

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 19-21 février 2007**

## **RAPPORTS D'ÉVALUATION**

**Point 7 de l'ordre du  
jour**

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.1/2007/7-A**  
19 janvier 2007  
ORIGINAL: ANGLAIS

### **RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'OPÉRATION D'URGENCE AU DARFOUR 10339.0/1**

**Aide aux populations touchées par le conflit  
dans le Grand Darfour (Soudan occidental)**

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>).



# RESUME

## Objet de la mission

L'évaluation indépendante a porté sur le travail accompli au titre de l'opération d'urgence au Darfour, d'avril 2004 à décembre 2005. Il s'agissait de:

- rendre des comptes au Conseil d'administration, aux donateurs, aux bénéficiaires et aux partenaires coopérants;
- fournir des indications sur l'orientation à donner à l'opération, compte tenu de l'ampleur et de la complexité du problème et des enseignements tirés de précédentes interventions; et
- dégager les enseignements du programme du PAM au Darfour, l'une des opérations les plus vastes que le PAM ait jamais menées.

## Méthodes

L'équipe d'évaluation<sup>1</sup> a employé les procédés ci-après:

- la recherche, essentiellement dans les dossiers réunis dans le cadre de l'étude préparatoire réalisée par l'Université Tufts pour le compte du Bureau de l'évaluation;
- des entretiens avec les principaux correspondants à Rome et au Soudan: le personnel du PAM, les partenaires coopérants, d'autres organismes des Nations Unies, le Comité international de la Croix-Rouge à Khartoum et au Darfour, et le gouvernement;
- des réunions de groupe avec les bénéficiaires au Darfour; et
- l'observation directe.

En raison des incertitudes entourant la situation politique et les conditions de sécurité au moment de l'évaluation, il n'a pas été possible d'aller dans certaines zones d'intervention du PAM.

Le présent rapport fait état des résultats de l'évaluation d'après les critères proposés en 1999 par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques aux fins de l'évaluation de l'action humanitaire.

---

<sup>1</sup> L'équipe était composée d'un expert de l'assistance humanitaire et de la logistique, d'un expert de la santé publique et de la nutrition, d'un expert du développement rural/sécurité alimentaire et d'un spécialiste de la gestion des organisations et de l'autonomisation des communautés. Ces deux derniers évaluateurs étaient soudanais.

## Conclusion

Le personnel du PAM au Soudan n'a ménagé aucun effort pour résorber la crise alimentaire au Darfour, ce qu'il a fait dans un contexte très difficile du point de vue de la logistique. La distribution de 560 000 tonnes de vivres entre avril 2004 et décembre 2005 a été un exploit. La nécessité d'une aide alimentaire était claire et sans cette aide, il y aurait eu de graves problèmes de nutrition et une multiplication des maladies et des décès. La catastrophe annoncée a pu être évitée et c'est une victoire qui justifie l'existence du PAM.

Cette victoire a été possible grâce aux administrateurs du PAM au Soudan qui ont fait passer en premier les considérations humanitaires: ils n'ont tenu aucun compte de la règle bureaucratique d'après laquelle on ne peut rien faire de mal en ne faisant rien; ils ont contourné les difficultés, pris des risques calculés, trouvé des solutions innovantes, et n'ont pas toujours adhéré strictement aux politiques du PAM – à ce propos, une personnalité interrogée à Rome a jugé que l'opération au Darfour n'aurait pas atteint autant de bénéficiaires si toutes les consignes avaient été respectées à la lettre. Au bout du compte, le personnel du PAM au Soudan a obtenu de grands résultats en se concentrant sur la prise en charge des besoins humanitaires.

Les priorités établies au moment de la programmation ne peuvent pas être écartées au profit des priorités dictées par la logistique: les unes comme les autres doivent être prises en compte si l'on veut intervenir efficacement face à une situation d'urgence complexe. Le PAM a d'imposantes capacités logistiques, mais il n'a pas de dispositif aussi élaboré pour la programmation de l'aide alimentaire. Il ressort de l'évaluation que les réalisations du personnel du PAM au Soudan ont été obtenues au prix d'un relâchement de l'attention dans certains domaines:

- suivi et évaluation insuffisants des distributions et de la qualité du travail des partenaires coopérants;
- recours constant aux distributions générales de vivres, alors qu'un ciblage plus fin aurait pu être mieux indiqué;
- traitement inadéquat des problèmes posés par le ramassage du bois de feu ou la meunerie;
- peu d'efforts en faveur d'une prise en compte du souci d'égalité des sexes et des questions intéressant les femmes; et
- ressources humaines inadaptées pour aider les bureaux de secteur dans l'accomplissement de leur mission.

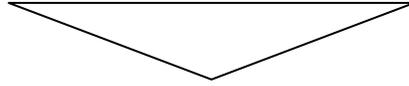
Il n'appartient pas à l'équipe d'évaluation de critiquer après coup les stratégies prioritaires de l'opération au Darfour; cela étant, le suivi de la protection, la parité hommes-femmes et l'impact nutritionnel sont des aspects que l'on ne peut pas remettre à plus tard; une fois que l'urgence est terminée: ces éléments, qui font partie intégrante de l'intervention, doivent recevoir dès le début une attention et des financements.

Le personnel du PAM au Soudan a fait le choix de mettre à profit les ressources disponibles pour maximiser le nombre de bénéficiaires atteints plutôt que pour optimiser la qualité du programme. De l'avis de l'équipe d'évaluation, cette stratégie était la bonne, du moins jusqu'au milieu de l'année 2005, compte tenu de l'ampleur des besoins d'aide alimentaire. Eu égard aux capacités limitées du PAM et de ses partenaires coopérants, une plus grande attention à la qualité du programme aurait réduit le volume des vivres expédiés au Darfour.

L'aide alimentaire du PAM a permis de sauver des vies et d'éviter de grandes souffrances au Darfour. L'équipe d'évaluation a été impressionnée par les résultats que le PAM a obtenus dans un environnement très difficile.



## PROJET DE DECISION\*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation de l'opération d'urgence au Darfour 10339.0/1" (WFP/EB.1/2007/7-A) 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" (WFP/EB.1/2007/16) publié à la fin de la session du Conseil.



---

## RAPPEL DES FAITS

1. L'actuel conflit armé au Darfour a démarré début 2003 et il a entraîné des déplacements de population à grande échelle. Avant le conflit, le PAM administrait une opération de petite envergure au Darfour permettant de venir en aide aux derniers contingents de personnes déplacées en provenance du Sud-Soudan, et d'appuyer de petits programmes de développement comprenant des activités Vivres au profit de l'éducation (VPE) et une assistance aux populations touchées par la sécheresse dans la région septentrionale du Darfour.
2. Le présent rapport ne comporte pas d'analyse des causes profondes du conflit au Darfour, telles que la marginalisation politique de plus en plus forte, les pressions exercées sur l'environnement par la croissance démographique, les changements dans les modes de migration pastorale à cause du conflit dans le sud et les tensions entre communautés d'agriculteurs et d'éleveurs, parce que ces causes sont traitées à fond dans d'autres rapports<sup>2</sup> et parce qu'elles sont controversées; elles détourneraient l'attention du lecteur du thème principal du présent rapport, à savoir la performance du PAM au Darfour.
3. Au niveau le plus simple de l'analyse, c'est-à-dire les besoins d'aide alimentaire, le conflit a fait apparaître deux groupes: i) la communauté des agriculteurs, déplacés pour un grand nombre d'entre eux à cause de la violence ou privés d'accès à leur terre ou à d'autres modes de subsistance du fait de la menace de violence; et ii) la communauté des éleveurs nomades, qui ont pu circuler dans une grande partie du Darfour mais ont souffert indirectement, en perdant la possibilité de commercer avec les populations sédentaires.

---

## L'INTERVENTION DU PAM

4. Le PAM a fourni une aide alimentaire limitée en 2003 et en 2004 au titre de l'opération d'urgence 10048, à l'appui de l'opération Survie au Soudan, qui a fait l'objet d'une évaluation dans Broughton *et al.*, 2004, si bien qu'il n'en sera plus fait mention dans le présent rapport.<sup>3</sup>
5. L'évaluation s'est concentrée sur les opérations d'urgence 10339.0 et 10339.1. Dans le présent document, on entendra par "opération de 2004" l'opération d'urgence 10339.0 et par "opération de 2005" l'opération d'urgence 10339.1. L'opération de 2004 a été lancée en avril 2004, des mois après le début des mouvements de population. L'accès au Darfour était extrêmement limité et une intervention du PAM à grande échelle n'était pas envisageable.

---

<sup>2</sup> Par exemple: Bairiak, 2004; Buchanan-Smith *et al.*, 2006; Comité du développement international de la Chambre des communes, 2005; Young *et al.*, 2006 et 2005. Voir bibliographie.

<sup>3</sup> L'équipe en question n'a pas pu se rendre au Darfour pour des raisons de sécurité.



