

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 8–11 novembre 2010

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2010/6-D
24 septembre 2010
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'OPÉRATION D'URGENCE SOUDAN 107600

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 d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter la fonctionnaire du PAM mentionnée ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OE*:

Mme C. Heider

tél.: 066513-2030

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

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

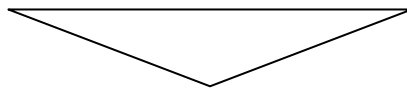
Le présent rapport fait la synthèse d'une évaluation de la distribution générale de vivres réalisée par le PAM au Darfour en 2009. Une équipe de trois évaluateurs internationaux a effectué le travail sur le terrain en mars 2010, par la voie d'entretiens avec des informateurs clés, de recherches documentaires, de rencontres avec des bénéficiaires, de l'observation directe et d'enquêtes en ligne, notamment.

Le conflit qui a éclaté au Darfour en 2003 a causé des pertes en vies humaines, la destruction d'avoins productifs et des déplacements à grande échelle, ceux-ci ayant eux-mêmes entraîné la perte de moyens de subsistance non seulement pour les personnes déplacées, mais aussi — dans une moindre mesure — pour les populations nomades et sédentaires qui avaient des liens économiques avec les communautés agricoles déplacées. Depuis 2003, le PAM aide la population touchée par le conflit au Darfour, et son programme est désormais bien établi. Toutefois, sept ans après le déclenchement du conflit, les retours restent limités au Darfour, car les problèmes à l'origine des déplacements n'ont toujours pas été réglés.

Il est ressorti de l'évaluation que l'opération d'urgence venait efficacement en aide aux personnes touchées et répondait bien à leurs besoins. La distribution générale de vivres était adaptée aux circonstances en vigueur en 2009; elle devient cependant moins justifiée au fur et à mesure que les besoins évoluent. Elle s'est par ailleurs révélée rentable, puisque le coût par tonne connexe était moindre que celui correspondant à d'autres dispositifs, qui auraient en outre nécessité de faire appel à des partenaires coopérants plus qualifiés.

L'opération d'urgence est parvenue à venir en aide à pratiquement 100 pour cent des bénéficiaires visés, réalisation considérable compte tenu de la complexité du contexte opérationnel, de l'expulsion des partenaires coopérants - à laquelle le PAM a dû remédier en procédant lui-même aux distributions - et du fait que 22 pour cent du financement prévu ont fait défaut. Il a été difficile de déterminer dans quelle mesure l'opération avait rempli les objectifs fixés car certains résultats escomptés au titre des indicateurs institutionnels avaient déjà été atteints au moment de son approbation. S'agissant des effets obtenus, l'opération est la plus importante à être conduite au Darfour, ce qui confère au PAM un rôle central vis-à-vis de ses partenaires. Grâce à l'assistance fournie par le Programme, la population touchée, en particulier les personnes déplacées, a pu opter pour des moyens de subsistance présentant moins de risques que ceux auxquels elle aurait autrement dû avoir recours.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation de l'opération d'urgence Soudan 107600" (WFP/EB.2/2010/6-D) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2010/6-D/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

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

INTRODUCTION

1. Le présent rapport fait la synthèse d'une évaluation de la distribution générale de vivres réalisée par le PAM au Darfour en 2009, dans le cadre de l'opération d'urgence 107600. Une équipe de trois évaluateurs internationaux a effectué le travail sur le terrain en mars 2010, par la voie d'entretiens avec des informateurs clés, de recherches documentaires, de rencontres avec des bénéficiaires, de l'observation directe et d'enquêtes en ligne.
2. Le conflit qui a éclaté au Darfour en 2003 a causé des pertes en vies humaines, la destruction d'avoirs productifs et des déplacements à grande échelle, qui ont eux-mêmes entraîné une perte des moyens de subsistance non seulement pour les personnes déplacées, mais aussi — dans une moindre mesure — pour les populations nomades et sédentaires qui avaient des liens économiques avec les communautés agricoles déplacées.
3. Depuis 2003, le PAM aide l'ensemble de la population touchée par le conflit au Darfour, et le programme est désormais bien établi. Toutefois, sept ans après le déclenchement du conflit, les retours restent limités au Darfour, car les problèmes à l'origine des déplacements n'ont toujours pas été réglés.
4. Le Darfour est un environnement de travail difficile. Même dans les périodes les plus favorables, la région demeure menacée par l'insécurité alimentaire, certaines zones étant régulièrement frappées par la famine et caractérisées par la malnutrition chronique. Depuis 2004, la sécurité du personnel international ne cesse de se dégrader. En outre, les conditions logistiques difficiles entraînent des frais d'exploitation élevés.

