'utilisation efficace de l'aide alimentaire à l'appui du redressement et de la reconstruction est une gageure, en particulier du fait que les activités VCT sont la modalité principale du PAM. Ces activités nécessitent une couverture géographique, un ciblage, des délais et des moyens appropriés. Les administrateurs du PAM doivent donner plus d'instructions et conseiller la prudence et le réalisme, sans pour autant faire retomber l'enthousiasme que suscite un passage des secours au redressement.

<sup>8</sup> Une filière de produits mieux alimentée, avec un assortiment de produits correctement équilibré, éviterait ces problèmes. Les donateurs sont encouragés à fournir des ressources, y compris en numéraire, pour procéder de façon plus souple à des achats régionaux ou locaux de produits enrichis en micronutriments.



### Recommandations

- L'UNICEF et le PAM devraient mener à bien un travail de cartographie pour déterminer les aspects communs de l'activité d'alimentation scolaire d'urgence et établir une programmation conjointe dans ces domaines. (7.32)
- Le PAM devrait privilégier au Soudan quelques activités cruciales de redressement et ne pas élaborer un portefeuille d'activités diverses qui pourrait s'avérer difficile à gérer. (7.41)
- Dans les zones où il n'est pas possible d'entreprendre des projets vivres pour la création d'actifs, aucun nouveau projet ne devrait être approuvé. Le personnel et les partenaires devraient se concentrer sur l'amélioration du ciblage et du suivi des distributions générales et préparer des stratégies de secours et de redressement. (7.42)
- Les bureaux de pays devraient examiner le concept d'aide alimentaire au service du redressement, qui apparaît dans le document relatif à la stratégie au Soudan pour 2004, pour s'assurer qu'il satisfait aux normes requises. Le Siège devrait également revoir ce concept tel qu'il apparaît dans le *Manuel de conception des programmes* du PAM. (7.43)

## THEMES DU PROGRAMME

### Évaluations des besoins

29. Au Soudan, outre les missions d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires, les évaluations annuelles des besoins ont été la source la plus complète d'informations sur la sécurité alimentaire. Les quantités prises en compte dans l'opération d'urgence traduisent les recommandations de ces évaluations, ajustées après examen par le PAM. Certains donateurs et partenaires s'en remettent à cette information. Mais en dépit du temps et de l'énergie que le PAM a investis pour renforcer ce processus, les donateurs ne sont pas toujours convaincus par les recommandations qui figurent dans les évaluations annuelles des besoins. Il en a particulièrement été ainsi en 2003<sup>9</sup>.
30. Au cours des deux dernières années, les déficiences du processus d'évaluation annuelle des besoins ont été résolues et des efforts mis en œuvre pour améliorer la méthodologie<sup>10</sup>. Une formation a été dispensée aux ONG et aux organismes de contrepartie qui prennent part aux évaluations régionales sur lesquelles repose l'évaluation annuelle des besoins, ce qui contribue au renforcement des capacités locales. Bien que l'étape de l'évaluation régionale du processus soit de nature participative, certains personnels et partenaires sur le terrain estiment qu'ils n'ont pas été suffisamment consultés au sujet des décisions finales concernant la programmation.

<sup>9</sup> Une réaction reçue au projet de rapport d'évaluation du personnel du PAM dans le secteur sud montre que, de l'avis de donateurs basés à Nairobi, les besoins du secteur sud pourraient être sous-estimés dans l'évaluation l'annuelle.

<sup>10</sup> À l'échelle de l'Organisation, le PAM a déployé des efforts considérables pour améliorer l'évaluation des besoins, en particulier les méthodologies utilisées. Une Unité de l'évaluation des besoins d'urgence (OEN) a été créée en 2003.



31. L'évaluation annuelle des besoins est précieuse et appréciée mais comporte des carences qu'il convient au PAM de combler. Elle devrait devenir un processus moins lourd et plus itératif mais aucun modèle unifié n'a encore été arrêté. Les idées qui circulent dans le cadre du PAM au Soudan depuis plusieurs années devraient enfin être officialisées.

### Recommandations

- Compte tenu de l'expérience considérable de l'évaluation des besoins de grande envergure acquise au Soudan, le siège devrait capitaliser les enseignements qui en ont été tirés concernant l'évaluation des besoins alimentaires dans le cadre d'une crise complexe chronique. (3.14)
- Pour résoudre la question de sa crédibilité et s'assurer que l'approche participative est bien suivie, le PAM devrait élaborer une stratégie de communication portant sur l'évaluation des besoins. (3.17)