<b>TABLEAU 1. L'OPÉRATION D'URGENCE 10339.0 ET SES DEUX RÉVISIONS BUDGÉTAIRES</b>				
<b>OPÉRATION D'URGENCE</b>	<b>Thème principal</b>	<b>Millions de dollars É.-U.</b>	<b>Tonnes</b>	<b>Dollars É.-U./tonne</b>
10339.0 avril-déc.	1,18 million de bénéficiaires exclusivement au Darfour; ration partielle prévue pour la période d'après récolte.	99,4	107 959	921
10339.0 1ère révision budgétaire oct. à déc.	A permis de fournir une ration complète; nombre de bénéficiaires porté de 1,18 million à 2,0 millions à cause des mauvaises récoltes; capacités accrues.	95,9	109 630	875
10339.0 2e révision budgétaire août à déc.	A permis de fournir une ration supplémentaire générale aux enfants de moins de 5 ans.	8,5	7 104	1 197
	<b>Niveaux programmés des dépenses et du volume de l'aide</b>	<b>203,6</b>	<b>224 693</b>	<b>906</b>
	Contributions confirmées	162,2	80%	
	<b>Niveaux effectifs des dépenses et des distributions de vivres</b>	<b>126,8</b>	<b>126 583</b>	<b>1 002</b>
	Montants effectifs, en pourcentage des montants programmés	62	56	111

6. La situation s'est fortement dégradée en 2004: les problèmes de sécurité<sup>4</sup>, l'augmentation des déplacements qui en a résulté et une mauvaise récolte ont fait grimper le nombre de bénéficiaires. Le nombre de bénéficiaires est passé à 3,25 millions dans le cadre de l'opération d'urgence de 2005.

<sup>4</sup> Les problèmes de sécurité sont susceptibles d'accroître les besoins d'aide alimentaire, même en l'absence de déplacements, car ils limitent les moyens de subsistance. Il se peut par exemple qu'ils empêchent la population de cultiver les parcelles se trouvant à une certaine distance du village, ou d'échanger des biens ou du travail contre de l'argent ou des vivres.

<b>TABLEAU 2. L'OPÉRATION D'URGENCE 10339.1 ET SES DEUX RÉVISIONS BUDGÉTAIRES</b>				
<b>OPÉRATION D'URGENCE</b>	<b>Thème principal</b>	<b>Millions de dollars É.-U.</b>	<b>Tonnes</b>	<b>Dollars É.-U./ tonne</b>
10339.1 janv.–déc.	Augmentation des effectifs de bénéficiaires de 2,0 millions à 2,3 millions; ration contenant 25 grammes de sucre et 10 grammes de sel.	438,2	453 216	967
10339.1 1ère révision budgétaire avril–déc.	Augmentation de la ration de céréales de 13,5 kg à 15 kg pour compenser les pertes dues à la mouture et soutenir les marchés; capacités accrues.	28,9	31 608	914
10339.1 2e révision budgétaire juin–déc.	Augmentation des effectifs de bénéficiaires de 2,3 millions à 3,25 millions et élargissement des secours aux zones reculées.	94,4	84 379	1 119
	<b>Niveaux programmés des dépenses et du volume de l'aide</b>	<b>561,5</b>	<b>569 203</b>	<b>986</b>
	Contributions confirmées	481,5	86%	
	<b>Niveaux effectifs des dépenses et des distributions de vivres</b>	<b>472,9</b>	<b>438 804</b>	<b>1 078</b>
	Montants effectifs, en pourcentage des montants programmés	84	77	109

7. Une série d'opérations spéciales ont été organisées à l'appui des opérations d'urgence, pour renforcer les capacités logistiques ou encore pour administrer les services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies. Le coût estimatif des opérations spéciales a été de 91 millions de dollars É.-U. Ces opérations ne sont pas traitées dans le cadre de l'évaluation.
8. L'opération au Darfour a été une opération gigantesque. L'action du PAM au Soudan a absorbé 24 pour cent des dépenses du PAM en 2005, la majeure partie allant à l'opération au Darfour.

## **PERTINENCE ET ADEQUATION**

9. Les besoins en produits alimentaires au Darfour étaient indéniables. Globalement, l'assortiment alimentaire du PAM a été approprié en 2004; il fut amélioré à deux reprises en 2005, d'abord en janvier avec l'ajout de sucre et une augmentation des quantités de sel, puis en mars avec un plus grand volume de céréales.

<b>TABLEAU 3. BARÈME DES RATIONS DES DISTRIBUTIONS GÉNÉRALES AU TITRE DES OPÉRATIONS D'URGENCE 2004 ET 2005</b>			
<b>Composante</b>	<b>Opération de 2004 à partir d'avril 2004</b>	<b>Opération de 2005 à partir de janvier 2005</b>	<b>Opération de 2005 à partir de mars 2005</b>
Céréales (g)	450	450	500
Légumes secs (g)	50	50	50
Huile végétale (g)	30	30	30
Sel (g)	5	10	10
Mélange maïs-soja (g)	50	50	50
Sucre (g)	-	25	25
<b>Total (g)</b>	<b>585</b>	<b>615</b>	<b>665</b>
<b>Valeur nutritionnelle</b>			
Kcal (brutes)	2 130	2 226	2 390
Protéines (g)	69	70	81
Matière grasse (g)	47	47	41

10. Il est apparu que la conception des opérations d'urgence, globalement appropriée au début, était trop complexe au regard de la situation sur le terrain; par exemple, les activités vivres pour le redressement prévues dans l'opération de 2004 ont été abandonnées en 2005; l'alimentation scolaire d'urgence, programmée dans chacune des deux opérations, n'a jamais été mise en œuvre.
11. En 2004 comme en 2005, l'alimentation scolaire d'urgence a visé les enfants déplacés à l'intérieur de leur propre pays qui recevaient déjà une ration complète. Les bas taux de scolarisation étaient le résultat du manque d'écoles plutôt que de l'affectation des enfants à d'autres tâches que les études. On a vu en 2004 que l'alimentation scolaire d'urgence était sans objet au Darfour; elle n'aurait donc pas dû être programmée à des niveaux aussi importants en 2005.
12. Les deux opérations d'urgence prévoyaient certains types de rations pour les activités d'alimentation thérapeutique et complémentaire dans des établissements, en plus des rations au titre de l'alimentation scolaire et des activités Vivres pour le redressement en 2004. Les mécanismes autres que les distributions générales de vivres ont été employés à hauteur de 1,3 pour cent seulement des produits alimentaires distribués en 2004, par rapport à un objectif de 9 pour cent; ce taux s'est établi à 2,8 pour cent en 2005, loin des 8 pour cent à atteindre. Cela s'explique en partie par l'absence de partenaires pour mener à bien les activités d'alimentation thérapeutique et complémentaire; toutefois, même quand ces activités existaient, elles enregistraient de bas taux de participation et des taux élevés d'absentéisme. Les raisons sont mal définies.
13. L'introduction de mélange maïs-soja ou de mélange enrichi dans le cadre des distributions générales de vivres a joué un rôle important, en améliorant la qualité nutritionnelle de la ration; la présence de mélange maïs-soja dans la ration générale était une bonne chose pour les jeunes enfants, les personnes âgées et les malades chroniques. Ce choix était particulièrement opportun au Darfour, où il y avait peu d'alimentation

thérapeutique et complémentaire<sup>5</sup>. L'usage que les ménages faisaient du mélange dépendait toutefois des connaissances qu'ils avaient de ses bienfaits; or, certains ménages n'avaient reçu aucune information à ce sujet.

14. L'apport de sucre et de céréales supplémentaires en 2005 a servi de transfert de revenu, notamment pour les personnes déplacées n'ayant guère accès à des moyens de subsistance de remplacement. Cependant, les calories apportées par les 25 grammes de sucre n'ont pas remplacé les calories perdues au moment de la mouture; les 50 grammes de céréales n'ont pas couvert le coût de la mouture. Le sucre ajouté dans la ration a été particulièrement utile car il bénéficiait de conditions d'échange favorables par rapport aux céréales.
15. De façon générale, l'aide du PAM a été pertinente au regard de la situation, et adéquate. L'équipe d'évaluation a conclu que le PAM avait eu raison de privilégier les distributions générales de vivres, faute de partenaires pour les activités d'alimentation thérapeutique et complémentaire et vu le peu d'intérêt que présentaient les activités vivres pour le redressement et l'alimentation scolaire.

---

## DURABILITE ET INTERCONNEXIONS

16. Il était clair que les interventions du PAM au Darfour avaient un caractère strictement temporaire et qu'elles étaient destinées à sauver des vies et à éviter de grandes souffrances. Pour ce qui est des interconnexions, l'équipe a cherché à savoir si l'action humanitaire à court terme du PAM tenait compte d'autres problèmes à plus longue échéance et interconnectés.
17. On évoque souvent le risque que l'aide alimentaire ait des répercussions sur les marchés locaux et les producteurs de denrées alimentaires. Au Darfour, le problème ne se posait pas vraiment étant donné qu'il y avait d'importants besoins en produits alimentaires et que ce n'était pas le mil, l'aliment de base dans la région, qui était distribué, mais d'autres céréales.
18. Le PAM a cherché à soutenir les mécanismes de marché locaux en 2005 en fournissant des céréales supplémentaires, destinées à être commercialisées par les bénéficiaires de façon à promouvoir localement les échanges céréaliers. Il s'agissait d'appuyer les marchés locaux et de faire baisser les cours des produits alimentaires, dans l'intérêt des populations ne pouvant recevoir directement les rations du PAM. L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer l'efficacité de cette stratégie, mais elle a relevé que le produit de la vente des céréales supplémentaires par les familles s'était révélé insuffisant pour couvrir leurs frais de mouture.
19. Au Darfour, il y a des problèmes plus larges d'interconnexion, notamment la pression sur les moyens de subsistance qui s'exerce du fait de la concurrence plus forte pour des parcelles en très petit nombre. Ce sont des problèmes difficiles à traiter en cette période de conflit et qui ne sauraient être réglés par une aide alimentaire.