APERÇU GÉNÉRAL ET STRATÉGIE DE L'OPÉRATION

5. L'opération d'urgence a constitué la plus importante des six opérations conduites par le PAM au Soudan en 2009. Les cinq autres étaient le programme de pays et quatre opérations spéciales, dont trois concernaient le Darfour, l'une d'entre elles étant entièrement concentrée sur cette région.
6. Les objectifs globaux de l'opération d'urgence étaient de sauver des vies, de réduire l'insécurité alimentaire et de reconstituer les moyens de subsistance des populations vulnérables touchées par le conflit soudanais, conformément à l'Objectif stratégique 1 du PAM qui est de sauver des vies et de protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence. L'opération visait aussi à protéger les moyens de subsistance. Les objectifs énoncés dans le descriptif de projet cadraient parfaitement avec les politiques et les orientations du PAM. L'emploi d'un recueil d'indicateurs de résultats et la procédure d'examen ont tous deux contribué à garantir que les descriptifs de projet correspondaient aux politiques du Programme.
7. L'opération d'urgence avait un budget total de 868,7 millions de dollars É.-U. par an; à la fin de 2009, 675 millions de dollars avaient déjà été mobilisés¹. Le programme visait à aider 6,2 millions de bénéficiaires, en effectuant notamment au Darfour des distributions générales de vivres destinées à 3,8 millions de personnes. Ce mode d'intervention était la méthode la plus employée pour dispenser l'aide alimentaire. Le PAM prévoyait de

¹ Le PAM a révisé l'opération d'urgence trois fois au cours de l'année 2009: la première révision a réduit le budget en raison de la baisse du prix des produits alimentaires et du transport; la deuxième était une révision administrative mineure; et la troisième a augmenté le nombre de personnes prises en charge dans le sud.

distribuer ainsi 443 800 tonnes au Darfour, soit 84 pour cent du total des vivres distribués sous cette forme dans le cadre de l'opération d'urgence. Celle-ci était assortie d'une opération spéciale, pour couvrir les frais supplémentaires liés à l'expulsion de partenaires coopérants et augmenter le nombre de lieux où le personnel du PAM pouvait travailler car ils satisfaisaient aux règles de sécurité des Nations Unies.