### Ciblage

32. Si 66 pour cent des distributions prévues en 2001–2003 ont bien eu lieu aux points de distribution finale, on ignore quelle proportion des produits a effectivement atteint les bénéficiaires. Outre la question de l'accessibilité, le ciblage a posé problème au Soudan et de nombreuses mesures ont été prises en vue de l'améliorer. La redistribution par partage à l'échelle de la famille élargie est néanmoins fréquente. Il ne semble exister aucune solution viable pour remplacer le recours direct aux systèmes classiques de distribution. C'est une tâche très difficile, qui nécessite un personnel réactif capable d'analyser la situation pour tirer parti des points forts des systèmes habituels de distribution et en éviter les points faibles, notamment le rôle mineur joué par les femmes dans la prise des décisions.
33. Les ressources ont parfois été taxées, ce qui a réduit d'autant les quantités disponibles pour les bénéficiaires. C'est dans le secteur sud que de telles pratiques ont été mises en place par les autorités locales par le biais des structures traditionnelles<sup>11</sup>.
34. Compte tenu de la réduction des quantités de produits distribuées due aux livraisons moins importantes que prévues, des problèmes de cadence de ces dernières et des effets des redistributions, la haute direction doit envisager que les pauvres souffrant de la faim au Soudan ne reçoivent parfois pas suffisamment de nourriture pour que l'aide puisse avoir un impact nutritionnel significatif.
35. L'équipe chargée de l'évaluation estime que le PAM doit accorder un caractère très prioritaire à l'efficacité des distributions finales, conformément au mandat principal qui est le sien.

<sup>11</sup> L'examen technique des opérations dans le secteur sud effectué conjointement par la FAO et le PAM en 2003 a conclu que les rations alimentaires étaient partagées par les membres d'un même clan; la réduction des hostilités a néanmoins réduit la charge que représentait pour les familles le partage avec leur communauté.



### Recommandations

- Le PAM devrait décentraliser la responsabilité des distributions à l'échelon administratif le plus bas possible pour que la communauté soit davantage à même d'exiger des dirigeants qu'ils leur rendent des comptes. (5.13)
- Le personnel de terrain devrait savoir que le PAM accepte les pratiques coutumières positives; le personnel devrait être formé à négocier des arrangements mutuellement satisfaisants pour les distributions. (5.14)
- Une étude des structures socio-politiques, de la dynamique communautaire et des relations de pouvoir devrait être commandée pour déterminer si la distribution des secours alimentaires risque d'établir une discrimination à l'encontre de certaines personnes. (5.15)

### Ressources et logistique

36. La logistique du PAM est bonne, en particulier pour le transport aérien, qui couvre l'ensemble du pays. Elle constitue depuis longtemps la cheville ouvrière de l'OSS. Le PAM reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer les couloirs de transport intérieurs pour acheminer les produits; des fonds ont enfin été reçus à cette fin.
37. Les besoins ont augmenté chaque année, mais cette opération d'urgence n'a néanmoins reçu en moyenne que 70,4 pour cent des ressources requises pour ses trois phases<sup>12</sup>. C'est là un pourcentage inférieur à la moyenne globale enregistrée pour les opérations d'urgence au cours des trois années à l'examen. La cadence de l'engagement des ressources a également posé problème: les cargaisons ont atteint Port Soudan et Mombasa durant le deuxième semestre de l'année. Il a été possible d'atténuer ces difficultés en recourant aux stocks de report et en empruntant à d'autres projets.
38. La fluidité de l'acheminement a aussi posé problème. Les stocks relativement importants présents dans le secteur nord en décembre 2002, et entre décembre 2003 et février 2004, indiquent une congestion qui ne saurait s'expliquer qu'en partie par l'accumulation normale. La difficulté principale tenait à la faible capacité d'écoulement de l'aide par la route et par voie aérienne à partir des plates-formes du PAM dans le secteur nord. Une augmentation supplémentaire de l'aide alimentaire dans le secteur nord nécessitera des avions, des camions et des barges supplémentaires.
39. Le suivi des produits demeure problématique. Le système d'analyse, de traitement et de suivi des mouvements des produits (COMPAS) est d'une aide précieuse pour obtenir une information sur la filière d'acheminement. Les quatre bureaux COMPAS au Soudan fonctionnent cependant de manière autonome ce qui rend difficile un suivi global de la filière d'acheminement des produits. En outre, le personnel du PAM chargé de la logistique et des programmes utilisent des systèmes distincts et non compatibles pour suivre les flux de produits jusqu'aux bénéficiaires. Ces renseignements doivent être fusionnés pour pouvoir présenter un tableau intelligible à la haute direction. Le personnel dans le pays reconnaît que la base de données servant à la programmation devrait être

<sup>12</sup> Telle était la proportion des ressources reçues pour les trois phases en février-mars 2004. Compte tenu des révisions du budget de la phase en cours, ce pourcentage est tombé à 66,9 pour cent en août 2004. Pour l'ensemble des opérations d'urgence du PAM, le pourcentage était de 85 pour cent en 2001 et de 76 pour cent en 2002, d'après les rapports annuels du PAM pour ces années.



reliée à COMPAS. La base de données est en place mais rien n'a encore été fait pour la connecter. Les opérations du PAM dans d'autres pays rencontrent la même difficulté.