---

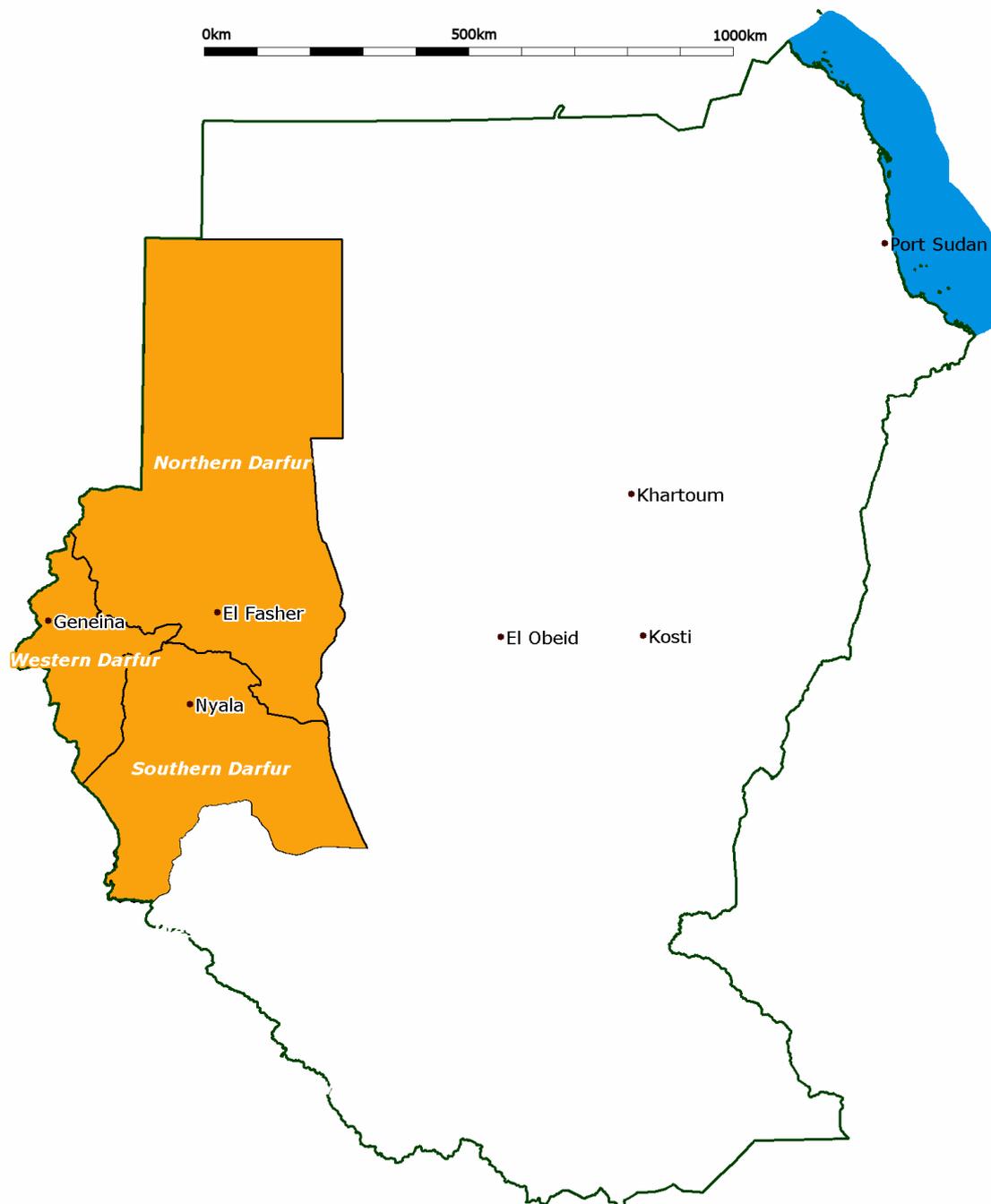
<sup>5</sup> L'intérêt d'inclure des aliments composés enrichis est illustré par la décision du Comité international de la Croix-Rouge de suivre l'exemple du PAM en introduisant ce mélange dans l'assortiment alimentaire distribué au Darfour en 2006.

---

## EFFICACITE

20. Le Darfour se trouve dans l'ouest du Soudan; le principal port du pays est à Port Soudan, à 2 000 kilomètres de route du bureau de terrain du PAM à Geneina, le pôle logistique pour le Darfour occidental.

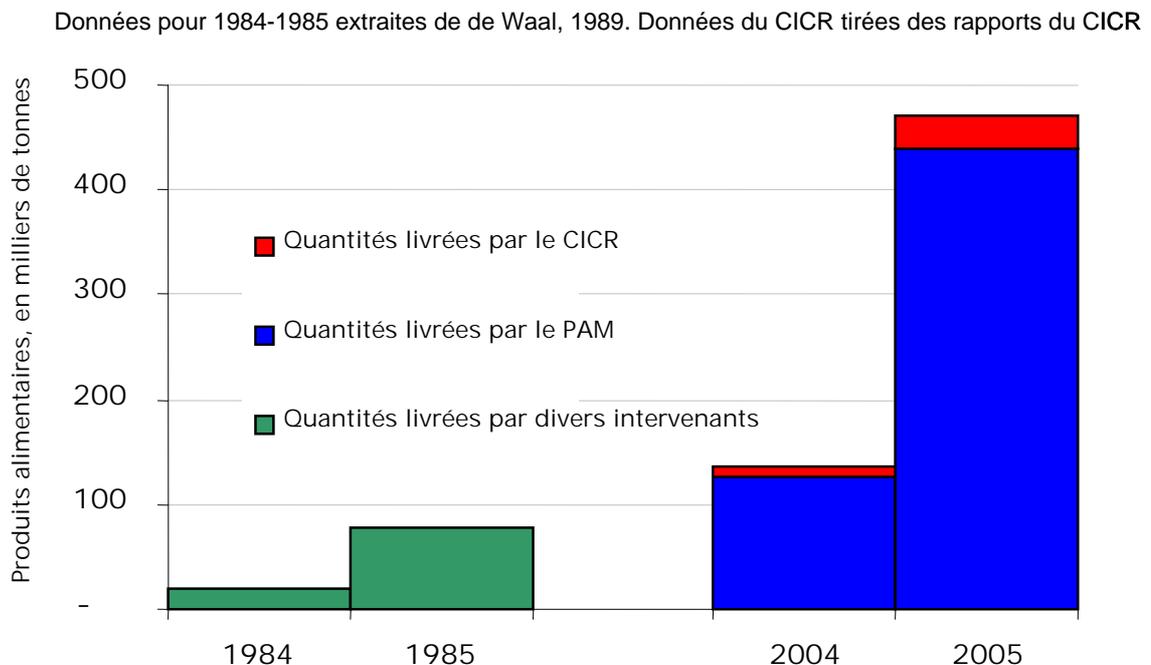
Figure 1. Carte: localisation du Darfour au Soudan.



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

21. L'organisation logistique a été compliquée par les longues distances à parcourir, l'insuffisance des infrastructures de transport et la nature du terrain. Aucune route goudronnée reliant le Darfour au reste du pays; pendant la saison des pluies, l'accès à certaines zones par camion est bloqué jusqu'à trois mois d'affilée. La liaison ferroviaire vers Nyala n'est pas fiable. Les besoins concurrents de transport de la part d'autres secteurs en forte croissance de l'économie soudanaise<sup>6</sup> ainsi que le manque de carburant et de pièces de rechange pour les sous-traitants locaux ont également entravé les capacités logistiques.
22. L'équipe chargée de la logistique a surmonté ces obstacles grâce à son aptitude à mobiliser des capacités et à mettre en pratique les enseignements tirés de précédentes opérations. La figure 2 offre une comparaison des volumes fournis pendant les opérations de 2004 et 2005 et pendant les opérations d'aide alimentaire au Darfour au milieu des années 80, comparaison qui souligne l'ampleur de ce qu'a accompli le PAM.

**Figure 2. Comparaison de deux opérations d'aide alimentaire d'urgence au Darfour**



23. Différents problèmes d'ordre logistique se sont posés: les tentes-entrepôts étaient mal attachées et un certain nombre d'entre elles se sont envolées quand il y a eu des intempéries; des problèmes d'hygiène ont été constatés en plusieurs occasions dans les entrepôts, même si les pratiques y étaient généralement correctes; les empilements, bien que réalisés selon les instructions du PAM, présentaient un risque d'effondrement inacceptable; et une pénurie de palettes s'est produite.

<sup>6</sup> Le produit intérieur brut (PIB) du Soudan a connu une croissance de 5,2 pour cent en 2004 et de 8,0 pour cent en 2005 (Banque mondiale, 2006).

24. Les responsables de la logistique ont créé leur propre système de suivi sur tableur car le Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits (COMPAS) ne correspondait pas à leurs besoins. En effet, pour que COMPAS fonctionne, il faut une alimentation électrique stable, de bonnes liaisons de communication et du personnel qualifié — autant d'éléments sur lesquels on ne peut généralement pas compter aux premiers stades d'une crise de grande envergure. Le PAM est donc soumis aux risques associés à ce type de systèmes informels, et les chargés de la logistique, dont la priorité est de faire parvenir les vivres à ceux qui en ont besoin, sont exposés aux critiques des autorités chargées du contrôle.
25. L'insuffisance du suivi en dehors des aspects logistiques a privé les gestionnaires des informations qui leur étaient nécessaires pour faire en sorte que le programme ait une efficacité optimale. En conséquence, il n'y a guère eu d'analyse objective des forces et des faiblesses opérationnelles. Un réel suivi des distributions et des activités post distribution aurait permis d'attirer l'attention de la direction sur les mesures correctives à prendre, face par exemple au coût de la mouture ou au non respect par les partenaires des engagements renforcés en faveur des femmes.
26. Le PAM a contribué à l'évaluation annuelle de la sécurité alimentaire et de la nutrition en temps de crise, mais cela ne pouvait en rien remplacer un suivi périodique. Le suivi réalisé par le PAM s'est considérablement amélioré vers la fin de la période considérée, sans pourtant fournir en temps utile les informations nécessaires à la prise des décisions relatives à la programmation.

