

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 4–7 novembre 2013

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/2013/6-C

7 octobre 2013

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS AU SOUDAN (2010–2012)

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

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

Fonctionnaire chargé de
l'évaluation, OEV: M. R. Smith tél.: 066513-3941

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

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

Le portefeuille d'activités au Soudan est l'un des plus importants et des plus complexes du PAM. Il se caractérise par des risques de sécurité considérables, un accès limité aux populations dans le besoin, un environnement opérationnel contraignant et d'énormes difficultés logistiques. Sa mise en œuvre est intervenue à un moment où le pays vivait de profonds bouleversements – séparation du Soudan du Sud en 2011, insécurité et restrictions d'accès dans les zones frontalières, et progression de l'insécurité au Darfour.

La stratégie du PAM au Soudan au cours de la période 2009–2012 visait notamment à favoriser une transition progressive vers des activités de redressement. Les opérations annuelles d'urgence qui se sont déroulées durant cette période ont mis l'accent sur les secours, le relèvement rapide et la mise en place de filets de sécurité. Le portefeuille a bénéficié d'un relativement bon niveau de financement et a rarement manqué de fonds, ce qui s'est traduit par un taux annuel de couverture de plus de 80 pour cent par rapport au nombre de bénéficiaires prévu. La période d'évaluation a été marquée par une réduction considérable des activités qui a entraîné une baisse globale de 41 pour cent de l'effectif de bénéficiaires.

Globalement, l'orientation stratégique suivie a été jugée conforme au cadre stratégique du Gouvernement et au plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Soudan. Bien que le PAM se soit efforcé de ne plus recourir aux distributions générales de vivres, de nouvelles situations d'urgence et la forte proportion de contributions reçues en nature ont limité l'ampleur et le rythme de cette transition.

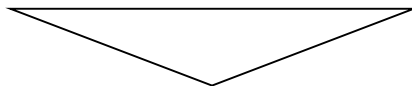
L'évaluation a constaté que le portefeuille du PAM était dans l'ensemble conforme aux principes humanitaires internationaux. Bien que les restrictions d'accès aux zones non contrôlées par le Gouvernement aient conduit à exclure des populations qui avaient besoin de secours d'urgence, l'évaluation a conclu que la façon dont le PAM avait négocié l'accès humanitaire au Soudan était conforme à sa mission et à sa politique et lui avait permis d'atteindre le plus grand nombre de personnes possible dans des zones reculées, malgré certains compromis.

Le contenu du portefeuille correspondait pour l'essentiel aux besoins humanitaires. Au Darfour, le PAM fournissait une assistance alimentaire pour sauver des vies humaines et avait commencé à lancer des projets axés sur le redressement et les moyens d'existence par le biais d'activités Vivres contre travail, pour la création d'avoirs et pour la formation. En dépit de leur envergure limitée, ces activités avaient été bien accueillies par les bénéficiaires et correspondaient aux besoins à long terme. Outre la réduction des rations, un ciblage plus précis et des listes de bénéficiaires plus exactes avaient permis de maintenir les effectifs de bénéficiaires.

Globalement, les résultats communiqués portaient essentiellement sur les produits; ils étaient limités et peu fiables, compte tenu en particulier de l'ampleur des opérations du PAM au Soudan, d'où la difficulté de procéder à une évaluation empirique de l'efficacité du portefeuille.

L'évaluation formule quatre recommandations principales portant sur l'amélioration des partenariats et de la coordination, la transition stratégique vers une planification à plus long terme, le suivi et l'évaluation, ainsi que le ciblage.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités au Soudan (2010–2012)" (WFP/EB.2/2013/6-C) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2013/6-C/Add.1, et engage le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

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

Fiche de synthèse: Portefeuille d'activités du PAM au Soudan 2010–2012

Calendrier et niveau de financement des opérations au Soudan et au Soudan du Sud (en dollars)

Opération	Titre	Durée	2010	2011	2012
Opération spéciale 200470	Augmentation des moyens logistiques et coordination à l'appui des opérations humanitaires dans le Kordofan sud	Août 2012-décembre 2012			Montant requis: 249 972 Contribution: 250 000
Opération spéciale 200354	Fourniture de services aériens humanitaires	Janvier 2012-Décembre 2012			Montant requis: 34 533 260 Contribution: 26 389 784
Opération d'urgence 200312	Assistance alimentaire aux populations vulnérables touchées par le conflit et des catastrophes naturelles	Janvier 2012-Décembre 2012			Montant requis: 412 476 013 Contribution: 308 283 930
Opération d'urgence 200151	Assistance alimentaire aux populations vulnérables touchées par le conflit et des catastrophes naturelles	Janvier 2011-Décembre 2011		Montant requis: 571 935 941 Contribution: 530 629 860	
Opération spéciale 200073	Fourniture de services aériens humanitaires	Janvier 2010-Décembre 2011	Montant requis: 109 654 231 Contribution: 94 757 183		
Opération d'urgence 200027*	Assistance alimentaire aux populations touchées par le conflit	Janvier 2010-Décembre 2010	Montant requis: 849 456 701 Contribution: 693 472 160		
Opération spéciale 108450	Augmentation des capacités opérationnelles du PAM et des ONG partenaires au Darfour à l'appui de l'opération d'urgence 107600	Mai 2009-Novembre 2010	Montant requis: 27 322 864 Contribution: 5 893 862		
Opération spéciale 103422	Centre logistique commun des Nations Unies, services communs de logistique, facilitation et planification de la logistique et appui au secteur articles non alimentaires et abris d'urgence	Avril 2008-décembre 2011	Montant requis: 28 545 860 Contribution: 20 498 315		
Opération spéciale 103680	Réparations d'urgence du réseau routier et déminage des principaux itinéraires de transport au Soudan à l'appui de l'opération d'urgence 100482	Août 2004-août 2011	Montant requis: 260 241 888 Contribution: 256 584 721		
Projet de développement 101050*	Programme de pays Soudan	Avril 2003-août 2010	Montant requis: 46 762 529 Contribution: 40 523 550		

LÉGENDE
Niveau de financement

> 75%

Entre 50% et 75%

Moins de 50%

Source: Rapports normalisés sur les projets 2010-2012, état le plus récent des ressources

* Les chiffres indiqués pour 2010 portent à la fois sur le Soudan et le Soudan du Sud

Dépenses directes, quantité de produits distribués et nombre de bénéficiaires effectifs

Dépenses directes (en millions de dollars)*	619 684 000	434 000 000	299 193 000
Pourcentage des dépenses directes Soudan/monde*	15%	12%	7%
Quantité de produits alimentaire distribués (en tonnes) au Soudan uniquement	407 255	329 890	265 507
Nombre de bénéficiaires (effectif) au Soudan uniquement	6 069 938	5 497 820	3 560 883

Source: rapports normalisés sur les projets 2010-2012, Division des programmes du bureau du PAM à Khartoum, Rapports annuels sur les résultats 2010-2012

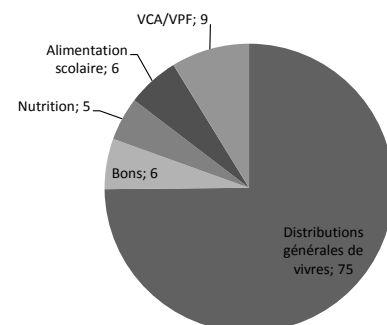
* Les chiffres indiqués pour 2010 portent à la fois sur le Soudan et le Soudan du Sud

Répartition des activités du portefeuille

Opération	Activité	VIH/sida et tuberculose	Éducation	Nutrition	Distributions générales de vivres	Activités VCT/VPF/VCA	Bons d'achat/de mouture
Opération d'urgence 200312			X	X	X	X	X
Opération d'urgence 200151			X	X	X	X	X
Opération d'urgence 200027		X	X	X	X	X	X
Projet de développement 101050			X			X	

Source: documents des projets. Rapports normalisés sur les projets 2010-2012

Pourcentage de bénéficiaires effectifs par activité (Soudan uniquement)



Source: Division des programmes du bureau du PAM à Khartoum

Cinq principaux donateurs: États-Unis d'Amérique, Commission européenne, Japon, Canada, Suisse

Partenaires: Gouvernement soudanais, Commission d'aide humanitaire, 50 ONG internationales et 10 institutions des Nations Unies

PRÉFACE

1. En juillet 2011, l'ancien Soudan a été officiellement scindé en deux États: la République du Soudan et la République du Soudan du Sud. La présente évaluation concerne l'actuelle République du Soudan, et toute référence au Soudan, sauf indication contraire, se rapporte donc à la République du Soudan.
2. Avant la séparation des deux pays, les opérations du PAM étaient dirigées à partir du Bureau régional du PAM à Khartoum, avec un réseau de bureaux auxiliaires et de bureaux de section dans tout le pays. Depuis juillet 2011, le PAM administre des opérations indépendantes à partir de deux bureaux de pays distincts situés à Khartoum et à Djouba.
3. La période de référence de la présente évaluation était 2010–2012, mais l'équipe chargée de l'évaluation ne s'est pas penchée sur les activités entreprises dans les zones désormais situées au Soudan du Sud. Dans la mesure du possible, les chiffres, les données statistiques ou autres qui sont présentés pour les 18 premiers mois de la période évaluée sont fondés, sauf indication contraire, sur les données détaillées provenant du Bureau du PAM à Khartoum. L'information fournie peut donc différer des données et chiffres présentés dans les rapports normalisés sur les projets du PAM pour 2010 et 2011, qui contenaient des données globales.