### Recommandations

- Un responsable de la filière d'acheminement des produits devrait être nommé sur-le-champ. La logistique devrait rester aux mains des responsables principaux de la logistique pour les corridors nord et sud. (4.21)
- Il faut assurer la connectivité de COMPAS entre Khartoum, Mombasa, Nairobi, Kampala et Lokichoggio. (10.18)
- Le siège doit trouver un moyen de concilier l'information sur la logistique de l'acheminement et l'information sur les programmes à l'échelle du bureau de pays. (10.20)

### Problématique hommes-femmes

40. Dans le cadre de l'opération d'urgence au Soudan, le PAM a été le meneur et l'avocat de la cause des femmes, un rôle reconnu par ses partenaires. Dans les secteurs à la fois nord et sud, le PAM a progressé sur la voie de l'institutionnalisation des Engagements renforcés en faveur des femmes. Les modalités de contrôle sont en place, par exemple les pôles de liaison et les groupes de travail. Le format des accords contractuels avec les partenaires a été modifié pour prendre en compte ces engagements en faveur des femmes. L'évaluation annuelle des besoins se penche de très près sur la problématique hommes-femmes. Sur insistance du PAM, les femmes sont représentées dans les comités chargés des secours.
41. Dans les deux secteurs, le personnel chargé de la problématique hommes-femmes convient que la direction doit mettre désormais le cap sur le suivi de la mise en œuvre des Engagements renforcés en faveur des femmes. Il faut notamment s'assurer que le personnel du PAM et celui des institutions partenaires mettent en place un suivi et fournissent des données fiables sur la réalisation des objectifs fixés en la matière.

### Recommandations

- La direction des bureaux de pays devrait veiller à ce que le programme de gestion et d'évaluation de la performance et de renforcement des compétences et de la performance des responsables de la problématique hommes-femmes et de tout le personnel prenne en compte la responsabilité individuelle en ce qui concerne la mise en œuvre des Engagements renforcés en faveur des femmes; les responsabilités découlant des Engagements renforcés en faveur des femmes devraient être évaluées lors de l'évaluation de la performance. (8.6)
- La problématique hommes-femmes devrait avoir une place de plus en plus centrale dans toutes les formations dispensées. (8.8)

### Suivi et évaluation

42. Le suivi des résultats et des réalisations reste médiocre à l'échelle de toute l'Organisation, ce qui traduit les difficultés concrètes rencontrées et la faible priorité accordée à l'information sur la performance. On n'assure guère de suivi des effets, que ce soit pour les activités de secours ou pour celles de redressement. L'un des problèmes est que le PAM ne joue pas un rôle direct dans la collecte de l'information se rapportant à son indicateur principal, les tendances de la malnutrition.



43. Le bureau de pays de Khartoum a récemment pris des mesures pour améliorer le suivi en créant en 2003 une unité qui lui est consacrée et a donné la priorité à la création d'une base de données complète. Dans le secteur sud, les combats fréquents, la nature imprévisible de l'accès et la présence limitée sur le terrain ont rendu difficile la mise en place d'un système global de suivi. Le suivi des distributions et le suivi après ces dernières sont assez satisfaisants étant donné que ce sont les membres du personnel du PAM qui assurent bon nombre des distributions, mais leurs rapports semblent sous-utilisés par les administrateurs. Les différences de format de présentation des rapports entre secteur nord et secteur sud font obstacle à l'élaboration de rapports sur l'ensemble du pays.
44. Le siège n'a pas encore introduit un modèle de rapport sur la gestion pour les bureaux de pays, ce qui laisse un vide dans le cycle du suivi. À l'heure actuelle, le seul outil disponible est le rapport normalisé sur les projets, qui a été conçu avant tout pour rendre chaque année des comptes aux donateurs. Le rapport normalisé sur les projets n'est pas adapté à l'évaluation de la performance opérationnelle et ne répond pas pleinement aux besoins de la gestion.

### Recommandation

- Le siège devrait adopter un format standard de présentation du rapport du bureau de pays pour aider les administrateurs à prendre des décisions en toute connaissance de cause. Ce format devrait être mis à l'essai au Soudan, compte tenu de la taille et de la complexité de l'opération qui y est menée. (10.11)

### Questions relatives à la gestion

45. La structure chargée de la gestion de l'opération d'urgence relève de deux bureaux de pays; le PAM n'a eu d'autre choix que de mettre en place ce système de gestion en tandem. La coordination devrait être améliorée entre les deux secteurs, plus d'impulsion devant être donnée par le personnel d'encadrement pour créer un sens de la finalité commune<sup>13</sup>. Compte tenu des initiatives de paix actuelles, le PAM pourrait désormais revoir sa structure de gestion opérationnelle au Soudan.
46. Étant donné que l'on passe depuis un an à des activités de redressement, certains membres du personnel ont besoin d'un ensemble de compétences différentes pour évaluer, planifier et suivre les activités axées sur le redressement. Lors de l'élaboration de sa stratégie pour une IPRS, le PAM devrait revoir la structure et les profils du personnel dans le secteur nord que dans le secteur sud.
47. Le budget destiné au financement des coûts d'appui directs (CAD) est divisé entre secteur nord (51 pour cent) et secteur sud (49 pour cent). La question se pose de savoir si cette répartition assure un appui adéquat aux programmes dans les deux secteurs. Étant donné que 75 pour cent des produits sont acheminés via le corridor nord et que 60 pour cent de l'aide alimentaire est distribuée dans les zones contrôlées par le gouvernement, la direction pourra décider de revoir les proportions allouées aux CAD.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> L'appui actuellement fourni par le siège et le bureau régional devrait être reconnu, notamment en matière d'élaboration des programmes, de logistique, de gestion de la filière des produits, de passation des marchés, de technologie de l'information et des communications, et de mobilisation des fonds et des ressources humaines.