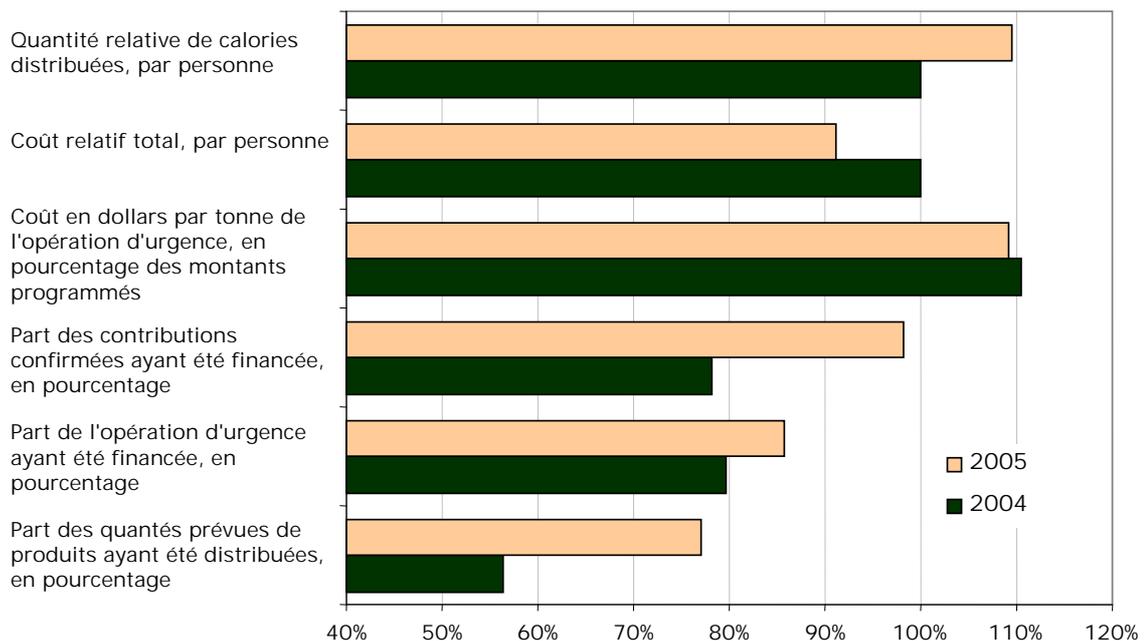
---

## EFFICIENCE

27. Les contraintes logistiques ont nettement fait grimper les coûts. Le PAM a eu recours à des ponts aériens en 2004 et en 2005, mais il a pu progressivement s'en dispenser fin 2005 au Darfour en constituant des stocks lui permettant de répondre aux besoins sans avoir recours aux ponts aériens pendant la saison humide. Le Darfour est isolé des autres marchés du pays et les quantités de vivres nécessaires étaient supérieures aux quantités pouvant être traitées à brève échéance par les mécanismes normaux de marché. Le coût pour le PAM d'une tonne de céréales livrée était plusieurs fois supérieur aux cours locaux au Darfour, mais ces cours locaux auraient été plus élevés s'il n'y avait eu les produits alimentaires du PAM. L'aide du PAM a été plus efficace que ne l'auraient été de simples transferts d'espèces.
28. Le PAM n'a pas distribué d'espèces mais du sucre, dont la valeur pour les bénéficiaires au Darfour était supérieure au coût qu'il représentait pour le PAM. Le sucre a été un moyen efficace de transférer du revenu aux bénéficiaires. Le coût de la tonne de sucre livrée par le PAM était plus bas que les cours locaux, même ceux du sucre acheté au Soudan.
29. La quasi-totalité des produits alimentaires distribués l'ont été dans le cadre des distributions générales de vivres. Les coûts d'appui associés à ce type de distribution sont plus faibles que ceux des activités Vivres contre travail (VCT) ou Vivres au profit de l'éducation (VPE), de sorte que le choix du PAM a permis d'accroître l'efficacité aux premiers stades de l'intervention, lorsque la priorité était de maximiser les envois de produits alimentaires.

30. Le personnel du PAM au Soudan a pris un certain nombre de mesures innovantes aux fins de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité, parmi lesquelles: i) recourir aux emprunts internes; ii) aider les sous-traitants à obtenir des camions; iii) déployer une équipe de sécurité pour sécuriser les zones, et iv) mettre en place un réseau d'entrepôts à multiples niveaux. Les gains d'efficacité et d'efficacité obtenus entre 2004 et 2005 apparaissent à la figure 3. Le potentiel d'amélioration a cependant été limité par le manque de suivi efficace du programme dans son ensemble; les acquis sont plus apparents dans les domaines dans lesquels s' st concentré le suivi, tels que la logistique.

**Figure 3.  volution de la performance du PAM, 2004 - 2005**



31. Le personnel du PAM au Soudan a substitué à la structure normale de gestion matricielle, dans laquelle le personnel technique rend des comptes à un supérieur et à un administrateur technique, un modèle de gestion hiérarchique dans lequel toutes les communications transitent par un seul point de contact. En comparant l'opération au Darfour avec les interventions d'urgence menées par d'autres organismes, l'équipe d'évaluation a conclu que la structure hiérarchique a été efficace car elle a permis au PAM de concentrer ses efforts sur la mission principale définie par les services responsables du Darfour   Khartoum. Par ailleurs, le personnel technique n'a pas été confronté à une multiplicité de lignes hiérarchiques ou de tâches confiées par d'autres services du PAM ayant une priorité différente.
32. Cette approche a aussi entraîné des coûts. Les communications passaient par un point de contact, ce qui était très éprouvant pour les chefs des bureaux de secteur; en outre, la structure limitait les interactions entre les spécialistes des programmes et le personnel de terrain, en particulier dans des domaines à forte composante contextuelle<sup>7</sup> comme la nutrition, l'évaluation de la vulnérabilité, le suivi et évaluation (S&E) et la parité hommes-femmes.

<sup>7</sup> Les domaines à forte composante contextuelle ont besoin d'informations plus étoffées que des domaines plus simples tels que la logistique, car les données brutes doivent être restituées dans leur contexte.

---

## IMPACT

33. Les interventions du PAM appuyées par une aide alimentaire ont permis d'éviter des problèmes nutritionnels et une mortalité à grande échelle. Dans les entretiens avec toutes les principales parties intéressées, il a été reconnu, en particulier parmi les bénéficiaires, que les produits alimentaires du PAM avaient empêché une catastrophe humanitaire.
34. Des poches de malnutrition ont résisté en 2004 et 2005 dans certaines zones, mais la tendance générale qui se dégage des statistiques annuelles de l'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition en temps de crise est celle d'une forte réduction des taux de malnutrition aiguë globale, des taux de malnutrition aiguë grave, des taux bruts<sup>8</sup> de mortalité et des taux de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans (voir le tableau 4). La couverture des programmes d'alimentation thérapeutique et d'alimentation scolaire a été peu étendue. S'agissant de l'alimentation thérapeutique, le PAM s'est contenté de fournir des articles à des programmes administrés par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF); le PAM ne peut appuyer l'alimentation scolaire que s'il a des partenaires volontaires et capables.

---

<sup>8</sup> Le terme "bruts" signifie que les taux de mortalité ne sont pas ajustés en fonction de l'âge.

TABLEAU 4. ÉVOLUTION DES INDICATEURS NUTRITIONNELS, 2004–2005 <sup>9</sup>						
Année	Taux de malnutrition aiguë globale Base note z <sup>10</sup>	Malnutrition aiguë grave Base note z	Taux brut de mortalité (décès/10 000 enf./jour)	Mortalité des <5 ans (décès/10 000 enfants/jour)	Couverture alimentation scolaire <sup>11</sup>	Couverture alimentation thérapeutique
Évaluation de la sécurité al. et de la nutrition 2004	21,8% IC 95% <sup>12</sup> (18,2% -25,3%)	3,9% 95% IC (2,3% -5,6%)	0,72	1,03	18%	0%
Évaluation de la sécurité al. et de la nutrition 2005	11,9% IC 95% (10,3% -13,6%)	1,4% 95% IC (0,9%-2,0%)	0,46	0,79	20,2%	28,3%
Valeurs repères	15%	2-3%	1,00	2,00	>50% rural >70% urbain >90% camps	

35. L'impact obtenu par le PAM dépend du niveau de l'accès aux populations touchées et de quatre autres facteurs: i) le niveau et la nature du soutien des donateurs; ii) la performance du programme et des systèmes logistiques du PAM; iii) la performance des partenaires coopérants; et iv) l'usage que font les ménages des aliments.
36. Le PAM a assuré une bonne gestion du soutien des donateurs et de la logistique, mais il a connu des défaillances dans d'autres domaines. Le PAM a d'excellents partenaires au Darfour mais il en a d'autres, moins performants, qui réduisent la portée de son action. Certains partenaires ont eu une performance médiocre, alors qu'ils travaillent de manière satisfaisante aux côtés du PAM dans d'autres pays.

<sup>9</sup> Les résultats préliminaires non pondérés de l'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition en temps de crise menée en 2006 font apparaître une augmentation de la malnutrition aiguë globale (13,0 pour cent, avec un intervalle de confiance [IC] de 95 pour cent, 10,3–13,6) et de la malnutrition aiguë grave (2,0 pour cent, avec un intervalle de confiance de 95 pour cent, 1,4 pour cent–2,6 pour cent), ce qui ne surprend pas eu égard aux ruptures de la filière d'approvisionnement, à la réduction des rations et aux problèmes d'accès qui se sont produits en 2006.