INTRODUCTION

Caractéristiques de l'évaluation

4. L'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Soudan, qui a été réalisée entre janvier et juin 2013 et portait sur la période 2010–2012, a examiné: i) l'alignement et le positionnement stratégiques; ii) les facteurs ayant guidé les décisions; et iii) la performance et les résultats. Les objectifs étaient de rendre compte et de tirer des enseignements des opérations menées, et cette période d'évaluation a été choisie pour coïncider avec la stratégie du PAM au Soudan pour 2009–2012 et avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), afin de pouvoir formuler des recommandations susceptibles d'aider à concevoir l'opération qui commencera en 2014.
5. L'équipe d'évaluation a demandé aux autorités gouvernementales soudanaises l'autorisation et les permis requis pour pouvoir se déplacer, et n'a donc pas pu se rendre dans les zones non contrôlées par le Gouvernement. Il a été convenu qu'elle n'irait pas dans les zones frontalières accessibles depuis peu dans la mesure où il ne s'agissait pas d'une mission essentielle. En outre, les troubles et l'insécurité observés localement au Darfour septentrional et au Darfour méridional n'ont pas permis d'effectuer certaines des visites prévues sur le terrain. Pour compenser, l'équipe d'évaluation a recueilli des renseignements et des données secondaires auprès d'un large éventail d'intervenants extérieurs, notamment des institutions des Nations Unies, le Gouvernement, des organisations non gouvernementales (ONG) et des organismes de recherche, afin d'obtenir de multiples points de vue sur des aspects essentiels de l'étude. Ces renseignements ont été recoupés par triangulation avec ceux du bureau de pays du PAM, des systèmes d'information institutionnels et avec les données primaires recueillies.

CONTEXTE

6. Le Soudan connaît des conflits et des crises humanitaires depuis plus de cinq décennies. Classé au nombre des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure¹, il présente une répartition de la richesse extrêmement asymétrique entre la capitale et les zones rurales. Avec la séparation du Soudan du Sud en 2011 et la fermeture de l'oléoduc en janvier 2012, la situation économique globale s'est dégradée au cours de la période d'évaluation. Les questions non réglées aux termes de l'Accord de paix global de 2005 et la poursuite des différends frontaliers ont des répercussions négatives sur la population de la zone administrative d'Abeyi et des États du Nil bleu et du Kordofan méridional. L'insécurité est un obstacle majeur au bien-être de la population et aux activités humanitaires que mène le personnel du PAM.
7. Les indicateurs de la sécurité alimentaire, de la pauvreté et de la nutrition sont médiocres: l'indice de la pauvreté était de 46,5 pour cent² en 2009; le Soudan se classait au 61^e rang des 79 pays couverts par l'indice de la faim dans le monde en 2011³; et la situation du pays était jugée alarmante, avec 31,7 pour cent d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale⁴. En avril 2012, on estimait qu'environ 4,7 millions de personnes, sur une population totale de 30,9 millions, vivaient dans l'insécurité alimentaire⁵.
8. L'Accord de paix de 2006 et le Document de Doha pour la paix au Darfour de 2011 n'ont pas mis fin au conflit du Darfour, dont une bonne part de la population a été déplacée. En 2011, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies estimait que 4,2 millions de personnes étaient touchées par le conflit.
9. Plus de 1,4 million de personnes déplacées au Darfour septentrional, au Darfour occidental et au Darfour méridional vivent dans des camps répartis comme suit: 10 camps au Darfour septentrional, soit 1,5 pour cent de la population de l'État; 18 camps au Darfour méridional et au Darfour oriental, soit 6,5 pour cent de la population; et 28 camps au Darfour occidental et au Darfour central, soit 10 pour cent de la population⁶. D'après le Document de Doha pour la paix au Darfour, ces camps de personnes déplacées doivent être fermés, mais la sécurité n'est pas revenue. Dans le Grand Darfour⁷, la plupart des zones rurales sont sous le contrôle du Gouvernement, mais on trouve encore diverses factions et milices. Les personnes déplacées dans les zones rurales vivent principalement dans des campements informels à proximité des villages et non dans des camps où elles auraient accès à l'eau et à d'autres ressources. La plupart des grands camps de personnes déplacées

¹ Banque mondiale, 2013, *Global Monitoring Report 2013, Rural-urban Dynamics and the Millennium Development Goals*, Washington.

² Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2012, *Status of MDGs in Sudan in 2012*, New York, http://www.sd.undp.org/mdg_fact.htm.

³ Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, indice de la faim dans le monde 2012, Washington. Cet indice multidimensionnel repose sur les indicateurs suivants: mortalité infantile, insuffisance pondérale et sous-alimentation des enfants.

⁴ Organisation mondiale de la Santé (OMS), 2011, *Statistiques sanitaires mondiales 2011*, Genève.

⁵ Agency for International Development (États-Unis) (USAID), FEWSNET, *Sudan Food Security Outlook*, avril-septembre 2012.

⁶ PAM, 2011, *Évaluation détaillée de la sécurité alimentaire 2011*.

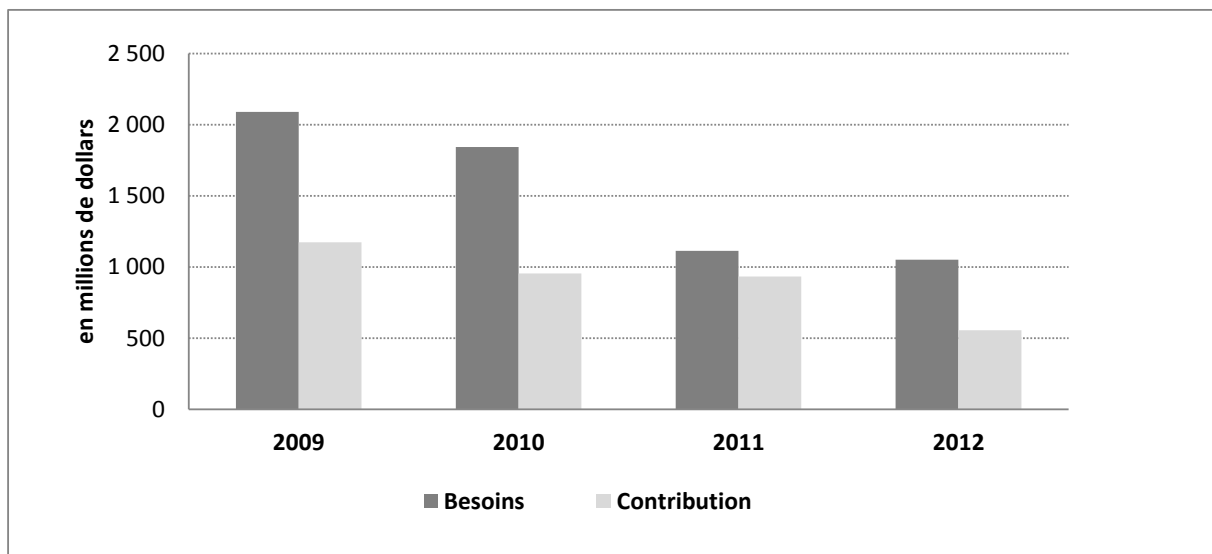
⁷ En janvier 2012, le Grand Darfour a été divisé en cinq États, et deux nouveaux États ont vu le jour: le Darfour oriental et le Darfour central.

se situent dans les zones périurbaines où, malgré des points de contrôle occasionnels sur les routes, il est possible de se déplacer librement.

10. Au Darfour occidental, l'amélioration des relations entre le Soudan et le Tchad, et la création de patrouilles frontalières communes ont rendu la zone plus sûre et permis à environ 46 000 personnes déplacées et 15 000 réfugiés⁸ de retourner dans leur zone d'origine.
11. L'est du Soudan a moins souffert du conflit, mais les indicateurs de la sécurité alimentaire et de la nutrition y sont mauvais depuis des décennies, et la région a reçu moins d'aide internationale que le Darfour. Deux mille réfugiés y arrivent chaque mois en provenance d'Érythrée; en 2012, on y comptait 93 500 réfugiés inscrits dans 12 camps.
12. Les Trois Zones – Nil bleu, Kordofan méridional et Abyei – sont inaccessibles au personnel humanitaire en raison du conflit. À la mi-2012, 275 000 personnes avaient été déplacées ou touchées par le conflit dans les zones contrôlées par le Gouvernement, et 420 000 dans les zones contrôlées par le Mouvement populaire de libération du Soudan-Nord (SPLM-N). Plus de 110 000 personnes ont été déplacées par le conflit à Abyei en 2011; rares sont ceux qui sont rentrés chez eux⁸. En 2011, seuls les organismes gouvernementaux et d'autres organisations nationales pouvaient accéder aux zones contrôlées par le Gouvernement, et les déplacements du personnel international des Nations Unies étaient soumis à des restrictions. Une action tripartite de l'Union africaine, de la Ligue arabe et du système des Nations Unies auprès du Gouvernement et du SPLM-N, en vue d'obtenir des autorisations d'accès, n'a guère donné de résultats. Les organismes internationaux et le personnel ont pu accéder aux zones contrôlées par le Gouvernement dans le Kordofan méridional à partir de 2012 et dans l'État du Nil bleu à partir de 2013.
13. L'environnement dans lequel intervenaient les organismes internationaux d'aide a considérablement évolué au cours de la période d'évaluation. À partir de 2009, le financement des activités humanitaires au moyen de la procédure d'appel global a baissé de près de 50 pour cent (figure 1), en grande partie parce que les fonds recueillis au moyen de ces appels étaient destinés au Soudan du Sud. La figure 2 montre que l'aide publique au développement (APD) est en net recul depuis 2010 et que les niveaux de l'APD et de l'aide humanitaire avaient commencé à baisser en 2009, bien avant la séparation du Soudan du Sud, au milieu de 2011.