<sup>14</sup> Le budget destiné aux CAD repose sur les besoins, et non sur les quantités. Dans le sud du Soudan, où il n'y a quasiment pas de routes et où les rares routes existantes doivent être réparées, la logistique est plus complexe et plus coûteuse que dans le secteur nord. Les montants budgétisés pour les CAD devraient en tenir compte.



**Recommandations**

- Le PAM devrait réexaminer la structure de gestion de ses opérations au Soudan. (10.27)
- Le siège devrait procéder à un examen de ses ressources humaines pour garantir que la structure, le nombre et le profil des postes correspondent à la mise en œuvre d'une opération liée au redressement. (10.46)
- Le PAM devrait revoir la partition des CAD entre les deux secteurs, y compris l'aide alimentaire qui transite et est distribuée aux bénéficiaires dans chaque secteur. (10.44)



## ANNEXE

### RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR LA DIRECTION— OPÉRATIONS D'URGENCE AU SOUDAN

| Recommandations* (mars 2004)   | Pour action par                                    | Réponse de la direction et mesures prises (juillet 2004)   |
|--|--|--|
|  <p>Pour convertir une opération d'urgence en IPSR, les stratégies de secours et de redressement devraient être élaborées à partir d'évaluations réalisées d'abord à l'échelon local et d'objectifs reposant sur des évaluations réalistes de la façon dont il est possible tant de satisfaire les besoins de secours immédiats que de protéger et de renforcer les moyens de subsistance. Les donateurs pourraient être invités à prendre part à ce travail d'évaluation. (2.31)</p> | <p>ODK en consultant les deux bureaux de pays.</p> | <p>Outre la mission conjointe PAM/FAO d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires d'octobre/novembre, le PAM appuiera le cadre humanitaire interorganisations et travaillera dans son contexte pour répondre aux besoins durant la phase de transition. Lors de la préparation de la phase suivante, il est essentiel que l'aide alimentaire soit complétée par une assistance non alimentaire, avec l'appui total des donateurs. Le bureau régional, avec l'aide du siège si nécessaire, appuiera les équipes des bureaux de pays.</p> <p>Une base de données sur les ONG a été créée pour faciliter la mise en place de partenariats. Un projet de manuel destiné au terrain pour faciliter la transition est à l'étude. L'unité d'appui technique ACV est en cours de restructuration et de renforcement pour qu'elle élargisse ses activités à l'analyse des moyens de subsistance, aux conseils relatifs aux orientations générales, au renforcement des capacités et à l'appui technique.</p> |
| <p>Avec l'aide du Bureau régional pour l'Afrique orientale et centrale (ODK) ainsi que du siège, les bureaux de pays devraient recueillir des informations sur les meilleures pratiques là où l'aide alimentaire fournie peut avoir contribué à sauver des vies au Soudan. (6.9)</p>   | <p>ODK en consultant les deux bureaux de pays.</p> | <p>Les bonnes pratiques feront l'objet d'une documentation qui sera préparée avec l'aide d'ODK et de PSP/Rome. La complexité de cette opération d'urgence et l'insécurité qui règne dans le pays rendent difficile la collecte de données de référence fiables et la réalisation d'enquêtes, notamment sur les taux de mortalité et la nutrition. Le PAM se préoccupe des questions se rapportant à la protection et espère améliorer sa documentation sur l'impact humanitaire, y compris en continuant de signaler tous les cas de refus d'accès aux civils touchés par le conflit.</p>  |

\* Il s'agit là d'une version abrégée des recommandations. Pour le texte intégral des recommandations, consulter le paragraphe correspondant de la version intégrale du rapport (le numéro du paragraphe est indiqué entre parenthèses).