<sup>10</sup> La base note z signifie que les enfants mesurés ont été comparés avec la courbe de distribution des enfants de la même taille dans la population de référence. Ce calcul est plus rigoureux que celui qui consiste à utiliser un pourcentage fixe du poids moyen pour classer les enfants dans la catégorie des enfants victimes de malnutrition.

<sup>11</sup> L'alimentation scolaire permet de répondre aux besoins alimentaires des enfants souffrant de malnutrition modérée; l'alimentation thérapeutique permet de répondre aux besoins alimentaires et éventuellement médicaux des enfants souffrant de malnutrition grave. Les chiffres portés dans la colonne de la couverture indiquent le nombre d'enfants atteints.

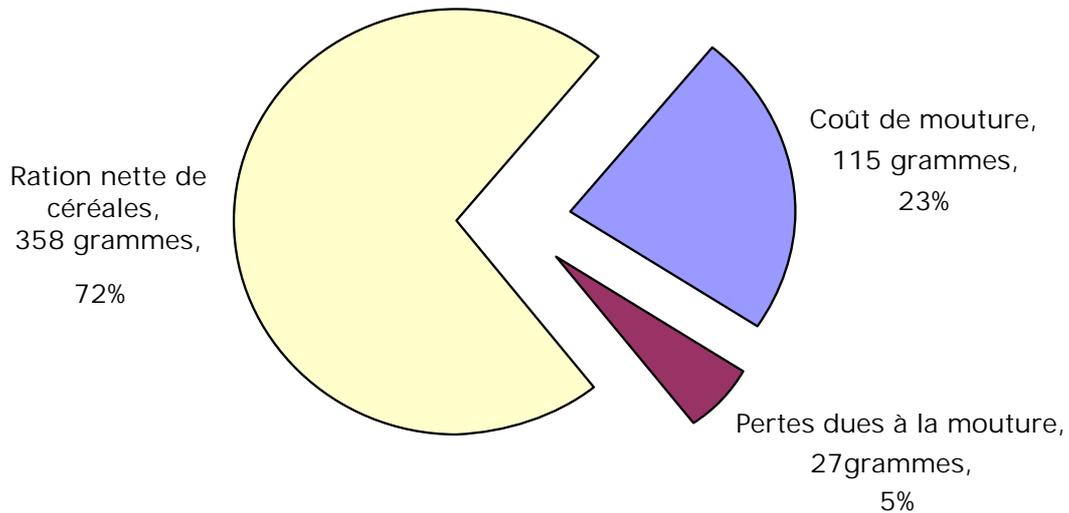
<sup>12</sup> Le premier chiffre donne la prévalence de la malnutrition aiguë globale ou grave dans la population de l'échantillon. Un intervalle de confiance [IC] à 95 pour cent signifie qu'il y a seulement 5 pour cent de risque de ne pas tomber dans la fourchette établie pour la population dont est tiré l'échantillon.

37. Le PAM a réalisé un suivi insuffisant, si bien qu'il n'a pas pris toute la mesure des défaillances de ses partenaires. Le PAM aurait dû comprendre plus tôt que, la situation difficile qui régnait au Darfour empêchait ses partenaires de recruter du personnel et, par conséquent, effectuer un suivi plus rapproché de ces derniers tout en les aidant à renforcer leurs capacités.
38. Faute de suivi efficace, le PAM n'a pas remarqué la forte réduction des "rations consommées" due au coût élevé de la mouture, en particulier pour les personnes déplacées se trouvant dans les camps. Lorsque les camps sont situés à proximité d'une ville, l'essentiel des céréales est transformé en farine dans de petits moulins à vocation commerciale. Les coûts et les pertes imputables à la mouture ont entamé de 25 pour cent la ration alimentaire du PAM et réduit sensiblement la valeur nutritionnelle de cette dernière.
39. Dans certains camps, les bénéficiaires ont dû reverser de 7 à 15 pour cent de leur ration de céréales aux chefs traditionnels afin de couvrir certains "frais" — porteurs, gardes, surveillance. La figure 4 confronte deux cas: i) les bénéficiaires reçoivent la ration complète, et ii) les bénéficiaires doivent se défaire d'une partie de leur ration pour couvrir les "frais" associés à la distribution.

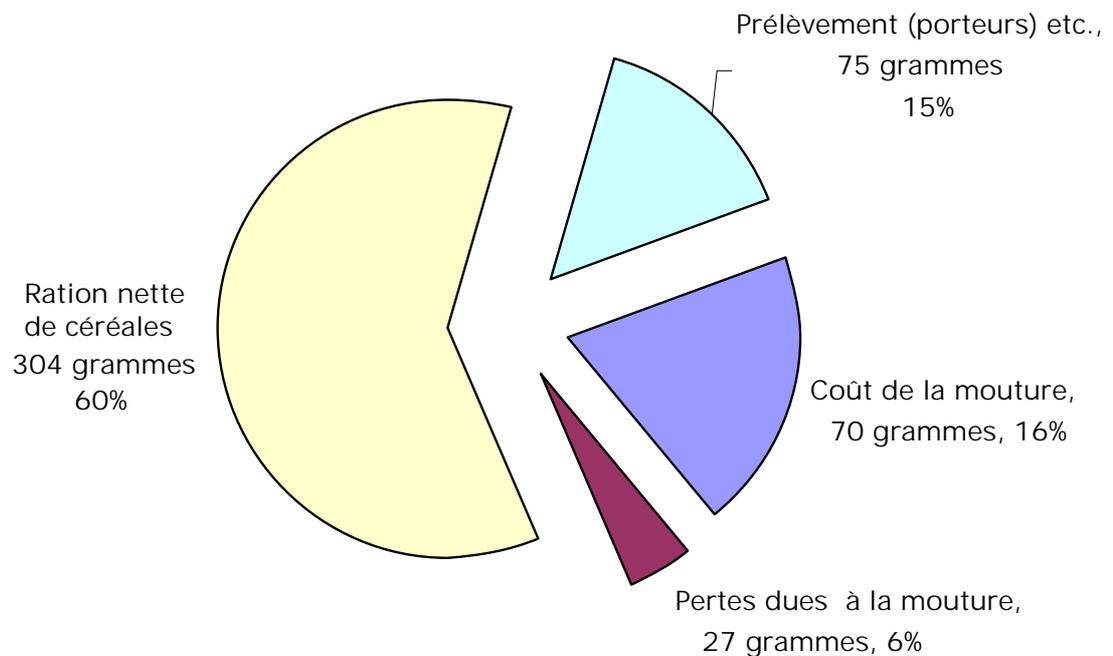
#### Figure 4. Impact des coûts et des pertes imputables à la mouture sur la ration de céréales

Source: données extraites des documents relatifs à l'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition en temps de crise pour septembre 2005.

Ration de céréales de 450 grammes. Pertes dues à la mouture établies à 7 pour cent de la ration usinée



Effet d'un prélèvement (porteurs) de 15 pour cent sur 450 grammes de céréales

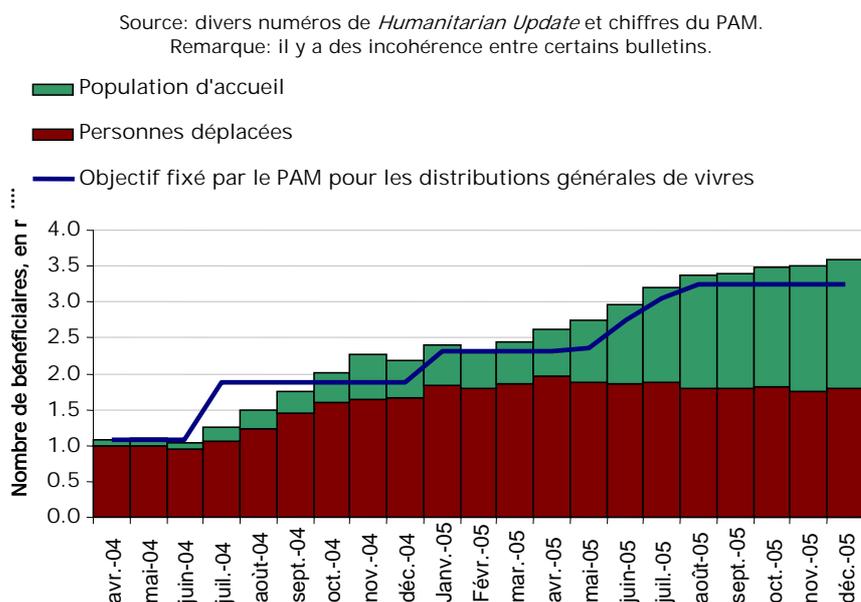


40. Il en a résulté que la valeur calorique de la ration effectivement "consommée" par les ménages était bien inférieure aux niveaux évalués ou communiqués par le PAM. Les personnes les plus directement lésées ont été celles qui étaient tributaires de l'aide alimentaire, telles que les personnes déplacées dans les camps que les problèmes de sécurité empêchaient de trouver d'autres modes de subsistance.
41. Le personnel du PAM au Soudan a commencé à obtenir une meilleure performance des partenaires coopérants. Parmi les innovations récentes, on citera l'introduction d'indicateurs de suivi aux termes des accords de terrain, la traduction en arabe du manuel *Coopérer avec le PAM* et l'établissement d'indicateurs de résultats des partenariats.

## COUVERTURE

42. Les chiffres prévus par le PAM dans ses opérations d'urgence et les révisions budgétaires y afférentes correspondent aux estimations du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, comme le montre la figure 2. L'objectif mensuel moyen établi pour les distributions générales de vivres était de cibler 96 pour cent des personnes démunies, avec un coefficient de corrélation de Pearson de 0,96.