8. Lorsque l'opération au Darfour a commencé en 2003, toute la population touchée avait besoin d'une aide alimentaire. En vertu de la stratégie initiale de ciblage, l'assistance était assujettie au statut de personne déplacée dans son propre pays et non au niveau de sécurité alimentaire. Au fil du temps, la population touchée s'est dotée de nouveaux moyens de subsistance, qui ne suffisent cependant pas à nourrir une famille et sont inadaptés, car ils portent atteinte à d'autres moyens de subsistance ou restent précaires. Ils sont tous subordonnés à la sécurité locale. La nature de ces moyens de subsistance de substitution entraîne, entre autres facteurs², d'importantes variations des besoins parmi les personnes déplacées. La stratégie de ciblage devrait donc être progressivement axée sur les besoins et orientée vers les ménages plutôt que vers des groupes. Elle pourrait par exemple s'intéresser aux déplacés plutôt qu'aux communautés d'accueil. Néanmoins, un tel ajustement de la stratégie de ciblage et les changements que cela impliquerait au niveau des programmes susciteraient des résistances pour diverses raisons:
 - Les dirigeants des communautés touchées sont fermement opposés à toute rationalisation des listes de distribution.
 - Les communautés touchées rejettent elles aussi toute stratégie de ciblage établissant des distinctions entre leurs membres; conscientes de la fragilité de nombre de leurs moyens de subsistance, elles craignent que le fait de n'accorder une aide qu'à un nombre restreint de ménages ne nuise à la cohésion sociale. En outre, certaines confondent le droit à l'aide alimentaire avec le statut de personne touchée par le conflit.
 - Les partenaires coopérants ont des capacités restreintes, ce qui leur permet difficilement de mener des programmes de substitution nécessitant des compétences plus importantes que la distribution générale de vivres.
9. La stratégie de l'opération demeure pertinente, mais il faut examiner et traiter certaines questions relatives à l'avenir des déplacés et à leur retour potentiel à leurs anciens moyens de subsistance. Bien que les nouveaux moyens de subsistance soient souvent de mauvaise qualité, ils restent cependant moins précaires que ceux précédemment employés par les plus pauvres dans les zones rurales. Étant donné en outre que la population touchée passe de plus en plus de temps dans un environnement urbain, cela signifie qu'une proportion importante de celle-ci — 15 à 50 pour cent selon les sondages — ne rentrerait pas chez elle, même en temps de paix. Les retours définitifs dans les villages ont été minimes à ce jour, mais on constate de plus en plus de retours temporaires pour la campagne agricole. Si les populations touchées s'implantent en zone urbaine, l'opération d'urgence devra absolument être revue en conséquence.
10. Face à la difficulté de cibler différentes tranches de la population en fonction de leurs besoins, le PAM a décidé de réduire la taille de la ration générale. Le système de suivi de la sécurité alimentaire au Darfour, importante réalisation du PAM en 2009, a fourni d'excellentes données, qui montrent que cette réduction de la ration n'a pas eu d'incidence négative majeure sur la sécurité alimentaire dans les sites contrôlés.

² Les autres facteurs qui contribuent à modifier le niveau des besoins incluent le sexe, les ressources financières et autres, le réseau familial, les compétences, ainsi que l'emplacement et la taille du camp.

RÉSULTATS

Bénéficiaires et assistance fournie

11. Lors des périodes de pointe, le PAM a porté secours à 3,7 millions de bénéficiaires au Darfour, soit 96 pour cent du nombre initialement fixé pour l'opération d'urgence, et 99,5 pour cent du nombre prévu dans les plans opérationnels. Ces résultats sont remarquables compte tenu des difficultés d'intervention au Darfour. Autre réussite notable, la diminution du nombre de partenaires coopérants en mars 2009 n'a eu que très peu d'incidence sur le nombre de bénéficiaires secourus ou de tonnes distribuées. Le PAM a effectué ses distributions directes très efficacement. Le nombre de bénéficiaires et la composition des rations ont été modifiés durant l'année en fonction des évaluations de la vulnérabilité, pour répondre aux variations des besoins des populations résidentes tendant la disette saisonnière.
12. S'agissant des distributions générales de vivres, le PAM a distribué 83 pour cent des tonnes prévues, véritable prouesse pour une opération d'urgence qui n'était financée qu'à hauteur de 78 pour cent (voir le paragraphe 30). À partir du 1^{er} janvier 2009, le PAM a réduit les rations des personnes déplacées à 70 pour cent, car les données relatives à la sécurité alimentaire dressaient un bilan relativement positif après la "bonne" récolte de 2008. En novembre 2009, le manque de ressources a contraint le Programme à réduire encore ces rations, les ramenant à 60 pour cent environ de la taille initialement prévue. Ces rations n'étaient toutefois qu'indicatives, et les ruptures dans l'approvisionnement de certains produits de base les ont parfois encore plus réduites tout comme l'ont fait d'autres facteurs tels que les pertes de mouture, les frais de mouture, les frais de transport et les taxes versées aux cheiks à certains endroits. La ration théorique de 70 pour cent ne satisfaisait donc que moins de la moitié des besoins alimentaires, sans compter qu'elle était aussi diminuée par le fait que les bénéficiaires vendaient une partie des vivres reçus pour acheter d'autres produits, comme du savon, et acquitter des frais de scolarité ou la prestation d'autres services. La ration destinée aux bénéficiaires non déplacés représentait 50 pour cent de celle des personnes déplacées.
13. Les changements que le PAM avait prévu d'apporter au programme en 2009, notamment l'accroissement du recours à des dispositifs autres que la distribution générale de vivres pour mieux cibler l'aide, n'ont pas abouti, car il a fallu faire face à l'expulsion de partenaires coopérants en mars 2009. Le Programme a néanmoins pu maintenir – voire dans certains cas renforcer — d'autres dispositifs importants tels que les activités Vivres pour l'éducation, les programmes de supplémentation alimentaire et un programme de distribution générale de suppléments nutritionnels.