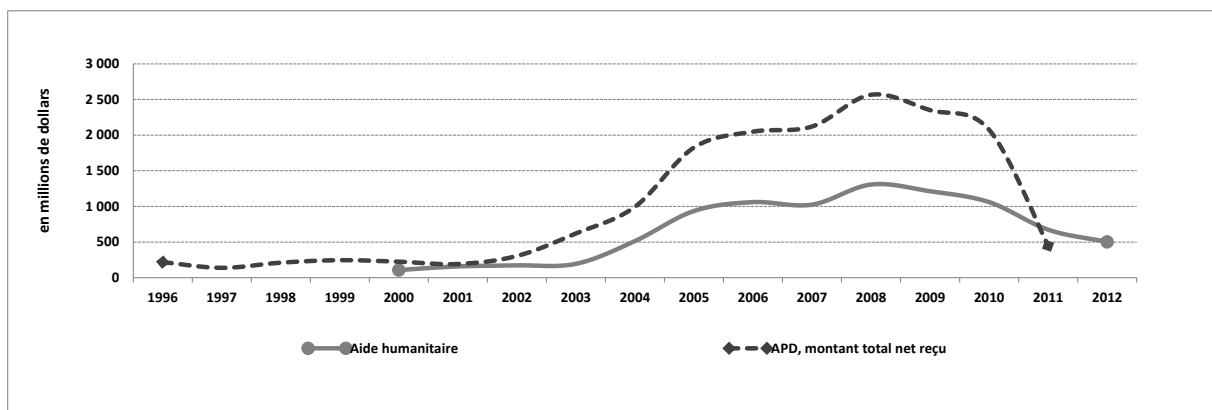
⁸ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, 2012, Plan de travail du système des Nations Unies et de ses partenaires pour le Soudan 2012.

Figure 1: Financements recueillis à l'aide de la procédure d'appel global en 2009–2012⁹



Source: Bureau de la coordination des affaires humanitaires, 2012. Examen à mi-parcours du Plan de travail du système des Nations Unies et de ses partenaires pour le Soudan 2012.

Figure 2: Flux d'aide destinés au Soudan, 1996–2012⁹

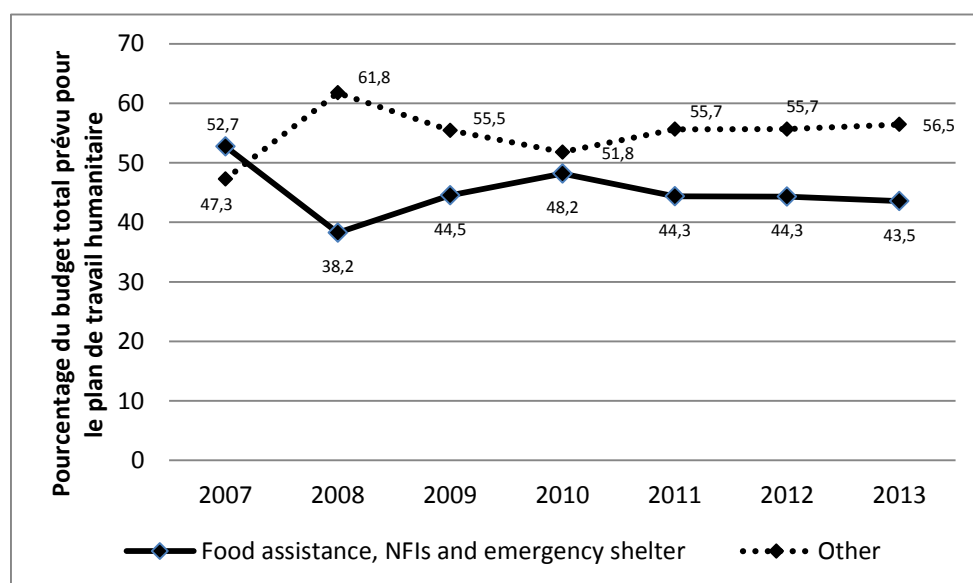


Sources: Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et PNUAD, Service de surveillance financière du Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

14. La diminution des flux d'aide avait plusieurs causes: la lassitude des donateurs due à la durée prolongée de la crise au Darfour; des restrictions supplémentaires imposées aux organismes internationaux intervenant au Darfour et une volonté de fermer les camps de personnes déplacées dans la zone; l'impossibilité pour les organismes humanitaires d'accéder aux trois États situés à la frontière méridionale; la politique du Gouvernement consistant à acheminer l'aide par le biais d'institutions nationales; et les difficultés budgétaires que rencontraient la plupart des pays donateurs. Le financement à plus long terme a augmenté et le financement des interventions d'urgence, par exemple l'assistance alimentaire, a progressivement diminué (figure 3).

⁹ Les chiffres indiqués pour les années qui précèdent 2011 concernent à la fois le Soudan et le Soudan du Sud; ceux de 2011 et 2012 ne concernent que le Soudan.

Figure 3: Évolution du financement du plan de travail humanitaire



Source: appels globaux révisés 2007–2013; Service de surveillance financière au Soudan du Bureau de la coordination des affaires humanitaires

15. La Commission d'aide humanitaire du Soudan était le principal intermédiaire du PAM et des autres intervenants humanitaires, au sein de l'administration, pour la planification et l'exécution des opérations. Le PAM a également collaboré avec des ministères, notamment ceux de l'agriculture, des affaires sociales, de la santé et de l'éducation, au niveau national et à celui des États, ainsi qu'avec la Chambre de la Zakat, l'Administration des réserves stratégiques, la Banque agricole, le Service de la microfinance de la Banque centrale du Soudan et la Compagnie nationale des forêts. Au Darfour, l'Autorité pour le développement du Darfour, qui venait d'être renouvelée, était le principal organisme de liaison avec les autorités soudanaises.
16. Les principaux donateurs qui finançaient le portefeuille d'activités du PAM au Soudan étaient le Bureau chargé de l'alimentation au service de la paix de l'Agency for International Development (États-Unis) (USAID), les Gouvernements canadien, suisse, allemand, italien et japonais ainsi que celui du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, et la Direction générale Aide humanitaire et protection civile de la Commission européenne. Le PAM est l'une des 22 organisations membres de l'équipe de pays des Nations Unies au Soudan. Ses principaux partenaires des Nations Unies pour les interventions alimentaires et nutritionnelles et les opérations d'atténuation des effets des catastrophes étaient le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Organisation internationale pour les migrations, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
17. Le PAM intervient par l'entremise de nombreux partenaires présents au Soudan, notamment des ONG internationales et soudanaises ainsi que des organisations communautaires. Le nombre d'ONG internationales partenaires a diminué à partir du moment où le Gouvernement a commencé à faire transiter les fonds par le biais d'institutions nationales, mais plusieurs ONG internationales importantes basées sur le terrain ont néanmoins joué un rôle important dans le cadre de cette évaluation¹⁰. Le PAM a

¹⁰ Notamment CARE, Catholic Relief Services, World Vision International et Welthungerhilfe.

également travaillé avec la Société soudanaise du Croissant-Rouge, le Comité international de la Croix-Rouge et un grand nombre d'organisations communautaires. Le secteur privé a aussi considérablement contribué aux opérations du PAM au cours de la période d'évaluation, notamment dans les domaines de la logistique, de la fourniture de l'aide et du transport.

PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DU PAM AU SOUDAN

18. Le portefeuille d'activités au Soudan est l'un des plus importants et des plus complexes du PAM en raison de risques de sécurité considérables, d'un accès limité aux populations dans le besoin, d'un environnement opérationnel contraignant et de difficultés logistiques dues aux grandes distances à parcourir et à la médiocrité de l'infrastructure. La stratégie du PAM au Soudan 2009–2012 avait pour but de passer de l'aide à l'assistance alimentaire en introduisant progressivement des activités de redressement. Les opérations d'urgence annuelles qui ont eu lieu durant cette période ont mis l'accent sur les secours, le relèvement rapide et la mise en place de filets de sécurité. Le document interne du PAM *WFP Sudan Vision 2011–2015* a fourni une version actualisée des objectifs de la stratégie pour le pays et précisé les liens entre opérations spéciales et opérations d'urgence, compte tenu du fait qu'une assistance alimentaire d'urgence demeurait nécessaire.
19. Le PAM est le premier intervenant humanitaire au Soudan, ayant sollicité plus de 40 pour cent des fonds demandés chaque année par le biais de la procédure d'appel global entre 2010 et 2012 (tableau 1). Avec l'appui des Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS), le PAM a pu couvrir 467 des 500 points de distribution prévus en 2012, mais il n'a guère pu intervenir dans les zones non contrôlées par le Gouvernement. Les expulsions d'ONG qui ont eu lieu en 2009 et en 2012 ont compliqué l'exécution des opérations.

Année	Montant total sollicité par le biais de la procédure d'appel global (en dollars, actualisé)	Montant sollicité par le PAM pour le Soudan (en dollars, actualisé)	Part du PAM (%)
2010	1 843 386 608	894 651 879	48,5
2011	1 132 952 016	456 871 616	40,3
2012	1 051 018 271	447 664 857	42,6

Source: Service de surveillance financière au Soudan du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (<http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=home>).