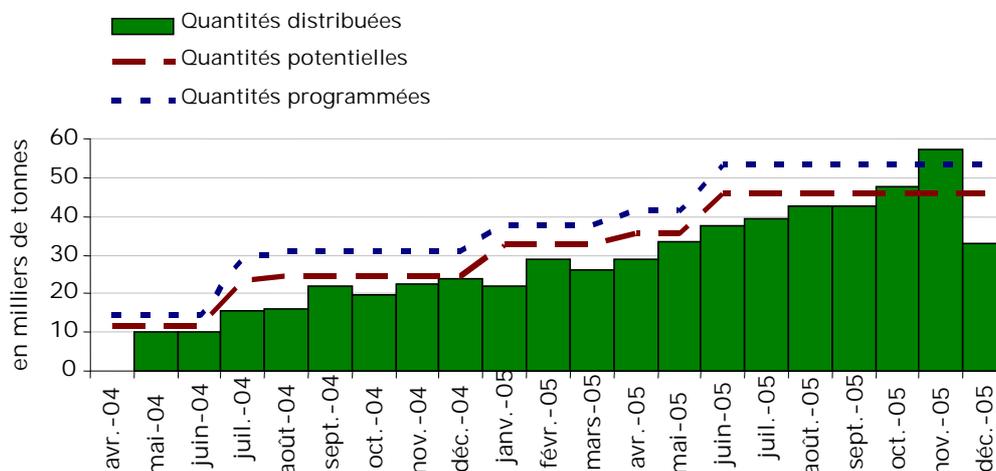
**Figure 5: Comparaison des chiffres prévus par le PAM et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires**



43. Le PAM s'est initialement concentré sur les personnes déplacées se trouvant dans les camps; il a par la suite porté secours aux communautés d'accueil et aux personnes déplacées en dehors des camps. Les chiffres sont estimatifs, pour deux raisons: i) le CICR distribuait des vivres<sup>13</sup> à des populations différentes<sup>14</sup> en coordination avec le PAM; et ii) le nombre de bénéficiaires accessibles variait d'un mois sur l'autre selon les conditions de sécurité et d'accès.
44. Les opérations du PAM ont connu un pic en novembre 2005, lorsque 57 000 tonnes de produits alimentaires ont été distribués en prévision du Ramadan.

**Figure 6. Niveau effectif des distributions par rapport au niveau prévu dans l'opération d'urgence**

Remarque: les quantités programmées sont celles de l'opération d'urgence. Les quantités potentielles sont calculées en multipliant les quantités programmées par le taux de financement de l'opération d'urgence.  
Il n'a pas été tenu compte du calendrier de financement



45. En avril 2004, 92 pour cent des personnes visées par le PAM étaient des personnes déplacées; en décembre 2005, les personnes déplacées représentaient 50 pour cent des bénéficiaires, mais leur nombre absolu avait augmenté (voir figure 5).
46. Les erreurs d'inclusion et d'exclusion sont inévitables dans toute opération d'aide alimentaire. Dès le début de l'opération au Darfour, le PAM a pris le risque d'avoir des taux d'inclusion élevés pour réduire au minimum l'exclusion.
47. Les erreurs d'inclusion ont été un problème dans les camps rassemblant des personnes déplacées à proximité des villes. La situation s'est améliorée fin 2004 et début 2005, mais des erreurs d'exclusion demeurent au niveau des arrivées dans les camps de personnes déplacées.

<sup>13</sup> Le CICR a distribué 8 500 tonnes de vivres en 2004 (6,7 pour cent des quantités distribuées par le PAM) et 32 000 tonnes en 2005 (7,3 pour cent).

<sup>14</sup> Le CICR a privilégié l'aide aux populations rurales. Au moment où le travail de terrain était réalisé, le CICR envisageait de mettre un terme à son projet d'aide alimentaire d'ici la fin de 2006 car les personnes déplacées bénéficiaires recevaient l'aide du PAM et les populations réinstallées n'avaient plus besoin d'une assistance.

48. Le PAM s'est employé avec ses partenaires à instaurer un système de registres dans les camps, mais il a cherché à réunir des données en trop grand nombre. Il est surprenant que le PAM ne dispose pas d'un système d'enregistrement utilisable en temps de crise.

---

## COHERENCE

49. Les opérations d'urgence de 2004 et 2005 correspondaient aux objectifs stratégiques<sup>15</sup> 1, 3 et 4 du PAM. L'opération d'urgence de 2004 contribuait à l'Objectif stratégique 2 par des activités vivres pour le redressement, mais ces activités ont été abandonnées dans l'opération d'urgence de 2005. Au Darfour, les interventions ont bien cadré avec l'Objectif stratégique 1.
50. Les dispositions prises par le personnel du PAM au Soudan à l'appui des engagements renforcés en faveur des femmes traduisaient fréquemment un attachement insuffisant à la cause des femmes. Des femmes étaient membres des comités de distribution des vivres, mais certaines n'avaient aucun rôle dans les distributions ou le suivi. À l'exclusion d'un projet de fourneaux améliorés, le PAM n'a pris aucune mesure concernant le ramassage de bois de chauffe — qui met les femmes en grand danger.
51. Un certain nombre d'améliorations méritaient d'être apportées concernant i) le nombre de femmes assurant la supervision des vivres, ii) le suivi des questions intéressant les femmes, iii) la surveillance des groupes extrêmement vulnérables, iv) la communication entre le conseiller et le responsable de la coordination pour l'égalité des sexes sur le terrain; et v) l'attention accordée à la problématique hommes-femmes par les cadres de rang supérieur.
52. Les partenaires coopérants n'étaient pas toujours bien informés des attentes du PAM concernant la parité entre les sexes. Le problème des mutilations génitales féminines ou la sensibilisation au VIH/sida n'entrent pas dans le domaine de compétence du PAM. Cela étant, l'équipe s'est rendu compte que bien des aspects à améliorer dépendent de la présence, aux côtés du PAM, de partenaires capables de mettre en œuvre des programmes tenant compte des intérêts des femmes.
53. C'est grâce à la générosité des donateurs que le PAM a obtenu de bons résultats au Darfour. Toutefois, le calendrier des contributions et les conditions dont ces dernières étaient assorties ne cadraient pas toujours avec les objectifs des donateurs, entraînant des coûts importants pour le PAM et bloquant parfois la filière d'approvisionnement. Les donateurs ayant autorisé le PAM à utiliser leurs fonds pour rembourser des emprunts internes ont permis d'éviter des ruptures de la filière. Les financements internes ont leur part dans la performance du PAM au Soudan.
54. Les approches innovantes appliquées aux emprunts internes, aux dispositifs de sécurité et à l'assistance aux transporteurs ont permis au PAM d'étendre la couverture à son maximum; certaines de ces approches n'étaient pas encadrées par les politiques générales du PAM, mais elles sont riches d'enseignements pour d'autres opérations du PAM, notamment en ce qui concerne la gestion des risques.
55. L'évaluation n'a pas porté sur la cohérence des activités du PAM au Darfour avec l'action politique engagée au niveau international pour trouver une solution au conflit.

---

<sup>15</sup> Objectifs stratégiques: 1 – sauver des vies dans des situations de crise; 2 – protéger les moyens de subsistance dans les situations de crise et renforcer la résistance aux chocs; 3 – contribuer à l'amélioration de la nutrition et de l'état de santé des enfants, des mères et autres personnes vulnérables; 4 – faciliter l'accès à l'éducation et réduire les inégalités entre les sexes dans le domaine de l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle.

---

## COORDINATION

56. Le PAM a participé à l'effort général de coordination et le travail qu'il a effectué dans deux domaines en particulier — la sécurité du personnel et le transport — a facilité l'accès aux bénéficiaires.
57. Le souci de la sécurité a été constant au Darfour: la situation s'est améliorée entre 2004 et 2005 mais de graves problèmes demeurent, parmi lesquels le banditisme et la violence qui est l'œuvre de groupes aspirant à prendre le contrôle de l'aide alimentaire. Les attaques armées ou les combats ont représenté 30 pour cent des incidents en matière de sécurité, un grand nombre de ces incidents mettant en danger des membres du personnel du PAM, des partenaires coopérants et des sous-traitants ayant sous leur garde des actifs du PAM ou devant circuler au Darfour.
58. Le PAM a déployé ses propres équipes de sécurité, dont le travail a consisté notamment à établir des bilans de la sécurité permettant de procéder à une évaluation plus rapide des itinéraires et des secteurs. Le PAM a également administré les services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies qui ont, avec le concours des équipes de sécurité, rapidement ouvert l'accès à des zones non encore desservies et permis aux organisations non gouvernementales (ONG) de dimension internationale de poursuivre leur travail dans des zones dont elles auraient dû sans cela se retirer. Les services aériens et l'équipe du PAM chargée de l'évaluation de la sécurité ont beaucoup aidé les autres organismes dans la réalisation de leur travail.
59. La coordination avec le CICR a été efficace, et le personnel du CICR a salué la diligence avec laquelle le PAM a pris soin de coordonner la distribution des vivres.