Réalisation des objectifs

14. Les indicateurs employés dans le cadre de cette opération d'urgence pour ce qui était de sauver des vies étaient le taux brut de mortalité et le niveau de malnutrition aiguë globale chez les enfants de moins de 5 ans, conformément au recueil des indicateurs institutionnels. Or, il est ressorti de l'évaluation que ces indicateurs étaient peu adaptés car: i) les objectifs étaient largement remplis depuis la fin de l'année 2005 — même si la malnutrition aiguë continuait de poser des problèmes dans certaines zones — de sorte que l'on ne pouvait déterminer quels progrès ou réalisations avaient été accomplis depuis cette date; ii) la malnutrition aiguë pouvant être causée par d'autres facteurs, comme de mauvaises pratiques d'hygiène dans les foyers, il pouvait être difficile d'attribuer les variations observées au niveau des indicateurs à l'assistance alimentaire; et iii) les

indicateurs étaient conçus pour être utilisés lorsqu'une situation d'urgence se déclarait, par exemple pour définir les conditions à remplir pour bénéficier d'une supplémentation alimentaire, et non pour des crises de longue durée comme celle qui frappait le Darfour. L'assistance du PAM n'a pas permis de réduire le taux brut de mortalité ni la malnutrition aiguë globale, mais a contribué à empêcher qu'ils progressent du fait de l'accroissement du recours à des moyens de subsistance sous-optimaux.

15. L'évaluation part du principe que l'indicateur se rapportant aux stratégies d'adaptation et le niveau de consommation alimentaire des ménages, critères utilisés par le système de suivi de la sécurité alimentaire au Darfour, sont plus appropriés pour mesurer les résultats globaux de l'intervention du PAM au Darfour. Lancé en 2009, le système susmentionné a considérablement amélioré le suivi de la sécurité alimentaire, en remplaçant efficacement une enquête annuelle par une série de quatre enquêtes. Il en est ressorti que les moyens de subsistance assuraient généralement un niveau de sécurité alimentaire adéquat sur la plupart des sites étudiés en 2009, et que l'aide alimentaire du PAM représentait une large part des moyens de subsistance des populations aidées.
16. L'un des résultats positifs inattendus a été l'effet de l'assistance alimentaire sur les marchés locaux. Les travaux de recherche consacrés à l'incidence du conflit sur le commerce conduits par l'Université de Tufts en 2008³ ont montré que l'impact des produits alimentaires du PAM sur les marchés urbains des céréales avait été sous-estimé, puisque ceux-ci maintenaient pratiquement ces marchés à flot. Les bénéficiaires échangent une partie de l'assistance du PAM pour payer les frais de scolarité et autres, ou parce qu'ils préfèrent des variétés locales. Les titulaires de plusieurs cartes de rationnement vendent également leur excédent. Ces ventes ont eu pour effet de stabiliser les prix des produits alimentaires au Darfour. L'opération d'urgence renforce donc indirectement l'accès à la nourriture des groupes non ciblés, comme les personnes démunies vivant en zone urbaine.