20. Le tableau 2 présente les opérations d'urgence, les opérations spéciales et une partie des activités du programme de pays qui constituaient le portefeuille d'activités du PAM au Soudan au cours de la période 2010–2012¹¹; il confirme la prépondérance des opérations d'urgence. Le tableau 3 présente le budget et les dépenses s'y rapportant.

¹¹ Les opérations d'urgence 200027 et 200151 englobaient des activités exécutées dans ce qui est maintenant le Soudan du Sud; l'évaluation a recouru à des données détaillées pour isoler les activités exécutées au Soudan.

21. L'assistance alimentaire fournie à des fins humanitaires dans le cadre des activités du portefeuille a pris les formes suivantes: i) distributions générales de vivres; ii) programmes nutritionnels destinés aux enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes; iii) activités Vivres pour la création d'avoires (VCA), y compris des activités Vivres contre travail (VCT), pour le redressement (VPR) et pour la formation (VPF); et iv) alimentation scolaire. Les distributions générales de vivres ont été l'activité principale, surtout au Darfour. Les trois opérations d'urgence ont absorbé environ 89 pour cent des fonds. Les opérations spéciales ont appuyé les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies et fourni un soutien logistique aux partenaires humanitaires.

TABLEAU 2: CALENDRIER DU PORTEFEUILLE D'ACTIVÉS AU SOUDAN, 2010–2012		
2010	2011	2012
Opération d'urgence 200027		
	Opération d'urgence 200151	
		Opération d'urgence 200312
		Opération spéciale 200470
		Opération spéciale 200354 (Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies)
Opération spéciale 200073 (Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies)		
Opération spéciale 108450		
Opération spéciale 103422 (appui au Centre logistique commun des Nations Unies)		
Opération spéciale 103680 (réparation d'urgence du réseau routier)		
Programme de pays (projet de développement 101050)		

TABLEAU 3: PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DU PAM – BUDGET ET DÉPENSES PAR CATÉGORIE D'ACTIVITÉS, 2010–2012

	Nombre d'opérations	Besoins (en millions de dollars)	Ventilation par catégorie d'activités (en %)	Montant effectivement reçu (en millions de dollars)	Montant reçu en proportion des besoins (en %)	Dépenses directes (en millions de dollars)
Opérations d'urgence	3	1 833,9	89,35	1 528,2	83	1 189,9
Opérations spéciales*	5	171,8	8,37	129,4	75	132,4
Programme de pays/projet de développement**	1	46,7	2,28	40,5	87	1,1
TOTAL		2 052,4	100%	1 698,1	83	1 323,4

Source: rapports normalisés sur les projets 2010–2012, état des ressources.

* Opération spéciale 103680 relative à la réparation des routes et au déminage au Soudan du Sud non comprise.

** Besoins du programme de pays/projet de développement et montant effectif reçu entre avril 2003 et août 2010; les dépenses ne couvrent que l'année 2010.

CONSTATATIONS

Alignement et positionnement stratégique

22. Il a été constaté à l'issue de l'évaluation que le portefeuille d'activités du PAM au Soudan était dans l'ensemble en phase avec les principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité, l'impartialité et la neutralité malgré les complications dues à la dualité du rôle que jouait le Gouvernement – qui était à la fois l'hôte des institutions des Nations Unies et l'une des parties au conflit dans les zones d'intervention du PAM. En outre, l'assistance alimentaire du PAM reposait sur des évaluations préalables de la sécurité alimentaire et ciblait toutes les zones accessibles exposées à l'insécurité alimentaire, en tenant compte des besoins différents des populations concernées et indépendamment de toute prise de position dans le conflit. Il a également été observé que le PAM n'avait jamais cessé de négocier l'accès aux zones d'insécurité afin d'y réaliser ses évaluations de la sécurité alimentaire et d'y distribuer des vivres.
23. Néanmoins, les restrictions imposées au PAM en matière d'accès, notamment l'accès très limité aux zones non contrôlées par le Gouvernement, excluaient de fait certaines populations exposées à l'insécurité alimentaire. Cette constatation met en évidence une contradiction inhérente aux principes humanitaires eux-mêmes: la souveraineté de l'État doit être respectée, la coordination suppose le consentement du pays hôte et la participation requiert la collaboration avec les autorités locales et nationales, même dans les cas où, de l'avis de certaines parties prenantes, le PAM pourrait sembler manquer à l'obligation de neutralité.
24. S'agissant de l'obligation de rendre des comptes aux donateurs et aux populations concernées, les résultats ont été mitigés. Aux dires des donateurs, le PAM s'est relativement bien acquitté de cette obligation, en leur communiquant des rapports détaillés et en organisant à leur intention des visites de suivi, mais l'évaluation a également relevé

une baisse des financements à mesure que les donateurs ne donnaient plus la priorité aux interventions d'urgence. Des groupes de bénéficiaires ont dit qu'ils n'étaient pas toujours suffisamment consultés au sujet de leurs priorités et de leurs besoins, notamment parce que la communication était souvent contrôlée par les autorités et les cheiks responsables des camps, toute consultation directe des bénéficiaires devant alors être négociée et préparée des mois à l'avance.

25. Il a été constaté que les activités du PAM étaient conformes à plusieurs des principes relatifs à l'engagement dans des États fragiles ou en conflit, notamment l'adaptabilité aux contextes changeants et le développement des capacités des partenaires gouvernementaux. Les différentes approches suivies par les bureaux de section du PAM avaient pour but de prendre en compte la variété des contextes et demeuraient souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution de la situation et des besoins. Le PAM a développé les capacités de certains ministères au niveau des États et entrepris des activités fondées sur la coopération, malgré le peu d'engagement au niveau fédéral.
26. L'évaluation a conclu que, pour améliorer l'alignement, il faudrait s'engager davantage sur la voie du développement, comme le soulignait le Document de Doha pour la paix au Darfour, et renforcer la collaboration afin de prendre en compte le rapport entre sécurité politique et développement. Une meilleure coordination interinstitutions est nécessaire, et une compréhension plus fine de la dynamique à l'échelle des ménages et des communautés contribuerait à la programmation.
27. Le portefeuille d'activités dans le pays était en cohérence avec le document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté élaboré par le Gouvernement, le Plan stratégique quinquennal 2008–2011 et le Programme de relance de l'agriculture 2008–2012. Toutefois, le cycle de planification des opérations d'urgence annuelles du PAM ne correspondait pas aux cycles de planification sur deux à cinq ans des instruments de l'État; certains acteurs ont estimé que cela pouvait empêcher le PAM de contribuer à l'amélioration de la situation à plus long terme.
28. D'après l'évaluation, le PAM avait contribué aux stratégies nationales concernant le VIH et la nutrition et s'était conformé à leurs orientations. Toutefois, s'il y a bien eu un appui technique et une action de sensibilisation aux politiques et aux programmes nutritionnels, il s'agissait apparemment d'activités informelles souvent dues à des initiatives prises à titre individuel par des membres du personnel. Le PAM n'avait conclu aucun accord pour officialiser sa relation avec le Ministère de la santé au niveau fédéral, à la différence de l'Organisation mondiale de la Santé et de l'UNICEF, sans doute en raison des limites inhérentes à la durée des opérations d'urgence (un an). Le renforcement des capacités du Ministère de l'agriculture concernant le système de suivi du PAM et les évaluations approfondies de la sécurité alimentaire avait été plus systématique.
29. Des acteurs importants ont signalé que les activités du programme du PAM n'étaient pas suffisamment coordonnées avec celles d'autres membres de l'équipe de pays pour l'action humanitaire. De l'avis général, la coordination des activités concernant la sécurité alimentaire et les moyens d'existence était médiocre au niveau national, et à peine meilleure sur le terrain. La situation s'était améliorée à partir du milieu de 2012.
30. La relation positive du PAM avec le principal organisme gouvernemental de liaison, la Commission d'aide humanitaire, a été jugée problématique par d'autres institutions des Nations Unies au motif qu'elle risquait d'être perçue comme un alignement sur la position du Gouvernement concernant l'accès humanitaire. Les autres institutions des Nations Unies aimeraient que le PAM négocie l'accès en leur nom, mais le PAM a indiqué que la participation de toutes les parties prenantes aux consultations avec le Gouvernement

risquait de mettre en péril l'accès aux zones et aux populations touchées dont il bénéficiait lui-même. L'évaluation a conclu que la négociation de l'accès aux populations dans le besoin était un aspect fondamental de la mission du PAM au Soudan et que la position du bureau de pays était conforme aux politiques et principes institutionnels. La concertation avec les partenaires des Nations Unies devrait se poursuivre dans un esprit de coopération.