---

## PROTECTION

60. Le programme du PAM a eu des effets positifs sur la protection, pour deux raisons: i) il y avait dans les zones d'intervention une présence internationale concertée et ii) l'aide alimentaire limitait la nécessité de tenter des sorties risquées hors des camps. Quand le PAM réduisait les rations ou était dans l'incapacité de fournir des rations complètes, les populations se trouvaient en danger. Les risques ne sont pas les mêmes pour tous les habitants des camps, certains s'exposant à des niveaux de risque différents pour subvenir à leurs besoins. Il est regrettable que les dispositions gouvernant l'octroi des rations n'aient pas tenu compte de cette échelle des risques.
61. Le PAM n'a pas accordé de priorité particulière aux camps n'offrant aucun moyen de subsistance de remplacement par rapport aux camps dans lesquels il était plus facile de recourir à certains expédients. Il a donné la préférence aux personnes déplacées se trouvant dans les camps, mais sans tenir compte des différences d'accès d'un camp à l'autre à d'autres moyens de subsistance. Un bon système de suivi aurait pu mettre en évidence les groupes de bénéficiaires risquant de subir des actes de violence si l'assortiment alimentaire était incomplet.
62. Le PAM n'a pas de définition officielle ou de politique générale en matière de protection, mais cela n'a pas empêché le personnel du PAM au Soudan de contribuer grandement à la protection des personnes déplacées.

## ANNEXE I

## Références

- Bairiak, J. T.** 2004. *The Human Situation in North Darfur State*. Rugby (Royaume-Uni), Intermediate Technology Development Group.
- Broughton, B., Tymo, D., Meulder, F. D., Girerd-Barclayt, E., Asano, Y., Elhadi, F. & Alibea, S. K.** 2004. *Full Report of the Evaluation of the WFP Emergency Operations (EMOPs) 10048.00/01/02 in the Sudan: Food Assistance to Populations Affected by War and Drought*. Rome, PAM.
- Buchanan-Smith, M., Jaspars, S., Salih, M., Osman, B., Hafiz, M. E., William, T., Abdalla, M., Tehani, Galluzzi, C., Abaker, Y. & Moloney.** 2006. *Darfur Livelihood Report: Report for WFP, Khartoum*. Khartoum, PAM.
- Comité du développement international de la Chambre des communes.** 2005. *Darfur, Sudan: The responsibility to protect*. Cinquième rapport de session 2004–2005 (Vol. II). Londres.
- CICR.** 2005. *Sudan Bulletin No 23*, 9 février. Peut être consulté à l'adresse:  
<http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/69fhw9?opendocument>
- CICR.** 2006. *Sudan Bulletin No 38*, 9 janvier. Peut être consulté à l'adresse:  
<http://reliefweb.int/rw/rwb.nsf/vLCE/5F43C78E0C93B265852570F1005CBFD1?OpenDocument&Star tKey=Sudan&ExpandView>
- OCDE/CAD.** 1999. *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*. Paris.
- Banque mondiale.** 2006. *Sudan Data Profile*. Peut être consulté à l'adresse:  
<http://devdata.worldbank.org/external/CPProfile.asp?CCODE=SDN&PTYPE=CP>
- Young, H. & Osman, A. M.** 2006. *A Conceptual Framework and Situational Analysis of Darfur, to inform the Darfur Early Recovery Plan and Joint Assessment Mission (Darfur ERP/ JAM)*. Medford, Mass. (États-Unis), Feinstein International Famine Center, Université Tufts.
- Young, H., Osman, A. M., Aklilu, Y., Dale, R., Badri, B. & Fuddle, A. J.** 2005. *Darfur – Livelihoods Under Siege*. Medford, Mass. (États-Unis), Feinstein International Famine Center, Université Tufts.

**ANNEXE II: TABLEAU RÉCAPITULATIF — SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM  
AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations	Organes responsables	Réponse donnée par la direction du PAM
<p><b>Amélioration de l'efficacité</b></p> <p>Le personnel du PAM au Soudan doit continuer d'améliorer la qualité du suivi des besoins, du ciblage, du calendrier, de l'acheminement des vivres, de la performance des partenaires et de l'impact pour permettre aux administrateurs de prendre des décisions étayées par des données factuelles.</p> <p>Au Darfour, lorsque les ressources sont insuffisantes ou limitées, le PAM devrait remettre des vivres en priorité aux ménages ou aux individus dépendant le plus lourdement de l'aide alimentaire ou ayant des stratégies de subsistance les exposant à la violence ou à la mort.</p> <p>Quand il existe une menace avérée pour la vie ou le bien-être des personnes, le PAM devrait étudier la possibilité d'augmenter les rations des ménages ou des individus qui se tourneraient sans cela vers d'autres activités de subsistance au péril de leur vie.</p> <p>Avec ses partenaires, le personnel du PAM au Soudan devrait s'attacher à élucider les causes des forts taux d'absentéisme et des bas taux de rétablissement dans les centres d'alimentation scolaire et d'alimentation thérapeutique, et à améliorer la couverture de ces programmes.</p> <p>Le PAM devrait assurer de manière plus complète et objective le suivi des "rations" et l'établissement des rapports correspondants, de façon à connaître la réelle valeur nutritionnelle de l'aide qu'il apporte. Cela recouvre les quantités à atteindre, les quantités distribuées et les quantités effectivement disponibles pour la consommation.</p>	<p>ODS</p> <p>ODS</p> <p>ODS</p> <p>ODS</p> <p>ODS</p>	<p>Tout au long de l'année 2006, le PAM a mis à profit les données d'expérience provenant: i) des équipes d'évaluation de la sécurité/ACV, fournissant des informations utiles en vue d'étendre les activités en milieu rural; ii) d'une deuxième évaluation conjointe de la sécurité alimentaire et de la nutrition en temps de crise, qui a été utilisée aux fins de la révision des plans pour 2006; et iii) de la mise au point de la trousse à outils CMEA visant à améliorer le S&amp;E sur le terrain. La priorité va maintenant à la rationalisation des prises de décisions, de sorte que les données du suivi soient correctement prises en compte dans les ajustements apportés aux programmes.</p> <p>Le personnel du PAM au Soudan a défini les critères applicables en cas de pénurie et il continue de porter secours en priorité aux personnes déplacées se trouvant dans les camps. Un ciblage plus fin des individus et des ménages ou un classement des besoins des camps serait trop coûteux et inopportun, car cela pourrait créer des tensions entre les personnes bénéficiaires et celles qui ne le sont pas.</p> <p>Le personnel du PAM au Soudan est bien conscient que l'aide alimentaire constitue une composante essentielle de l'économie de subsistance et il estime qu'elle limite la prise de risques. L'apport de vivres supplémentaires n'est pas nécessairement la meilleure solution: d'autres mesures incitatives (des fourneaux ou des espèces) pourraient être envisagées.</p> <p>Le personnel du PAM au Soudan continue de plaider avec ses partenaires pour que ces questions soient traitées, que les causes de la malnutrition soient élucidées et des mesures proposées. Des directives techniques ont été formulées en 2006 afin d'harmoniser la conception des programmes d'alimentation scolaire. Les principales difficultés restent les capacités des partenaires et les financements complémentaires. Le système de surveillance de la nutrition a permis i) de repérer les zones dans lesquelles il existe des taux élevés de malnutrition et dans lesquelles il faudrait mener des activités d'alimentation scolaire et ii) de renforcer les activités destinées à des groupes mal desservis.</p> <p>Le suivi de l'assortiment alimentaire et le suivi après distribution sont plus cohérents depuis le milieu de l'année 2005. Il reste néanmoins difficile d'assurer un suivi systématique, à l'aide d'instruments normalisés, de l'aide alimentaire effectivement disponible pour la consommation, pour les raisons suivantes: i) l'insécurité, un accès limité aux fins de l'échantillonnage aléatoire et le manque de personnel et ii) les incidences sur la cohérence qu'ont les protocoles utilisés pour le suivi après distribution et le suivi de l'assortiment alimentaire.</p>





**ANNEXE II: TABLEAU RÉCAPITULATIF — SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM  
AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations	Organes responsables	Réponse donnée par la direction du PAM
<p>Le PAM devrait formaliser le concept de protection, y compris fournir des indications concernant l'augmentation des rations des populations qui en sont réduites à suivre des stratégies de subsistance à haut risque.</p>	PDP	<p>PDPT met la dernière main à un travail de recherche sur l'éventuelle contribution du PAM à la protection des communautés dans lesquelles il intervient. Au cours des 18 derniers mois, PDPT a réalisé sept études de terrain et il a organisé des ateliers sur la protection et sur le concept consistant à "ne pas nuire" dans cinq pays au nombre desquels le Soudan; ces activités ont été complétées par des études sur documents concernant les enjeux de la parité hommes-femmes et de la protection, et un état des lieux de la documentation existante en matière de protection. Les rapports qui sont le résultat de ce travail figurent dans le <i>Manuel de conception des programmes</i>, à usage de référence pour le personnel du PAM. PDPT continuera d'apporter son appui aux bureaux de pays, de dispenser des formations, d'intégrer les paramètres liés à la protection aux différents stades de l'élaboration des programmes dans ses formations, et de réfléchir à la définition d'instructions du PAM en matière de protection.</p>
<p><b>L'amélioration de l'efficience</b></p> <p>Le personnel du PAM au Soudan devrait renforcer l'appui administratif dans les bureaux de secteur, auxquels sont confiées des responsabilités importantes dans le cadre du modèle de gestion hiérarchique.</p> <p>Le personnel du PAM au Soudan devrait revoir les procédures relatives à la communication entre le Darfour et Khartoum, de façon à améliorer la circulation et la qualité des informations entre Khartoum et le terrain.</p> <p>Le PAM devrait soumettre son système COMPAS au Darfour à un examen afin de déterminer l'origine des défaillances et comment les éviter.</p> <p>Lorsque des céréales entières sont fournies à des populations qui sont dépendantes de l'aide alimentaire, le PAM devrait ouvrir des installations de meunerie ou apporter une ration suffisante pour couvrir les coûts et les pertes imputables à la mouture.</p>	<p>ODS</p> <p>ODS</p> <p>ODTF</p> <p>ODS</p>	<p>Recommandation notée. En 2006, le PAM a amélioré la structure des bureaux de secteur, de manière à renforcer les fonctions d'appui dans chacun d'entre eux; le travail d'amélioration se poursuit en 2007.</p> <p>Le travail en cours pour favoriser la communication entre les spécialistes et le personnel de terrain est en train d'être réexaminé dans un souci d'apporter une assistance technique adéquate.</p> <p>ODTF est bien conscient des problèmes que pose l'emploi de COMPAS aux premiers stades d'une crise; ces problèmes sont encore plus prononcés dans les zones manquant d'infrastructures. Début 2005, avec l'aide de TNT, le PAM a posé un diagnostic de COMPAS et apporté un certain nombre d'améliorations, à savoir: utiliser des scanners pour saisir les données, centraliser la saisie des données en certains points disposant des capacités et des infrastructures requises, utiliser des ordinateurs portables à démarrage rapide dotés de logiciels autonomes n'ayant pas besoin d'être connectés au réseau, utiliser les systèmes de notification sur Oracle Discoverer, renforcer les capacités et préparer plus rapidement les rapports sur l'état d'avancement des projets.</p> <p>ODS fait remarquer qu'un surcroît de céréales ne couvre pas forcément les pertes/coûts de la mouture, mais il se peut qu'au Darfour, l'apport de vivres supplémentaires ne soit pas la seule solution. L'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition en temps de crise au Darfour (septembre 2005) faisait apparaître que les bénéficiaires avaient une préférence pour les céréales entières, qu'ils pouvaient accommoder plus facilement et conserver plus longtemps.</p>