Contribution de l'opération vis-à-vis de la situation humanitaire dans son ensemble

17. En l'absence de paix, aucun développement n'est possible. Ce constat s'applique particulièrement au Darfour, où l'absence de règlement politique effectif empêche les personnes déplacées d'envisager un retour en toute sécurité. L'assistance du PAM a permis à la population touchée, notamment aux déplacés, de ne pas avoir à recourir à des stratégies d'adaptation qui seraient plus risquées que celles employées actuellement.
18. L'opération d'urgence est la plus grande intervention humanitaire conduite au Darfour, ce qui confère au PAM un rôle central dans la mise en place d'un cadre dans lequel d'autres partenaires humanitaires peuvent mener des initiatives complémentaires. Néanmoins, seuls quelques programmes ont été exécutés par d'autres acteurs, surtout depuis l'expulsion de certaines organisations non gouvernementales en mars 2009.

Facteurs expliquant les résultats

19. **Sécurité.** L'échec de l'Accord de paix pour le Darfour est un autre facteur qui fait que l'assistance doit être maintenue. Les problèmes de sécurité rencontrés par les organismes d'aide s'aggravent chaque année depuis 2004, et dans la quasi-totalité du Darfour, les déplacements sont soumis à des restrictions fixées par l'Organisation des Nations Unies.

³ Buchanan-Smith, M. et Fadul, A.A. 2008. *Adaptation and Devastation: The Impact of the Conflict on Trade and Markets in Darfur. Findings of a Scoping Study* (Adaptation et dévastation: les répercussions du conflit sur le commerce et les marchés au Darfour. Résultats d'une étude des stratégies d'adaptation). Medford, Massachusetts, Feinstein International Center, Université de Tufts.

Outre les contraintes imposées par les conditions de sécurité elles-mêmes, les règles de sécurité des Nations Unies édictent des restrictions supplémentaires applicables au personnel national et international. Le risque d'enlèvement concerne les agents internationaux, tandis que les menaces pesant sur la sécurité des agents nationaux dépendent des origines de ceux-ci et de la partie du Darfour où ils travaillent. Cette situation influe sur les capacités d'intervention du personnel du PAM, sur la disponibilité et la qualité des partenaires coopérants, et sur le coût de l'opération.