31. Le nombre d'ONG internationales a nettement diminué à la suite de leur expulsion du Darfour en 2009, sept autres d'entre elles ayant dû quitter la région orientale du Soudan en mai 2012. Le PAM a donc dû, dans un premier temps, se charger lui-même de l'exécution puis rechercher un éventail plus large d'organisations nationales et locales, dont un grand nombre étaient de petite taille et n'avaient guère d'expérience en matière d'assistance alimentaire; l'évaluation a constaté que le PAM avait bien réagi en identifiant, en formant et en aidant de nouveaux partenaires d'exécution.
32. Les activités du portefeuille correspondaient dans l'ensemble aux besoins du Darfour, des régions centrale et orientale ainsi que des Trois Zones, mais leur répartition géographique dépendait davantage des interventions précédentes que d'une évaluation de l'insécurité alimentaire. Il aurait fallu par exemple, vu les taux élevés de malnutrition relevés, se concentrer davantage sur les régions centrale et orientale et sur les Trois Zones que sur le Darfour, contrairement à ce qui a été fait pendant la période d'évaluation.
33. Les besoins des populations les plus vulnérables, que ce soit dans les camps du Darfour ou en dehors, sont essentiellement chroniques et nécessitent une assistance alimentaire ciblée et des programmes de relèvement. Des activités VCA et VPF, par exemple au travers d'initiatives F2M (Relier les agriculteurs aux marchés) et SAFE (Accès sans risques au bois de feu et aux autres sources d'énergie), ont permis au PAM d'associer assistance alimentaire et redressement, mais elles ne représentaient qu'une faible part du portefeuille, soit environ 2 pour cent des bénéficiaires effectifs¹². Le passage des interventions d'urgence à des programmes de redressement a été compromis par le manque de fonds et l'apparition de nouvelles situations d'urgence. Il existe de nombreuses possibilités de relier plus étroitement l'assistance alimentaire généralisée à court terme et les activités de redressement à plus long terme.

FACTEURS AYANT GUIDÉ LES DÉCISIONS STRATÉGIQUES

34. L'évaluation a constaté que le financement était un facteur déterminant de l'orientation et de la souplesse des activités du portefeuille. La forte proportion de contributions en nature limitait la possibilité d'envisager l'assistance alimentaire autrement que sous la forme de distributions générales de vivres¹³. Comme certains donateurs considéraient que le PAM avait un savoir-faire technique moindre en matière d'activités de redressement et de renforcement de la résilience et que son avantage comparatif résidait dans l'assistance alimentaire d'urgence, il était d'autant plus difficile de passer à des activités à plus long terme.

¹² Voir la fiche de synthèse (page 5).

¹³ Les États-Unis d'Amérique ont fourni au moins la moitié des ressources nécessaires chaque année, dont plus de 60 pour cent en nature.

35. Le tableau 4 montre que, de 2010 à 2012, le niveau de financement des opérations d'urgence annuelles était relativement bon, les déficits se situant entre 6 et 32 pour cent. Les budgets prévus ont diminué chaque année, enregistrant une baisse cumulée de 49 pour cent entre 2010 et 2012, soit une réduction de 61 pour cent du nombre de bénéficiaires prévu. Cette diminution tient à plusieurs facteurs: la séparation du Soudan du Sud, qui a réduit le nombre de bénéficiaires à la fin de 2011 et en 2012; l'amélioration de la sécurité alimentaire en 2010, qui a entraîné une réduction de l'assistance alimentaire prévue en 2011; et la rationalisation, la redéfinition du ciblage et la vérification des listes de personnes déplacées bénéficiaires.

TABEAU 4: FINANCEMENT ET BÉNÉFICIAIRES, 2010–2012						
	Besoins des bénéficiaires (en dollars)*	Montant total disponible (en dollars)	Déficit de financement (en %)	Nombre de bénéficiaires prévu	Nombre de bénéficiaires effectifs**	
					Soudan du Sud et Soudan	Soudan
2010	951 480 882	772 984 555	19	11 032 000	9 234 074	6 069 938
2011	640 997 532	600 278 937	6	7 296 609	7 549 226	5 497 820
2012	489 583 679	333 987 656	32	4 213 185	3 560 883	

En l'absence de ventilation détaillée, les données pour 2010 et 2011 concernent à la fois le Soudan et le Soudan du Sud. Celles pour 2012 se rapportent uniquement au Soudan.

* À partir des objectifs des projets approuvés.

** Les données globales concernant le Soudan du Sud et le Soudan proviennent des rapports normalisés sur les projets. Les données se rapportant uniquement au Soudan ont été obtenues auprès de l'Unité des programmes du bureau de pays.

Source: site interne "WFP Factory", rapports normalisés sur les projets 2010–2011, Division des programmes du bureau de pays, Khartoum.

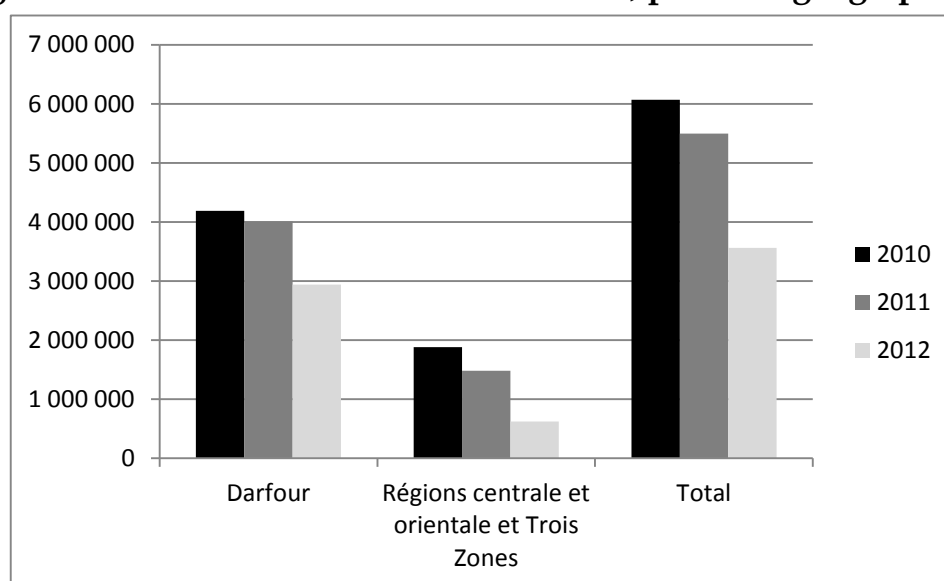
36. Bien qu'il n'ait pas été possible d'assigner avec précision les tendances du financement et du nombre de bénéficiaires aux divers facteurs explicatifs, il a été constaté que le nombre de donateurs individuels était passé de 22 à 14 au cours de la période et que les financements s'étaient, globalement, orientés de plus en plus vers des activités de redressement dès l'exercice 2007/08 (figure 3), les montants nets reçus au titre de l'APD/aide humanitaire s'inscrivant en baisse depuis 2009 (figure 2).
37. Le début d'amélioration de la sécurité en 2010, avant que n'éclatent les conflits frontaliers de 2011/12, a contribué à renforcer la sécurité alimentaire au cours de la première partie de la période d'évaluation. Cependant, en raison du retour de personnes déplacées, surtout au Darfour occidental, de nouveaux déplacements de familles au Darfour septentrional et de l'insuffisance des pluies en 2011, les besoins d'assistance humanitaire n'ont pas diminué au Darfour au cours de la deuxième partie de la période⁸.

38. Le PAM a estimé les besoins à l'aide de plusieurs outils: analyse et cartographie de la vulnérabilité, évaluations approfondies de la sécurité alimentaire, système de suivi de la sécurité alimentaire et évaluations de la sécurité alimentaire en situation d'urgence. Les données provenant du système de suivi ont servi de base aux décisions du PAM et des autres intervenants, mais elles n'ont pu être recueillies que dans les zones d'intervention du PAM. Par exemple, dans le cadre de l'opération d'urgence 200151, les données du système de suivi de la sécurité alimentaire faisant état d'une amélioration de la sécurité alimentaire ont justifié une réduction budgétaire qui a entraîné en 2011 une diminution de la taille des rations et de la durée des distributions générales de vivres. Le bureau de pays n'a pas systématiquement mesuré l'impact de ces évolutions, et n'en a donc pas profité pour procéder à une étude comparative et en tirer des enseignements.
39. L'évaluation a constaté que le PAM disposait d'un savoir-faire technique avéré en matière de suivi et d'évaluation de la sécurité alimentaire, mais de compétences limitées dans d'autres secteurs. Le PAM s'est efforcé d'acquérir des compétences techniques au moyen de partenariats mais, à part sa collaboration avec le Ministère de l'agriculture et l'UNICEF, ces échanges étaient souvent limités et de courte durée. De l'avis des autres parties prenantes, la gamme limitée de ses compétences techniques risque de compromettre l'efficacité du PAM, en particulier en matière de concertation sur les mesures à prendre pour assurer la transition entre secours d'urgence et développement.
40. En l'absence d'un solide cadre institutionnel de suivi, le Bureau du PAM au Soudan a dû élaborer ses propres systèmes, qui ont été jugés faibles compte tenu de la taille du portefeuille d'activités. Il assurait un suivi régulier des produits, mais aucune valeur cible précise n'avait été définie. Les problèmes locaux étaient corrigés, mais cela donnait rarement lieu à un appui ou un suivi de plus haut niveau.
41. Les données issues du suivi et de l'évaluation servaient principalement à établir les rapports institutionnels et extérieurs, mais rarement à prendre les décisions programmatiques. Les dispositifs de suivi et d'évaluation manquaient de ressources, au détriment de l'innovation. Il serait tout à fait possible de mieux utiliser les données issues du suivi et de l'évaluation aux stades de la planification des programmes et de la prise de décisions, ainsi que pour des évaluations ponctuelles dans des zones spécifiques, et de collaborer plus étroitement avec les divers partenaires en ce qui concerne la collecte de données sur les effets directs.