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR LA DIRECTION— OPÉRATIONS D'URGENCE AU SOUDAN

| Recommandations* (mars 2004)  | Pour action par                             | Réponse de la direction et mesures prises (juillet 2004)   |
|---|---|--|
| <p>Dans le cadre de l'application sur le terrain des principes de la gestion axée sur les résultats et des prescriptions relatives à l'établissement des rapports, le Siège devrait revoir la première priorité stratégique actuelle du PAM et voir s'il est possible de quantifier l'objectif qui consiste à sauver des vies dans les situations de conflit, ainsi que d'appliquer cette mesure à l'aide alimentaire du PAM. (6.10)</p>  | Siège/OEDP                                  | <p>Le but du PAM à long terme est d'examiner toutes ses priorités stratégiques, y compris la première, dans le cadre d'un travail participatif de planification qui l'amènera en fin de compte à affiner le descriptif de sa mission, ainsi que ses indicateurs et outils de calcul. OEDP a distribué en mai 2004 un recueil d'indicateurs pour toutes les priorités stratégiques, qui précise les indicateurs de résultat et de réalisation, donne des détails sur la finalité, la fréquence, les outils et les méthodes de calcul, les bureaux responsables, les prestataires et l'interprétation. Pour ce qui est des indicateurs de résultat relatifs à la mortalité et à la malnutrition, d'autres instructions détaillées sont actuellement préparées conjointement par PSPP, PSPN, OD et OEDP, car certaines méthodes en sont encore au stade de l'expérimentation.</p> |
|  <p>L'objectif des futures opérations d'urgence et IPSR au Soudan devrait être de ramener les taux élevés de malnutrition au-dessous du taux de malnutrition aiguë globale de 15 pour cent, ou de les maintenir à leur niveau là où ils sont inférieurs à 15 pour cent. Compte tenu de la nécessité d'une approche globale, le PAM devrait faire campagne pour que le prochain appel humanitaire commun des Nations Unies prévoie une stratégie interorganisations/du gouvernement pour atteindre cet objectif. (2.30)</p> | ODK en consultant les deux bureaux de pays. | <p>Le choix de l'objectif nutritionnel primordial reposera sur des discussions avec toutes les parties prenantes et sur la définition d'activités complémentaires permettant d'atteindre l'objectif de façon réaliste. Les difficultés rencontrées pour obtenir des ressources en suffisance et dans les délais souhaités pour l'opération doivent être reconnues car elles se répercutent sur le résultat.</p>  |
| <p>Le PAM devrait recueillir des données qualitatives sur les causes de la malnutrition dans les zones où l'insécurité alimentaire est chronique et où les taux de malnutrition aiguë restent élevés, si les conditions de sécurité le permettent. (3.53)</p>   | ODK en consultant les deux bureaux de pays. | <p>Dans la mesure où les conditions de sécurité et la capacité du personnel de terrain et des partenaires le permettent, le PAM collectera tous les renseignements possibles sur l'état nutritionnel des bénéficiaires, y compris les causes de la malnutrition là où ce sera réalisable, en coopération étroite avec les institutions des Nations Unies compétentes et les ONG.</p>   |
| <p>Les plans de formation du personnel du PAM devraient inclure une formation sur les concepts fondamentaux de la nutrition. (3.36)</p>   | Siège/PSPN, en consultant ODK et HRC.       | <p>PSPN organise depuis 2000 à l'échelle globale des ateliers sur l'alimentation et la nutrition. Certains membres du personnel du PAM au Soudan ont pris part à la formation régionale. Une formation avec l'UNICEF est prévue au Soudan en 2004.</p>   |

## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR LA DIRECTION— OPÉRATIONS D'URGENCE AU SOUDAN

| Recommandations* (mars 2004)  | Pour action par                             | Réponse de la direction et mesures prises (juillet 2004)   |
|---|---|--|
| Un plan de travail annuel pour les enquêtes nutritionnelles devrait être préparé en collaboration avec l'UNICEF et les institutions partenaires pour qu'elles y adhèrent. (3.34)  | ODK en consultant les deux bureaux de pays. | D'accord. Ce sera fait.  |
| Toute opération d'urgence ou IPSR devrait envisager les besoins en matière de surveillance nutritionnelle et réaffirmer les dispositions à prendre avec l'UNICEF. Dans les situations où ni l'UNICEF ni une ONG ne peuvent fournir de données et d'analyses, le PAM devrait prévoir un budget à cette fin. (3.37) | Siège/PSPN en consultant ODK.               | Une réunion de haut niveau des directeurs exécutifs de l'UNICEF et du PAM a eu lieu et une révision du mémorandum d'accord entre les deux organisations est en cours pour clarifier les rôles et les responsabilités de part et d'autre. Des plans sont en cours de préparation en vue de créer un système de surveillance de la nutrition au Soudan.  |
| Le PAM devrait accroître ses compétences et son rôle en matière de surveillance nutritionnelle. (3.38)  | Siège/PSPN                                  | Les activités actuelles portent notamment sur la préparation de trois documents de politique générale sur la nutrition, auxquels le Conseil a récemment donné son aval, et sur le renforcement de la capacité du PAM en matière d'évaluation du niveau nutritionnel par le biais d'un programme de formation renforcé, en recourant aux centres de contrôle sanitaire. Le PAM est également membre du sous-comité permanent de la nutrition des Nations Unies. PSPN reconnaît que le PAM devrait faire en sorte qu'un savoir-faire suffisant en matière de nutrition existe sur le terrain dans le cas d'opérations d'urgence de grande envergure en vue d'améliorer la surveillance nutritionnelle. |
| Le PAM devrait s'assurer que des systèmes de contrôle sont en place avant de cesser de fournir une assistance alimentaire à des PDI installées dans des camps, y compris un suivi supplémentaire et un moyen de répondre aux besoins des plus vulnérables. (3.56)   | ODK en consultant les deux bureaux de pays. | Le PAM tente de s'assurer que les bénéficiaires les plus vulnérables sont protégés lorsque l'aide alimentaire est réduite; le bureau régional travaillera avec les deux bureaux de pays pour mettre en place des dispositifs de sécurité dans de telles circonstances. L'ingérence politique est néanmoins un facteur dont il faut reconnaître l'existence dans certaines situations.  |
| Des directives globales devraient être élaborées pour les cas où l'on manque de produits alimentaires riches en micronutriments. (4.43)   | Siège/PSPN                                  | Un document de politique générale sur l'enrichissement en micronutriments a récemment été approuvé par le Conseil. PSPN va diffuser des lignes directrices.  |



## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR LA DIRECTION— OPÉRATIONS D'URGENCE AU SOUDAN

| Recommandations* (mars 2004)   | Pour action par  | Réponse de la direction et mesures prises (juillet 2004)   |
|--|--|--|
| Le personnel et les bénéficiaires du PAM devraient être informés de l'importance des micronutriments, de la malnutrition due aux carences en micronutriments et des directives permettant d'accroître l'apport de micronutriments. (4.44)  | Siège/PSPN   | Voir la réponse à la recommandation 11 ci-dessus.  |
| L'UNICEF et le PAM devraient mener à bien un travail de cartographie pour déterminer les aspects communs de l'activité d'alimentation scolaire d'urgence et établir une programmation conjointe dans ces domaines. (7.32)  | ODK en consultant les deux bureaux de pays.                                    | Le bureau de pays du Soudan travaillera avec l'unité ACV et l'UNICEF pour déterminer des domaines d'action communs en matière d'alimentation scolaire d'urgence et pour lancer des programmes conjoints dans ces domaines.   |
| Le PAM devrait privilégier au Soudan quelques activités cruciales de redressement et ne pas élaborer un portefeuille d'activités diverses qui pourrait s'avérer difficile à gérer. (7.41)  | ODK en consultant les deux bureaux de pays.                                    | Le bureau de Khartoum a déjà adopté une telle approche. Une série d'ateliers de consultation est en cours pour faciliter l'orientation sur des activités de redressement.<br><br>Voir également la réponse donnée au sujet de la première recommandation.  |
| Dans les zones où il n'est pas possible d'entreprendre des projets vivres pour la création d'actifs, aucun nouveau projet ne devrait être approuvé. Le personnel et les partenaires devraient se concentrer sur l'amélioration du ciblage et du suivi des distributions générales et préparer des stratégies de secours et de redressement. (7.42)               | ODK en consultant les deux bureaux de pays.                                    | D'accord sur le principe. Il convient toutefois d'indiquer qu'il y a plus d'activités vivres pour la création d'actifs dans le secteur sud, le secteur nord étant davantage en mesure de s'orienter sur des interventions de redressement.   |
| Les bureaux de pays devraient examiner le concept d'aide alimentaire au service du redressement, qui apparaît dans le document relatif à la stratégie au Soudan pour 2004, pour s'assurer qu'il satisfait aux normes requises. Le Siège devrait également revoir ce concept tel qu'il apparaît dans le <i>Manuel de conception des programmes</i> du PAM. (7.43) | Siège/Département de opérations en consultant ODK et les deux bureaux de pays. | Les questions soulevées au sujet de l'amélioration des stratégies de redressement sont abordées par le PAM dans le cadre plus large de l'amélioration de la qualité de ses programmes, du renforcement des méthodes d'évaluation de la sécurité alimentaire en situation d'urgence et d'autres initiatives qui répondent à des recommandations formulées lors de l'évaluation thématique de l'IPSR antérieure. |
| Compte tenu de l'expérience considérable de l'évaluation des besoins de grande envergure acquise au Soudan, le siège devrait capitaliser les enseignements qui en ont été tirés concernant l'évaluation des besoins alimentaires dans le cadre d'une crise complexe chronique. (3.14)  | Siège/OEN  | La recommandation est claire et OEN s'emploiera à la mettre en oeuvre, en collaboration avec le bureau régional et les deux bureaux de pays. À l'échelle de l'Organisation, le PAM a récemment pris de nombreuses mesures pour améliorer les évaluations des besoins, y compris en créant en 2003 l'Unité de l'évaluation des besoins d'urgence.   |



## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR LA DIRECTION— OPÉRATIONS D'URGENCE AU SOUDAN

| Recommandations* (mars 2004)  | Pour action par                                    | Réponse de la direction et mesures prises (juillet 2004)   |
|---|--|--|
| Pour résoudre la question de sa crédibilité et s'assurer que l'approche participative est bien suivie, le PAM devrait élaborer une stratégie de communication portant sur l'évaluation des besoins. (3.17)  | ODK en consultant les deux bureaux de pays.        | Le bureau de pays continuera d'associer le gouvernement, les donateurs et les partenaires d'exécution à l'évaluation des besoins, là où ce sera possible. Des indications plus précises sur la proposition formulée par la mission d'évaluation au sujet de la stratégie de communication auraient été bienvenues.   |
| Le PAM devrait décentraliser la responsabilité des distributions à l'échelon administratif le plus bas possible pour que la communauté soit davantage à même d'exiger des dirigeants qu'ils leur rendent des comptes. (5.13)  | ODK en consultant les deux bureaux de pays.        | D'accord, le cas échéant, sans négliger l'ingérence politique dans les activités d'affectation et de distribution de l'aide alimentaire.   |
| Le personnel de terrain devrait savoir que le PAM accepte les pratiques coutumières positives; le personnel devrait être formé à négocier des arrangements mutuellement satisfaisants pour les distributions. (5.14)  | ODK en consultant les deux bureaux de pays.        | Cette notion mentionnée par la mission d'évaluation n'est pas claire. Le PAM ne travaille pas au Soudan en allant à l'encontre des pratiques coutumières positives. Le ciblage doit être toutefois effectué dans un contexte plus large, indépendamment des pratiques coutumières traditionnelles.   |
| Une étude des structures socio-politiques, de la dynamique communautaire et des relations de pouvoir devrait être commandée pour déterminer si la distribution des secours alimentaires risque d'établir une discrimination à l'encontre de certaines personnes. (5.15) | ODK en consultant les deux bureaux de pays.        | Le bureau de pays du Soudan n'est au courant d'aucune pratique discriminatoire, et la mission n'a présenté aucun élément de preuve à cet égard.  |
| Un responsable de la filière d'acheminement des produits devrait être nommé sur-le-champ. La logistique devrait rester aux mains des responsables principaux de la logistique pour les corridors nord et sud. (4.21)  | ODK en consultant les deux bureaux de pays et OTL. | Un responsable de la filière d'acheminement des produits a été affecté au bureau de pays.  |
| Il faut assurer la connectivité de COMPAS entre Khartoum, Mombasa, Nairobi, Kampala et Lokichoggio. (10.18)   | ODK in consultant les deux bureaux de pays et OTF. | OTF est d'accord avec cette recommandation pour disposer d'une base de données COMPAS complète au bureau de Khartoum. Cela était prévu de longue date et devait être fait au moment du lancement de la version 2.0 de COMPAS. Ce lancement était prévu pour la mi-août 2004 et une fois fait, la base de données COMPAS à Khartoum englobera l'information sur les réceptions, les mouvements et les distributions de produits pour toutes les opérations au Soudan. |



## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR LA DIRECTION— OPÉRATIONS D'URGENCE AU SOUDAN

| Recommandations* (mars 2004)  | Pour action par                             | Réponse de la direction et mesures prises (juillet 2004)   |
|---|---|--|
| Le siège doit trouver un moyen de concilier l'information sur la logistique de l'acheminement et l'information sur les programmes à l'échelle du bureau de pays. (10.20)  | Siège/Département des opérations, avec OTF. | OTF discutera plus avant de cette recommandation avec les bureaux de pays et avec ODO pour qu'un format normalisé soit adopté pour les bases de données. La Directive de OD en date du 1er octobre 2003 donne des instructions sur ce point.   |
| La direction des bureaux de pays devrait veiller à ce que le programme de gestion et d'évaluation de la performance et de renforcement des compétences et de la performance des responsables de la problématique hommes-femmes et de tout le personnel prenne en compte la responsabilité individuelle en ce qui concerne la mise en œuvre des Engagements renforcés en faveur des femmes; les responsabilités découlant des Engagements renforcés en faveur des femmes devraient être évaluées lors de l'évaluation de la performance. (8.6) | ODK en consultant les deux bureaux de pays. | D'accord. Les bureaux de pays prennent des mesures pour s'assurer que ce sera fait par leurs services chargés des ressources humaines.   |
| La problématique hommes-femmes devrait avoir une place de plus en plus centrale dans toutes les formations dispensées. (8.8)  | Siège/HRC                                   | HRC veille déjà à ce que le nouveau matériel de formation du PAM soit examiné par l'unité chargée de la problématique hommes-femmes et que les messages en soient répercutés dans ses conseils. HRC cherche aussi à mettre en place une collaboration entre les partenaires chargés de la formation, par exemple OEDP et OEN, et l'unité chargée de la problématique hommes-femmes pour s'assurer que ce type de "surveillance" existe. Outre la formation transversale, HRC aide l'unité chargée de la problématique hommes-femmes à concevoir ses formations, comme prévu dans le Plan de gestion pour l'exercice biennal 2004–2005. |



## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR LA DIRECTION— OPÉRATIONS D'URGENCE AU SOUDAN

| Recommandations* (mars 2004)   | Pour action par                               | Réponse de la direction et mesures prises (juillet 2004)  |
|--|---|---|
| Le siège devrait adopter un format standard de présentation du rapport du bureau de pays pour aider les administrateurs à prendre des décisions en toute connaissance de cause. Ce format devrait être mis à l'essai au Soudan, compte tenu de la taille et de la complexité de l'opération qui y est menée. (10.11) | Siège/ODO                                     | OD a suggéré un format standard de présentation du rapport, d'application non obligatoire, dans la version provisoire des directives relatives aux rapports des bureaux de pays, qui figurent dans le Manuel de conception des programmes mis en ligne et est accessible à tous les bureaux de pays. Ces directives seront encore affinées dans le cadre du programme d'amélioration de la qualité et des initiatives prises en matière de gestion axée sur les résultats.  |
| Le PAM devrait réexaminer la structure de gestion de ses opérations au Soudan. (10.27)   | ODK, avec OD et HR.                           | D'accord. Les rapports entre le secteur nord et le secteur sud devraient être clairement définis.   |
| Le siège devrait procéder à un examen de ses ressources humaines pour garantir que la structure, le nombre et le profil des postes correspondent à la mise en œuvre d'une opération liée au redressement. (10.46)  | Siège/Division HR, avec ODK.                  | D'accord. La réponse de HR n'a pas été reçue à temps.   |
| Le PAM devrait revoir la partition des CAD entre les deux secteurs, y compris l'aide alimentaire qui transite et est distribuée aux bénéficiaires dans chaque secteur. (10.44)   | ODK en consultant OEDB.                       | Le bureau régional et les bureaux de pays examinent actuellement la répartition des CAD entre les deux secteurs.  |
| Le bureau de Khartoum, en collaboration avec le siège, devrait élaborer un plan de secours au cas où on arriverait à une impasse sur la question des OGM. (4.5)  | Bureau de Khartoum, avec ODP et ODF au siège. | Le bureau de Khartoum étudiera le problème avec ODP et ODF au siège.  |
| Le siège devrait voir comment il pourrait adapter davantage la cadence des livraisons de produits alimentaires aux besoins de la programmation au Soudan. (4.10)   | Siège/ODP.                                    | En raison de l'insuffisance des contributions multilatérales et multilatérales à emploi spécifique pour procéder à des achats locaux et régionaux pour l'opération d'urgence au Soudan, le rythme des contributions en nature est essentiel pour assurer des livraisons dans les délais voulus. Divers services, dans le cadre de l'Examen des procédures de l'Organisation, sont en train d'étudier les voies et moyens d'accroître l'efficacité du PAM et le flux des contributions. Le résultat de ce travail, y compris le relèvement proposé du Compte d'intervention immédiate, devrait résoudre ce problème. |



## RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR LA DIRECTION— OPÉRATIONS D'URGENCE AU SOUDAN

| Recommandations* (mars 2004)  | Pour action par                             | Réponse de la direction et mesures prises (juillet 2004)  |
|---|---|---|
| Les bureaux de pays devraient rassembler des informations, aux fins des instructions futures, sur les procédures d'évaluation des besoins utilisées lorsque, compte tenu des besoins et des circonstances, l'aide alimentaire doit être distribuée dans une zone où sévit un conflit militaire.(5.26) | ODK en consultant les deux bureaux de pays. | L'unité chargée de la sécurité sur le terrain travaillera avec le personnel et la direction pour rassembler des informations sur les décisions prises sur la base des évaluations préalables des possibilités d'accès et des conditions de sécurité.  |
| Les rapports de suivi devraient inclure une estimation des distances les plus longues parcourues à pied par les bénéficiaires pour se rendre au point de distribution afin d'aider les administrateurs à assurer le suivi de l'efficacité de chaque distribution (5.30)                               | ODK en consultant les deux bureaux de pays. | La question de l'éloignement des points de distribution sera examinée par la direction des bureaux de pays, en consultant le personnel chargé de l'ACV et des programmes.   |
| Il faut accorder un caractère très prioritaire à l'amélioration de la distribution finale pour que l'aide atteigne bien les "pauvres qui souffrent de la faim". (5.31)  | Siège/ODO.                                  | Des directives provisoires relatives aux distributions ont été publiées et mises à disposition dans le Manuel de conception des programmes. Ces directives vont être affinées dans le cadre des initiatives portant sur l'amélioration de la qualité des programmes, en fonction des conclusions et recommandations de l'évaluation thématique de la catégorie d'activité des IPSR. |



---

## **LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT**

|        |  |
|--------|--|
| ACV    | Analyse et cartographie de la vulnérabilité                              |
| CAD    | Coûts d'appui directs  |
| COMPAS | Système d'analyse, de traitement et de suivi des mouvements des produits |
| FAO    | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture      |
| IPSR   | Intervention prolongée de secours et de redressement                     |
| ODK    | Bureau régional pour l'Afrique orientale et centrale                     |
| OEN    | Unité de l'évaluation des besoins d'urgence                              |
| OMS    | Organisation mondiale de la santé  |
| ONG    | Organisation non gouvernementale   |
| OSS    | Opération Survie au Soudan   |
| PDI    | Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays                       |
| SPLM   | Mouvement de libération du peuple soudanais                              |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance                                   |
| VCT    | Vivres-contre-travail  |
| VPF    | Vivres pour la formation   |