20. **Erreurs d'inclusion et d'exclusion.** Il existe deux types d'erreur d'inclusion dans les listes de distribution au Darfour: l'inclusion de personnes qui n'appartiennent pas à la population touchée; et l'inclusion de personnes disposant de solides moyens de subsistance de substitution, qui n'ont pas besoin de l'aide du PAM⁴. Selon les estimations, les listes comprendraient un nombre important de personnes enregistrées deux fois ou n'ayant pas droit à une assistance alimentaire. Les listes actuelles sont restées largement inchangées depuis fin 2005⁵; à quelques exceptions près, elles n'incluent pas les nouveaux arrivants ni les enfants nés après la fin de l'année 2005. Toutefois, les cheiks s'opposent fermement à tout réenregistrement, et les communautés rejettent le ciblage des ménages, comme cela est expliqué au paragraphe 4. Le PAM a conduit un exercice de réenregistrement dans un petit camp à l'ouest du Darfour, mais il n'a pu le faire qu'après avoir cessé de fournir une aide alimentaire à ce camp durant trois mois. Cette mesure était tout à fait appropriée car les registres de rationnement actuels empêchent de procéder à un ciblage adéquat.
21. **Partenariats.** Le nombre et la capacité limités des partenaires coopérants ne facilitent pas la tâche au PAM. Face à l'ensemble des besoins humanitaires, le nombre relativement restreint d'organisations non gouvernementales actives au Darfour laisse au PAM peu de choix pour sélectionner ses partenaires. Étant donné les conditions de travail au Darfour, les partenaires coopérants ont du mal à attirer du personnel qualifié.
22. En mars 2009, le Gouvernement a expulsé plusieurs organisations non gouvernementales, qui représentaient presque la moitié des capacités totales des partenaires coopérants du PAM. Celui-ci est parvenu à poursuivre son travail au Darfour, malgré l'expulsion d'une aussi grande partie de sa capacité de distribution, mais uniquement parce que le programme qu'il exécute là bas est bien établi et qu'il a su tirer les enseignements de l'expérience au fil des ans. Dans l'ensemble, les informateurs clés interrogés n'appartenant pas au personnel du PAM ont déclaré avoir une très haute opinion du Programme, et ils ont largement salué la façon dont il avait réagi aux expulsions.
23. Avant les expulsions, le PAM avait commencé à travailler sur un système informatique de gestion amélioré, le système d'exploitation Soudan, pour mieux exploiter les données provenant du suivi et résoudre, entre autres, les problèmes liés aux résultats des partenaires. En entreprenant directement des activités de distribution, le PAM a pu bien se rendre compte des problèmes rencontrés par ses partenaires sur le plan des capacités, et il a lancé un projet spécial destiné à appuyer le renforcement de ces capacités.
24. Si les partenaires coopérants ont généralement estimé que le PAM était un bon partenaire, ils ont cependant dénoncé l'âpreté avec laquelle il négociait les accords sur le terrain, et jugé que ceux-ci entraînaient un partage inéquitable des risques financiers entre le PAM et ses partenaires coopérants.

⁴ Les travaux de recherche prévus par le PAM en 2010 étudieront les liens entre les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des ménages.

⁵ Les listes de distribution et leur mise à jour relèvent de la responsabilité de l'Organisation internationale pour les migrations et non du PAM.

25. **Au-delà de la distribution générale de vivres.** L'initiative du PAM consistant à distribuer des bons de mouture dans le Nord-Darfour s'est révélée extrêmement probante; ces bons offrent un meilleur rapport coût-efficacité que la vente ou l'échange par les bénéficiaires d'une partie de leur nourriture pour couvrir les frais de mouture.
26. Le PAM avait prévu d'étendre largement les dispositifs autres que la distribution générale de vivres en 2009, mais les expulsions l'en ont empêché. Il a assuré lui-même la distribution dans les zones où il n'avait pu trouver aucun partenaire susceptible d'administrer la distribution à un coût raisonnable. La distribution directe a eu un coût de renonciation élevé pour le PAM, car le personnel qui a dû s'en charger n'a pas eu le temps d'assurer le suivi des nouveaux projets utilisant d'autres dispositifs.
27. La situation sur le plan de la sécurité était très tendue avant les expulsions et l'heure n'était donc pas à l'instauration de nouveaux dispositifs. Une assistance spéciale en faveur des plus vulnérables a été étendue par le biais d'un programme de distribution générale de suppléments nutritionnels, mais elle est restée limitée faute de capacités. Les dispositifs autres que la distribution générale de vivres nécessitent généralement des capacités de gestion plus importantes et ont un nombre de bénéficiaires beaucoup plus réduit.
28. **Enseignements tirés de l'expérience.** Le programme du PAM au Darfour a tiré des enseignements de ses investissements dans la recherche. Pour ne citer qu'un exemple, le personnel du PAM a organisé en février 2009 une consultation de trois jours réunissant quatre des plus grands spécialistes universitaires du Darfour, avec qui ils ont échangé des vues sur les résultats qui pouvaient raisonnablement être attendus.
29. La distribution directe a mis en lumière des problèmes qui auraient dû être repérés au moyen des procédures de suivi classiques mais ne l'avaient pas été. Cela a incité le PAM à investir davantage dans le suivi, en mettant notamment en place le système d'exploitation Soudan pour intégrer toutes les informations et rendre le suivi plus facile et plus efficace.
30. **Niveau et ponctualité du financement.** Le PAM a levé 78 pour cent des fonds requis pour mettre en œuvre l'opération spéciale. Les États-Unis d'Amérique ont été le principal donateur et ils ont en outre versé les fonds à bref délai. Étant donné le temps qu'il faut pour mobiliser des ressources et acheminer les vivres au Darfour, le PAM doit disposer des fonds bien avant le début de l'année. Les États-Unis ont versé plus des deux tiers de leur don au troisième trimestre de 2008. Ainsi, au 1^{er} janvier 2009, le PAM disposait déjà de 63 pour cent du financement de l'opération spéciale — ce qui est considérable compte tenu du fait qu'à la fin de l'année, seuls 78 pour cent des fonds avaient été obtenus (voir paragraphe 12).
31. **Coût.** Le Soudan, et en particulier le Darfour, est un cadre opérationnel coûteux. Les coûts de transport, d'entreposage et de manutention au niveau local sont élevés, comme le sont les coûts d'appui directs, principalement liés au maintien de la présence du PAM et à l'application des règles de sécurité des Nations Unies. Néanmoins, le système de suivi de la sécurité alimentaire au Darfour atteste que sans l'aide du PAM, le Darfour aurait connu une crise alimentaire, ce qui signifie que l'opération a présenté un bon rapport coût-efficacité.