**ANNEXE II: TABLEAU RÉCAPITULATIF — SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM  
AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations	Organes responsables	Réponse donnée par la direction du PAM
<p>Le personnel du PAM au Soudan devrait solliciter des fonds auprès des donateurs afin d'appuyer un programme subventionné de meunerie dans les camps accueillant des personnes déplacées au Darfour.</p> <p>Le PAM devrait maintenir, et intensifier, l'usage consistant à inclure, dans les rations des bénéficiaires, des denrées alimentaires tenant lieu de transfert de revenu.</p> <p>Le personnel du PAM au Soudan doit mettre en place des mécanismes plus efficaces pour suivre et faire appliquer les engagements renforcés en faveur des femmes, en interne et parmi les partenaires coopérants. La direction du PAM au Soudan devrait veiller à ce que les engagements renforcés en faveur des femmes soient pris en compte dans tous les aspects de la programmation au Darfour.</p>	<p>ODS</p> <p>ODS</p> <p>ODS</p>	<p>Recommandation notée: le PAM envisage un programme de cette nature en 2007.</p> <p>Le personnel du PAM au Soudan reconnaît que les ajustements ayant conduit à étoffer l'assortiment alimentaire ont été utiles pour la subsistance des populations touchées par le conflit.</p> <p>Recommandation notée. Comme il a été souligné dans l'évaluation, le personnel du PAM au Soudan a fait des progrès en ce qui concerne la participation des femmes aux distributions des vivres, et il suivra ces principes dans toute la mesure du possible.</p>
<p><b>La garantie d'une performance adéquate des partenaires coopérants</b></p> <p>Le personnel du PAM au Soudan devrait réviser les procédures garantissant que les partenaires coopérants et les comités de distribution des vivres connaissent les politiques du PAM et ont les moyens de les appliquer.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Engagements renforcés en faveur des femmes: il faudrait remédier aux insuffisances qui caractérisent la participation des femmes aux comités de distribution des vivres et définir des modalités de distribution permettant de réduire la violence sexiste.</li> <li>➤ Enregistrement des bénéficiaires: il faudrait combler les lacunes au niveau des pratiques et des protocoles élémentaires d'enregistrement, de la collecte, du traitement et de la protection des données personnelles et de l'accueil des nouveaux arrivants.</li> </ul>	<p>ODS</p>	<p>Dans le modèle d'accord de terrain entre le PAM et ses partenaires, les responsabilités incombant à chacune des parties sont énoncées. C'est un fait connu que des améliorations s'imposent au niveau du dialogue et de la compréhension et qu'il faut veiller de plus près à ce que les partenaires assurent l'exécution et le suivi selon les normes du PAM. Le personnel du PAM au Soudan fait œuvre de pionnier en ce qui concerne l'établissement d'indicateurs et le suivi de la performance des partenariats, et ce travail pourrait jeter les bases d'une pratique optimale en la matière.</p> <p>Le système d'enregistrement a été mis en place par le personnel du PAM au Soudan et par l'OIM fin 2004. Il y a une mise à jour continue des registres de bénéficiaires; les méthodes de travail en coopération avec les partenaires se sont améliorées. Le travail d'enregistrement au Darfour comporte de grandes difficultés: du personnel en nombre limité pour l'enregistrement à grande échelle et la vérification dans les camps, l'absence de signes forts d'engagement de la part du gouvernement, les intérêts particuliers des dirigeants communautaires et les problèmes de sécurité – autant de facteurs responsables de l'incapacité à respecter les procédures</p>



**ANNEXE II: TABLEAU RÉCAPITULATIF — SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM  
AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations	Organes responsables	Réponse donnée par la direction du PAM
		convenues.
<p>➤ Distribution de l'aide alimentaire: il faudrait faire mieux sur les points suivants: i) informer les bénéficiaires de la taille et de la composition de la ration, expliquer qu'ils n'ont pas de faveurs à accorder en échange des rations qu'ils reçoivent, et indiquer où s'adresser pour signaler les dérives concernant l'aide alimentaire; ii) prévoir et employer des mesures et des procédures adaptées; iii) éviter les prélèvements non autorisés pour frais généraux sur les rations des bénéficiaires; et iv) s'assurer qu'il y a de l'ombre et de l'eau aux points de distribution.</p> <p>On pourrait inclure dans la liste ci-dessus: des directives modifiées, une formation plus étendue ou améliorée, un recyclage périodique, des séances de bilan obligatoires, une assistance technique accrue et de plus grands moyens/pouvoirs confiés aux comités de distribution des vivres.</p> <p>Pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées, le personnel du PAM au Soudan doit assurer un suivi plus efficace de la performance de ses partenaires coopérants, surtout s'il a des raisons de croire que ces derniers ne respectent pas les politiques et protocoles établis. Si les problèmes persistent, le PAM se doit d'intervenir pour protéger la sécurité et la dignité des bénéficiaires.</p>		<p>Recommandation notée. Des améliorations sont apportées sur le terrain grâce à des formations, des ateliers et des réunions périodiques permettant de fournir des orientations et un appui technique. Les principaux indicateurs de performance sont opérants.</p> <p>Recommandation acceptée. Le PAM mettra en place un système de suivi de la performance des partenariats tenant compte des données d'expérience recueillies en 2005 et 2006. Des indicateurs retenus d'un commun accord seront rassemblés afin d'assurer un suivi en bonne et due forme des attentes et des engagements. Les résultats mettront en évidence les zones d'ombre et fourniront des indications sur les mesures correctives à prendre.</p>
<p><b>L'enregistrement des bénéficiaires</b></p> <p>Le PAM devrait mettre au point un système prêt à l'emploi d'enregistrement des bénéficiaires en début de crise, y compris les directives, protocoles, formulaires et logiciels correspondants.</p> <p>Le personnel du PAM au Soudan devrait formuler des directives concernant la vérification des arrivées et distribuer des rations d'urgence pour que les nouveaux arrivants reçoivent sans attendre une aide alimentaire.</p>	<p>PDP</p> <p>ODS</p>	<p>PDP, ODO et ODA, en concertation avec le HCR, effectuent actuellement une mise à jour des instructions concernant l'enregistrement; cela recouvre les politiques et protocoles d'enregistrement, les formulaires-type, les exemples de bonnes pratiques et les liens vers les recommandations des partenaires.</p> <p>Le personnel du PAM et de l'OIM au Soudan se chargera de perfectionner les directives opérationnelles et de les diffuser. Le PAM fournit des rations d'urgence au stade de la vérification lorsque cela se justifie.</p>



**ANNEXE II: TABLEAU RÉCAPITULATIF — SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM  
AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations	Organes responsables	Réponse donnée par la direction du PAM
<p><b>La valorisation des innovations</b></p> <p>Le PAM devrait réunir des informations sur les enseignements des innovations trouvées dans les domaines de la logistique et des finances au Darfour, qui ont permis au PAM d'atteindre les taux de distribution mensuelle d'aide alimentaire les plus élevés de son histoire. Il devrait également analyser les risques induits par ces innovations et montrer comment ils ont été contrés, en vue d'améliorer la gestion des risques dans de futurs programmes présentant des caractéristiques similaires.</p>	<p>PDP</p>	<p>Recommandation acceptée. Le PAM utilisera des outils d'apprentissage tels que <i>PASS it on</i> pour transmettre les enseignements tirés des innovations dans les domaines de la logistique et des finances expérimentées au Darfour et de la gestion des risques associés à ces innovations.</p>



---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CMEA	approche commune de suivi et d'évaluation
COMPAS	Système d'analyse et de gestion du mouvement des produits
FDC	Division de la communication
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IC	intervalle de confiance
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODA	Division de l'évaluation des besoins, de l'analyse de la vulnérabilité et de la préparation aux situations d'urgence
ODO	Bureau du Directeur des opérations
ODS	Bureau de l'Inspecteur général et Division des services de contrôle
ODTF	Sous-Division du fret (analyse et appui)
OEDE	Bureau de l'évaluation
OIM	Organisation internationale pour les migrations
ONG	organisation non gouvernementale
PDP	Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes
PDPT	Unité des situations d'urgence et de transition
PIB	produit intérieur brut
S&E	suivi et évaluation
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail
VIH/sida	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise
VPE	Vivres au profit de l'éducation