PERFORMANCE DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS ET RÉSULTATS

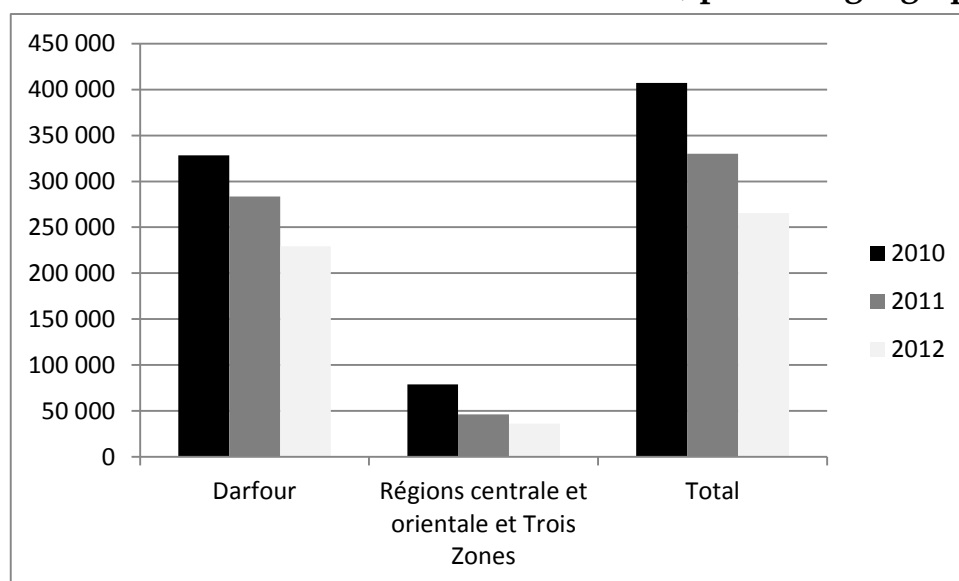
42. Le nombre de bénéficiaires effectifs a baissé de 41 pour cent au cours de la période examinée, tombant de plus de 6 millions en 2010 à 3,5 millions en 2012 (figure 4). La quantité de produits alimentaires distribués a diminué dans une proportion similaire, soit de 42 pour cent (figure 5).
43. En 2010, 69 pour cent des bénéficiaires vivaient au Darfour, proportion qui est passée à 82 pour cent en 2012, bien que les indicateurs de la sécurité alimentaire et de la nutrition ne se soient pas dégradés dans cette région par rapport à la situation observée dans l'est du Soudan.

Figure 4: Nombre de bénéficiaires effectifs, par zone géographique



Sources: rapports normalisés sur les projets 2010–2012; données programmatiques du bureau de pays

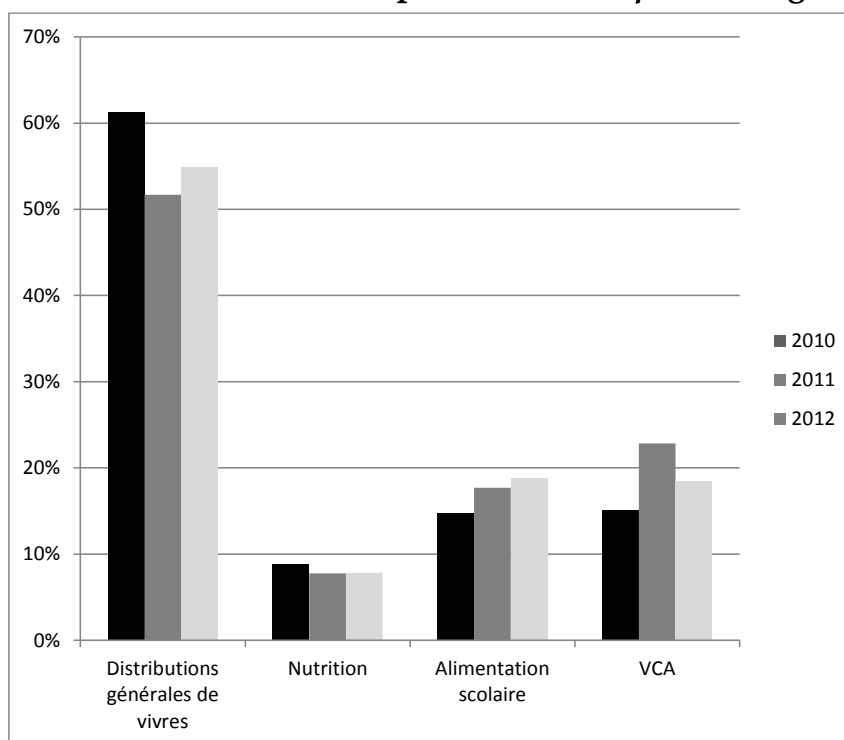
Figure 5: Produits alimentaires et bons distribués, par zone géographique*



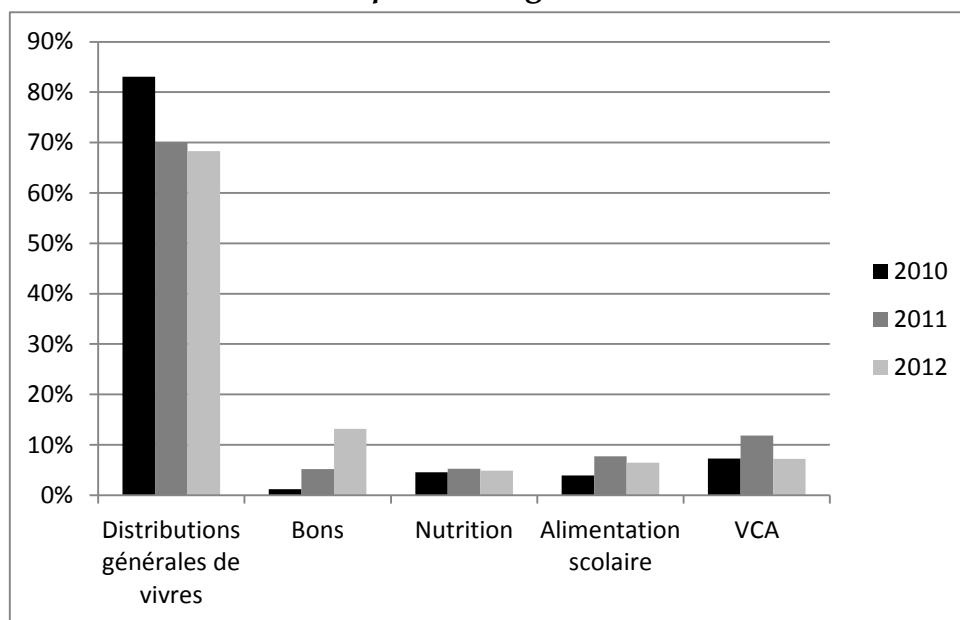
Sources: rapports normalisés sur les projets 2010–2012; données programmatiques du bureau de pays

* Les distributions de bons sont mesurées sur la base de leur contre-valeur en tonnes.

44. La répartition des bénéficiaires entre les diverses activités n'a guère évolué au cours de la période examinée, bien que la tendance à remplacer les distributions générales de vivres par des activités VCA se soit inversée durant la dernière partie de la période (figure 6).

Figure 6: Bénéficiaires effectifs par activité (en pourcentage du total)

Sources: rapports normalisés sur les projets 2010–2012; données programmatiques du bureau de pays

Figure 7: Produits alimentaires effectivement distribués par activité (en pourcentage du total)

Sources: rapports normalisés sur les projets 2010–2012; données programmatiques du bureau de pays

45. Comme le montre la figure 7, au cours de la période examinée, la part des distributions générales de vivres dans le total des produits alimentaires distribués a diminué principalement au profit de celle des bons, qui est passée de 1 pour cent des distributions totales de produits alimentaires en 2010 à 5 pour cent en 2011 et à 13 pour cent en 2012. Les examens internes (2011 et 2012) et les évaluations externes (2012) de l'efficacité des

distributions de bons ont fait état de résultats mitigés, avec des effets positifs en termes de contacts accrus avec les marchés des services mobiles et de meilleur contrôle des bénéficiaires, mais aussi le fait que les bénéficiaires ne connaissaient guère les prestations dont ils pouvaient bénéficier et que leur régime alimentaire ne s'est guère diversifié à cause de la préférence donnée à la quantité et aux produits bon marché lors de l'achat des aliments. Les bons semblaient être l'option préférée, mais il faudrait procéder à des comparaisons plus rigoureuses avec les distributions en nature et d'autres modalités.