ÉVALUATION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS

Évaluation générale

32. **Pertinence et adéquation.** Le programme du PAM au Darfour a effectivement ciblé la population touchée et largement répondu à ses besoins; la distribution générale de vivres a continué d'être appropriée compte tenu des circonstances qui ont prévalu en 2009.

Toutefois, le programme se heurte au creusement de l'écart entre les besoins et l'assistance fournie; il est en effet nécessaire de mettre à jour les listes de distribution, et de prendre en compte les nouveaux moyens de subsistance qui ont vu le jour dans les communautés touchées. L'idéal serait que le programme s'oriente vers des mécanismes autociblés comme les activités Vivres contre travail, et vers des produits alimentaires adaptés aux circonstances des communautés, pour garantir un degré élevé de pertinence et d'adéquation, mais une telle évolution n'est pas réaliste. Plus concrètement, le PAM a résolu ces problèmes à court terme en ajustant les rations en fonction des besoins globaux, sans que cela ait eu d'incidence négative majeure sur la nutrition ou sur la sécurité alimentaire en 2009.

33. **Efficience.** La distribution générale de vivres a longtemps été le dispositif de prédilection, puisqu'elle constituait la seule option possible au début de l'opération en 2003/04. Elle s'accompagne de coûts globaux de mise en œuvre par tonne moins élevés et permet de faire appel à des partenaires coopérants moins qualifiés que dans le cas des autres dispositifs. Son inconvénient est qu'elle ne repose sur aucun ciblage, mais il n'est guère possible de recourir à d'autres types d'activités⁶.
34. L'opération du PAM au Darfour est l'une des plus coûteuses au monde, en raison des problèmes logistiques et des coûts élevés qu'impose le respect des normes de sécurité des Nations Unies. En 2009, le PAM a lancé des mesures d'économie visant à réduire le coût global par tonne, ainsi que le système des bons de mouture, pour que les familles puissent couvrir leurs frais de mouture plus efficacement qu'en vendant une partie de leur ration.
35. Le PAM a également démontré ses capacités de négociation, en parvenant à faire baisser le coût des services fournis par les entrepreneurs et les partenaires coopérants. Les partenaires ne pratiquent pas toujours la transparence pour ce qui est de leurs coûts réels, mais le PAM a très précisément vu quels étaient ces coûts lorsqu'il lui a fallu exécuter directement son programme. En revanche, du côté des partenaires coopérants, les âpres négociations destinées à obtenir des gains de productivité ont suscité des questionnements quant au sens du terme "partenariat".
36. **Efficacité.** À l'aune des indicateurs conventionnels se rapportant à une mortalité ou une malnutrition excessives à grande échelle, la crise humanitaire au Darfour est terminée depuis la fin de l'année 2005. Or, sans l'aide du PAM, le grand déficit alimentaire qui persiste au Darfour entraînerait la réapparition de la crise humanitaire. Cette apparente contradiction tient plus à l'indicateur institutionnel qu'à l'efficacité du programme, qui a porté secours à 95 pour cent des bénéficiaires visés et distribué plus de 83 pour cent de la quantité de vivres planifiée, malgré un budget n'ayant pas dépassé 78 pour cent des prévisions.
37. **Durabilité et interconnexion.** Les efforts constants du PAM et d'autres organismes humanitaires empêchent que la crise politique au Darfour ne fasse grimper à l'excès les taux de mortalité et de malnutrition. L'agriculture, poumon économique du Darfour, n'a pas encore retrouvé le niveau de production qui était le sien avant le conflit; elle ne le retrouvera que lorsque les personnes déplacées se sentiront suffisamment en sécurité pour reprendre leurs anciens moyens de subsistance. D'ici là, une assistance permanente restera nécessaire au Darfour.