46. La capacité logistique du PAM au Soudan, y compris le prépositionnement de produits, la gestion du parc de véhicules et l'appui nécessaire au développement des distributions de bons, était un aspect essentiel pour assurer l'efficacité des distributions générales de vivres. L'évaluation a également relevé que la souplesse des distributions générales de vivres était essentielle pour répondre rapidement aux besoins des zones nouvellement accessibles ou aux nouvelles crises humanitaires.
47. Les interventions VCT/VPR ne représentaient qu'une petite part du portefeuille et étaient souvent considérées comme des activités pilotes. Les partenaires d'exécution et les communautés bénéficiaires ont reconnu que, grâce aux avoirs créés, les populations concernées avaient pu reconstruire leurs infrastructures et commencer à reconstituer leurs moyens d'existence. Toutefois, plusieurs organisations communautaires ont mis en doute l'efficacité à plus long terme de ces interventions, et l'évaluation a fait apparaître qu'il n'existait pas de stratégie globale guidant le choix des activités et des avoirs dans chaque région, l'évaluation des risques, l'appui technique, les partenariats ou les plans de maintenance et de réparation.
48. Conformément aux conclusions d'évaluations antérieures, les activités VPF ont été jugées efficaces dans le cadre des projets SAFE¹⁴, en raison de leurs avantages directs pour les femmes: accroissement de l'épargne, moindre gaspillage du bois de chauffe et meilleure protection. Les résultats concernant les centres d'activités agro-industrielles et les pépinières sont très limités. Le programme F2M a quasiment rempli son objectif en termes de bénéficiaires mais, dans la mesure où il s'inscrit dans le cadre d'un dispositif de microfinance plus vaste administré par les autorités soudanaises, il échappe en grande partie au contrôle du PAM. On ne voit pas très bien dans ces conditions comment le PAM pourrait évaluer l'efficacité de ses contributions ou comment les petits producteurs bénéficiaires pourraient finalement être en mesure d'assurer leur propre sécurité alimentaire.
49. En matière de nutrition, le PAM avait des activités de supplémentation alimentaire, de supplémentation alimentaire généralisée et un programme intégré de supplémentation alimentaire généralisée. Les enfants souffrant de malnutrition modérée étaient pris en charge par des programmes de supplémentation alimentaire ciblée, et ceux qui souffraient de malnutrition grave bénéficiaient d'une supplémentation dans le cadre du programme thérapeutique ambulatoire de l'UNICEF. Au Darfour, les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes ont bénéficié d'une supplémentation alimentaire généralisée, à titre préventif, pendant les périodes de soudure. Le programme intégré de supplémentation alimentaire généralisée avait pour but de s'attaquer aux causes multiples de la malnutrition en améliorant l'alimentation, l'hygiène alimentaire et les mesures de sécurité visant les jeunes enfants. Entre 2010 et 2013, le nombre d'enfants qui devaient bénéficier d'une

¹⁴ Les centres SAFE soutiennent la production de fourneaux économes en combustible et de briquettes, la création de pépinières communautaires produisant des plantes et des arbres, le développement des moyens d'existence et des capacités des communautés et la formation, ainsi que des activités axées sur les pratiques de soins, la santé et la nutrition, en particulier pour les femmes.

supplémentation alimentaire généralisée a diminué de 33 pour cent et celui des bénéficiaires de la supplémentation alimentaire, de 67 pour cent, en raison principalement de l'insuffisance des financements.

50. Une analyse extérieure¹⁵ des données du PAM concernant la supplémentation alimentaire généralisée au Darfour septentrional et au Darfour méridional datant de 2011 a montré que l'état nutritionnel des enfants pris en charge ne s'était guère amélioré, comme le signalaient d'autres évaluations indiquant que la supplémentation alimentaire généralisée n'avait guère eu d'effet sur les taux de malnutrition aiguë globale ou modérée. Le programme intégré de supplémentation alimentaire généralisée, lancé à titre pilote dans l'État du Kassala en 2009/10, est en revanche associé à une diminution significative de la prévalence de la malnutrition aiguë globale et semble avoir été efficace¹⁶ malgré son coût, qui était de 34 dollars par enfant, contre 12 à 15 dollars pour la supplémentation alimentaire¹⁷. Pour les activités de supplémentation alimentaire visant à lutter contre la malnutrition aiguë modérée à l'aide d'interventions communautaires ou institutionnelles, les taux de récupération ont atteint entre 71 et 95 pour cent, mais l'évaluation a remarqué que certaines séries de données provenaient d'enquêtes officieuses et non publiées, ce qui limite encore la disponibilité de données nutritionnelles comparables. Il serait indispensable de recueillir des données supplémentaires sur la nutrition et de les analyser afin de mieux évaluer l'efficacité de ces interventions.
51. Les activités d'alimentation scolaire, conçues essentiellement comme une intervention d'urgence ciblée sur les zones exposées à l'insécurité alimentaire, ont permis de servir chaque année des repas à environ 1 million d'élèves des écoles primaires jusqu'en 2011, après quoi ce nombre a baissé du fait du transfert de certaines responsabilités au Gouvernement, conformément à la stratégie convenue avec celui-ci; en réalité, le Ministère de l'éducation n'a pas été capable de prendre le relais, et le programme a été interrompu dans la première tranche de 10 pour cent des écoles dont il devait s'occuper. L'incohérence entre la conception de l'alimentation scolaire comme une intervention d'urgence et la perspective à plus long terme dans laquelle s'inscrivaient les attentes et les contributions des partenaires a nui à l'efficacité de ces activités. D'après les données disponibles, les taux de rétention étaient relativement stables dans les écoles assistées par le PAM au cours de la période concernée, de même que le ratio garçons/filles scolarisés dans les régions centrale et orientale et dans les Trois Zones, et la scolarisation des filles progressait légèrement au Darfour. Ces données ont toutefois une utilité limitée pour déterminer l'efficacité du programme, dans la mesure où la comparaison n'est pas possible avec les écoles ne bénéficiant pas d'une assistance du PAM ni avec les indicateurs du Ministère de l'éducation.
52. L'évaluation du programme de pays n'avait pas vocation à analyser de manière approfondie l'efficacité de chacune des opérations. Toutefois, il a été observé que les coûts de transport et les délais de toutes les activités menées au Darfour étaient relativement importants en raison de la distance entre Port-Soudan et les principales plates-formes de Khartoum et d'El Obeid. La saison des pluies ayant limité les déplacements des camions, il a fallu prépositionner des quantités considérables de produits alimentaires au Darfour.

¹⁵ Woodruff, B.A., 2011, *Analysis of Anthropometric Data for May-September 2009 on the Cohort of Children in North and South Darfur*, janvier 2011, Bureau du PAM au Soudan.

¹⁶ PAM, 2012, *Impact of the Integrated Blanket Supplementary Feeding Programme (IBSFP) on Infant and Young Child Feeding (IYCF) Mukram Village, Kassala State*, Bureau du PAM au Soudan.

¹⁷ Acharya, P. et Kenefick, E., 2012, *Improving Blanket Supplementary Feeding Programme (BSFP) Efficiency in Sudan*, janvier 2012. Bureau du PAM au Soudan.

D'autre part, la nécessité de recourir en permanence aux services de sécurité des autorités soudanaises ou de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour pour faire escorter les convois a pesé lourdement sur les dépenses de logistique et les délais d'acheminement. Les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies ont joué un rôle essentiel en permettant d'assurer le transport malgré la médiocrité des infrastructures et l'insécurité.

53. Actuellement, la collaboration entre le PAM et plus de 200 partenaires locaux et internationaux repose dans une large mesure sur des accords de partenariat sur le terrain d'une durée de six mois. Les coûts de transaction élevés résultant de cet arrangement, qui oblige à négocier sans cesse de nouveaux contrats, ont nui à l'efficacité opérationnelle et suscité le mécontentement général. Des gains d'efficacité pourraient être réalisés avec des accords de partenariat plus larges et de plus longue durée. Il a été signalé qu'il devenait plus difficile de trouver du personnel technique qualifié depuis la révision de la classification des niveaux de sécurité des Nations Unies, en particulier pour les affectations hors de Khartoum.

CONCLUSIONS

54. Le portefeuille d'activités au Soudan est l'un des plus importants et des plus complexes du PAM en raison des risques de sécurité et des difficultés logistiques qu'il comporte. Au cours de la période évaluée, la situation humanitaire a considérablement évolué au Soudan: les premiers progrès en matière de sécurité enregistrés en 2010, avant la séparation du Soudan du Sud en 2011 et les conflits frontaliers de 2011/12, ont contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire au tout début de la période, mais les besoins d'assistance humanitaire n'ont pas vraiment diminué dans la région du Darfour au cours de la deuxième partie de la période.
55. Le PAM est le principal acteur humanitaire au Soudan, que ce soit par la taille de ses opérations, son rayon d'action géographique, son assistance alimentaire ou ses moyens d'évaluation de la sécurité alimentaire; il subvient à plus de 25 pour cent des besoins recensés dans le plan de travail humanitaire pour le pays. La transition entre aide alimentaire et assistance alimentaire à plus long terme a été jugée en cohérence avec le cadre stratégique du Gouvernement et le PNUAD. Le PAM s'est efforcé de remplacer progressivement les distributions générales de vivres, mais de nouvelles crises et la forte proportion des contributions reçues en nature (60-70 pour cent) limitent l'ampleur et le rythme de cette transition.
56. L'évaluation a montré que le portefeuille d'activités du PAM était conforme aux principes humanitaires internationaux. Bien que certaines populations aient été exclues des secours d'urgence du fait de l'impossibilité d'accéder aux zones non contrôlées par le Gouvernement, la façon dont le PAM a négocié cet accès a été jugée conforme à sa mission et à sa politique; elle lui a permis d'atteindre un maximum de personnes en dépit de certains compromis. Les interventions du PAM étaient conformes aux principes applicables aux zones touchées par un conflit et aux États fragiles, ce qui est important pour la transition vers des activités de redressement à plus long terme.
57. La portée des opérations correspondait dans l'ensemble aux besoins humanitaires. Au Darfour, le PAM a fourni une assistance alimentaire pour sauver des vies, principalement dans le cadre de distributions générales de vivres, et il a lancé des activités VCT, VCA et VPF pilotes axées sur le redressement et les moyens d'existence. En dépit de l'envergure restreinte de ces projets, l'évaluation a constaté qu'ils avaient été bien accueillis par les bénéficiaires et qu'ils correspondaient aux besoins à long terme. À l'avenir, il faudrait se

concentrer davantage sur les régions centrale et orientale et sur les Trois Zones, car les taux de malnutrition y sont encore très élevés.