⁶ Même si les partenaires coopérants avaient la capacité de mettre en œuvre d'autres programmes à grande échelle, ces activités seraient limitées, car la distribution générale de vivres reste le seul moyen de combler un déficit alimentaire de grande ampleur.

38. **Évaluation globale.** Le Darfour est un environnement très complexe. Le PAM s'efforce constamment de mieux comprendre la dynamique de la région, et il a fait appel aux connaissances poussées de spécialistes universitaires en vue de renforcer son programme. Globalement, l'équipe d'évaluation a conclu que le PAM avait fait du bon travail au Darfour dans des conditions très difficiles.

RECOMMANDATIONS

39. **Recommandation 1:** Le bureau du PAM au Soudan devrait poursuivre la distribution générale de vivres au Darfour en 2010.
40. **Recommandation 2:** Étant donné qu'il est impossible de cibler efficacement la distribution générale de vivres au sein des communautés, le bureau du PAM au Soudan devrait continuer de réduire la ration générale de telle sorte que tous les dispositifs d'aide alimentaire combinés répondent à l'ensemble des besoins de chaque communauté en matière d'assistance alimentaire extérieure.
41. **Recommandation 3:** Le bureau du PAM au Soudan devrait renforcer le système de suivi de la sécurité alimentaire au Darfour pour que les responsables disposent d'informations fiables sur l'effet qu'ont les changements apportés aux rations sur différents sites.
42. **Recommandation 4:** Le bureau du PAM au Soudan devrait progressivement cesser d'allouer des rations identiques à tous les bénéficiaires d'une même catégorie et prévenir plutôt un éventail de rations à distribuer à cette catégorie sur un site unique, en fonction des informations sur la sécurité alimentaire.
43. **Recommandation 5:** Le bureau du PAM au Soudan devrait envisager de prévoir une ration ciblée pour les personnes vulnérables.
44. **Recommandation 6:** Le bureau du PAM au Soudan devrait continuer de travailler avec l'Organisation internationale pour les migrations pour rationaliser les listes de distribution, et suspendre la distribution sur les sites où la communauté refuse de se soumettre à un réenregistrement.
45. **Recommandation 7:** Le PAM devrait éviter autant que possible la distribution directe. Cela peut impliquer de devoir renforcer les capacités des partenaires coopérants pour les sites où aucun partenaire de distribution acceptable n'est disponible.
46. **Recommandation 8:** Le PAM doit améliorer ses modalités de négociation des coûts avec les partenaires, afin qu'elles soient plus conformes au concept de partenariat.

CARTE DU SOUDAN



Map No. 3707 Rev. 10 UNITED NATIONS
April 2007

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

Les appellations employées dans cette carte et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.