58. Outre la réduction des rations, un ciblage plus fin et des listes de bénéficiaires plus précises ont permis de maintenir un niveau de couverture de 80 à 100 pour cent des bénéficiaires prévus pour la plupart des activités du portefeuille, ce qui témoigne de la souplesse et de l'adaptabilité des distributions générales de vivres. Il faut continuer à établir les profils des camps et des communautés pour faire en sorte que l'assistance alimentaire parvienne bien aux plus vulnérables.
59. Les résultats communiqués portaient essentiellement sur les produits et étaient assez limités et peu fiables, compte tenu, en particulier, de l'ampleur des opérations du PAM au Soudan. Du fait de la couverture limitée des données de suivi, de leur discontinuité et de leur incohérence d'une opération d'urgence à l'autre, il a été difficile d'évaluer l'efficacité du portefeuille, surtout au niveau des effets directs.
60. Plusieurs études ont signalé les effets directs positifs, au départ, des interventions intégrées, notamment de l'initiative SAFE et du programme intégré de supplémentation alimentaire généralisée, mais il ne semble guère établi que la supplémentation alimentaire ou la supplémentation alimentaire généralisée ait contribué à la réduction des taux de malnutrition. Les distributions générales de vivres ont certainement eu des répercussions sur la consommation alimentaire des ménages, en particulier parmi les personnes déplacées, étant donné l'ampleur du transfert de ressources opéré au cours des trois années, mais la nature saisonnière de l'insécurité alimentaire et la poursuite des conflits rendent difficile la quantification de ces effets. Il n'existe que très peu de documentation sur les résultats des activités de développement des capacités gouvernementales menées par le PAM.
61. Le rapport coût-efficacité des activités du portefeuille n'a pas pu être évalué de manière directe. La capacité logistique d'une ampleur sans précédent mise en œuvre par le PAM au Soudan a permis de distribuer des vivres sur un vaste territoire et dans des zones reculées, bien qu'à un coût élevé au Darfour. Il était essentiel d'adapter les moyens logistiques à mesure que se développaient les distributions de bons de façon à maintenir la couverture des activités du portefeuille. Les Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies ont joué un rôle essentiel en permettant d'accéder à toutes les zones, contribuant ainsi à l'efficacité de tous les intervenants humanitaires au Soudan. Le bureau de pays a fait état de progrès considérables en ce qui concerne la maîtrise des coûts; la réduction des coûts de transaction grâce à la conclusion d'accords de partenariat de longue durée, un ciblage plus précis et un meilleur suivi des résultats dans l'optique de la prise de décisions sont d'autres sources potentielles de gains d'efficacité mises en évidence par l'évaluation.
62. L'absence de stratégie à long terme nuit à la pérennité des activités de redressement. Le Gouvernement dispose de capacités suffisantes dans certains domaines techniques, mais il paraît peu probable, d'après l'évaluation, qu'il dispose de ressources suffisantes pour assumer dans un avenir proche la responsabilité d'activités telles que l'alimentation scolaire ou celle du système de suivi de la sécurité alimentaire. Pour améliorer la viabilité des activités VCA, il faudra prévoir un appui technique sur le long terme dans le cadre des projets SAFE et F2M. Certaines activités pilotes ont eu des résultats positifs, mais elles n'ont pas fait l'objet d'une évaluation globale et rigoureuse de leur impact; il y avait des progrès considérables à faire en matière d'analyse dans certains secteurs d'activités du portefeuille.

63. Le PAM devra décider s'il conviendra d'opter pour une opération d'urgence ou pour une intervention prolongée de secours et de redressement à compter de janvier 2014. D'après l'évaluation, le PAM doit certes se tenir prêt à faire face à une situation d'urgence soudaine, mais le cycle annuel des opérations d'urgence représente une charge de travail considérable, fait souvent obstacle à l'efficacité des opérations et rend difficile la planification à long terme.

RECOMMANDATIONS

Partenariats et coordination

64. **Recommandation 1. Le bureau de pays doit améliorer ses partenariats et la coordination de ses activités avec celles des autres institutions des Nations Unies et des autres acteurs du développement au Soudan.** La coordination et le partage de l'information concernant la planification et la prise de décisions devraient être plus réguliers; en sa qualité de premier intervenant humanitaire au Soudan, le PAM devrait profiter de sa présence pour soutenir la mise en place de partenariats stratégiques.
65. **Recommandation 1a. Le bureau de pays devrait jouer un rôle accru dans les instances interorganisations telles que l'équipe de pays pour l'action humanitaire et le module de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence au niveau fédéral et à l'échelon des États.**
66. **Recommandation 1b. Le PAM devrait établir des partenariats officiels de longue durée avec des institutions des Nations Unies afin de garantir le choix des activités de redressement les plus utiles et la pérennité de leur mise en œuvre.**
67. **Recommandation 1c. Le PAM devrait conclure davantage d'accords annuels de partenariat sur le terrain, au lieu des accords semestriels actuels, de façon à accroître l'efficacité et l'efficacité de son action moyennant une planification et un appui de plus longue durée.**

Transition stratégique vers une planification à plus long terme

68. **Recommandation 2. Dans la prochaine stratégie pour le pays, il faudrait faire en sorte que les bénéficiaires et les acteurs du développement participent davantage au choix des activités de secours, d'urgence et de redressement à mettre en œuvre, et ces activités devraient avoir pour but de renforcer l'autosuffisance.** Le PAM doit certes garder sa souplesse d'intervention et être à même de faire face à des crises répétées ou naissantes, mais son portefeuille d'activités devrait s'inscrire dans une perspective à plus long terme et viser à sauver des vies et à rétablir/protéger les moyens d'existence.
69. **Recommandation 2a. Le portefeuille et les opérations qui le constituent devraient être conçus autant que possible par rapport à des objectifs à long terme. Il faudrait que les cycles de planification soient mieux alignés sur ceux des partenaires des Nations Unies et du Gouvernement.**
70. **Recommandation 2b. Il faudrait revoir la stratégie d'alimentation scolaire de manière à l'aligner sur celle des partenaires, et explorer de nouvelles modalités de prise en charge des activités par le Gouvernement.**
71. **Recommandation 2c. Le portefeuille devrait inclure plus d'activités visant à développer l'autosuffisance des communautés et les capacités de préparation aux situations d'urgence des autorités.**

Suivi, évaluation et communication des résultats

72. **Recommandation 3.** Avec l'appui et les conseils du Siège et du bureau régional, il faudrait entièrement revoir le cadre et le système de suivi et d'évaluation du bureau de pays, et les améliorer en abandonnant le comptage des bénéficiaires et des quantités de produits alimentaires au profit de la mesure des résultats, des effets directs et de l'impact obtenus.
73. **Recommandation 3a.** Il faudrait élargir la collecte de données en privilégiant les produits, la couverture, les effets directs et l'impact. Des indicateurs d'effets directs spécifiques au portefeuille du PAM au Soudan devraient être ajoutés au cadre de suivi et d'évaluation de façon à pouvoir comparer les effets directs et les résultats d'une année sur l'autre. Les données existantes sur la nutrition devraient être compilées, et les données manquantes recueillies, en collaboration avec les partenaires. Pour toutes les activités, la collecte des données devrait être plus régulière et mieux adaptée au contexte, et les résultats devraient systématiquement être utilisés pour la prise de décisions.
74. **Recommandation 3b.** Les informations issues du suivi et de l'évaluation devraient être communiquées à tous les partenaires selon une procédure structurée et régulière garantissant l'application de méthodes de collecte normalisées et la cohérence des données communiquées.
75. **Recommandation 3c.** Il faudrait prévoir des évaluations ponctuelles de façon à combler les principales lacunes du système de données, notamment: i) des études comparatives de l'efficacité des diverses modalités d'intervention; ii) une évaluation de la supplémentation alimentaire et de la supplémentation alimentaire généralisée sous l'angle de leur contribution à la réduction des taux de malnutrition, en collaboration avec les partenaires; iii) un examen des informations disponibles au sujet des mécanismes de survie des personnes déplacées au Darfour, complété si nécessaire par la collecte de données supplémentaires; et iv) une évaluation des conséquences des décisions prises, par exemple de la diminution des rations, ainsi que des déficiences de l'assistance, en tirant parti des possibilités de comparaison, de façon à obtenir des informations et à tirer des enseignements sur les résultats et l'impact des activités.

Estimation et ciblage

76. **Recommandation 4a.** Pour garantir l'utilisation optimale de ressources limitées, il faudrait améliorer encore le ciblage, poursuivre le travail de vérification et établir plus régulièrement le profil des communautés, de façon à subvenir aux besoins des personnes les plus vulnérables au sein des populations ciblées en priorité.
77. **Recommandation 4b.** Il faudrait prévoir des contacts plus réguliers avec les communautés et utiliser la remontée d'informations pour affiner le ciblage de l'assistance alimentaire.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

APD	aide publique au développement
F2M	Relier les agriculteurs aux marchés
ONG	organisation non gouvernementale
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
SAFE	Accès sans risques au bois de feu et aux autres sources d'énergie
SPLM-N	Mouvement populaire de libération du Soudan-Nord
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agency for International Development (États-Unis)
VCA	Vivres pour la création d'avoirs
VCT	Vivres contre travail
VPF	Vivres pour la formation
VPR	Vivres pour le redressement