



Distribution: générale

Date: 2 octobre 2017

Original: anglais

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.2/2017/6-A

Rapports d'évaluation

Pour examen

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

Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités au Soudan du Sud (2011–2016)

Résumé

La présente évaluation du portefeuille d'activités a porté sur la stratégie de pays pour 2014–2017 et sur toutes les opérations menées et les zones géographiques ciblées par le PAM au Soudan du Sud pendant la période 2011–2016. Ont été évalués: l'alignement et le positionnement stratégique du PAM; les facteurs à l'origine des décisions stratégiques prises et la qualité de celles-ci; et la performance et les résultats du portefeuille d'activités dans son ensemble. Le Bureau de l'évaluation, organe indépendant du PAM, a conduit cette évaluation de novembre 2016 à avril 2017, conjointement avec une équipe d'évaluation externe.

Ayant accédé à l'indépendance en 2011, le Soudan du Sud est un pays à faible revenu¹ qui est fortement tributaire de l'aide extérieure et dont 51 pour cent de la population vivent en dessous du seuil de pauvreté². Les conflits, l'incertitude politique, les restrictions d'accès et la faiblesse des bases institutionnelles ont nettement freiné le redressement économique amorcé après 2011. Le Soudan du Sud a été déclaré en situation d'urgence de niveau 3 en février 2014³. Quelque 4,8 millions de personnes, soit 40 pour cent de la population, souffrent d'une insécurité alimentaire atteignant les niveaux de crise ou d'urgence. Début 2017, le Soudan du Sud a connu un déficit vivrier structurel important et croissant – estimé à 500 000 tonnes⁴, cette chute de la production étant attribuée à l'aggravation de l'insécurité.

¹ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2015. *South Sudan National Human Development Report*.

² http://www.ss.undp.org/content/south_sudan/en/home/countryinfo.html.

³ Alors que le classement en situation d'urgence de niveau 3 par le système des Nations Unies a été révoqué, une intervention d'urgence majeure de niveau 3 coordonnée au niveau central continue d'être menée par le PAM au Soudan du Sud.

⁴ PAM/Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). 2016. Mission d'évaluation des récoltes et de la sécurité alimentaire au Soudan du Sud.

Conformément aux dispositions de la politique en matière d'évaluation (2016–2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) et compte tenu de la nécessité de préserver l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, il se peut que certaines formulations dans le présent rapport ne respectent pas la terminologie standard du PAM; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnateurs responsables:

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

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

L'évaluation a constaté que les produits du portefeuille d'activités étaient très pertinents, cohérents au regard des politiques et des besoins nationaux, et efficaces. Le PAM a prêté assistance à 2,9 millions de personnes par an en moyenne dans un contexte difficile et complexe. Cette évaluation a montré que le PAM était capable de travailler dans l'ensemble des domaines de l'aide d'urgence et du développement; d'assurer dûment la transition entre les interventions visant à répondre aux besoins d'urgence et l'harmonisation avec le programme de renforcement de l'État; et de faire de nouveau face à une situation de crise aiguë de grande ampleur. Cela étant, la stratégie et le portefeuille d'activités n'étaient pas bien adaptés aux défis et aux possibilités que présente une crise aiguë qui dure depuis plusieurs années. S'agissant des effets directs, l'assistance alimentaire générale, notamment les transferts de type monétaire, et les activités nutritionnelles ont contribué à éviter le recul brutal de la sécurité alimentaire. L'alimentation scolaire, dont ont bénéficié 300 000 élèves par an, a permis d'améliorer les taux de scolarisation et de poursuite des études. Fort de son aptitude sans pareille à augmenter la portée de ses activités avec le concours de ses partenaires, le PAM a mis à profit les domaines dans lesquels il possède un avantage comparatif. Il a été attentif aux coûts, mettant en œuvre une série d'innovations afin de les réduire le plus possible.

Toutefois, les distributions de vivres n'ont pas pu être programmées avec précision du fait des problèmes de gestion de la filière d'approvisionnement en aval. Des restrictions d'accès ont été fréquemment imposées par le Gouvernement et par l'opposition, contrairement aux principes humanitaires et de protection. Néanmoins, le PAM a apporté son aide aux bénéficiaires, en fonction de leurs besoins, dans des zones contrôlées par le Gouvernement ou par l'opposition. Les activités Achats au service du progrès et le bilan du bureau de pays en matière de renforcement de la résilience ont été limités, et le suivi des effets directs a été peu convaincant. Sauf dans le cadre des distributions générales de vivres et des activités nutritionnelles, les possibilités de renforcer la cohérence et les interconnexions en tirant parti des synergies internes ont bien été mises en évidence, mais elles sont restées dans une large mesure inexploitées. La pérennité des routes de desserte et la qualité des activités Assistance alimentaire pour la création d'actifs ont été insuffisantes. Le PAM a certes contribué à renforcer les capacités nationales de suivi et d'analyse au sein de plusieurs ministères partenaires, mais ces activités se sont considérablement ralenties depuis 2014.

À l'issue de cette évaluation, il a été recommandé au PAM: i) de définir une vision stratégique et d'élaborer une stratégie à moyen terme pour faire face à une crise aiguë qui dure depuis plusieurs années (les préparatifs du plan stratégique de pays provisoire, au titre de la feuille de route intégrée, offrent l'occasion de mener à bien ces travaux en 2017); ii) de développer au maximum les synergies entre l'action humanitaire et le développement, en définissant une stratégie pour remédier aux contraintes sous-jacentes en matière de transferts de type monétaire, en appuyant la diffusion de directives sur la nutrition et l'Initiative sanitaire de Boma lancée en 2015, en partenariat avec d'autres acteurs, en améliorant l'approche interorganisations de la résilience et en promouvant l'alimentation scolaire de manière stratégique; iii) d'améliorer encore l'efficacité, en adoptant une approche pluriannuelle des interventions d'urgence moyennant des investissements immédiats en faveur de l'amélioration des infrastructures de transport, en définissant une stratégie qui permettrait d'identifier les bénéficiaires grâce à un outil numérique, en appliquant le principe du recouvrement des coûts au module de la logistique et en renforçant la gestion de la filière d'approvisionnement en produits alimentaires; iv) d'innover afin d'améliorer la qualité des programmes moyennant des investissements en faveur des évaluations de la situation alimentaire et nutritionnelle (notamment en milieu urbain), en perfectionnant la méthode appliquée par le mouvement Renforcer la nutrition, en mettant à jour les indicateurs relatifs aux effets directs et à l'impact pour les activités Assistance alimentaire pour la création d'actifs et les opérations spéciales, et en concluant des accords pluriannuels de partenariat sur le terrain; et v) de veiller à doter le bureau de pays d'un personnel suffisant en temps voulu en faisant réaliser un examen des effectifs conformément au nouveau plan stratégique de pays provisoire, en augmentant les moyens du bureau de pays en ressources humaines et en redéfinissant la procédure institutionnelle de réaffectation afin de garantir que tous les membres du personnel occuperont un poste dans des régions classées difficiles.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités au Soudan du Sud (2011-2016)" (WFP/EB.2/2017/6-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2017/6-A/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

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

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation du portefeuille de pays a porté sur la stratégie de pays arrêtée par le PAM pour 2014–2017 au Soudan du Sud et sur le portefeuille des opérations menées pendant la période 2011–2016. Ont été évalués: l'alignement et le positionnement stratégiques du PAM; les facteurs à l'origine des décisions stratégiques prises et la qualité de celles-ci; et la performance et les résultats du portefeuille d'activités. Elle a été réalisée par le Bureau de l'évaluation, organe indépendant du PAM, conjointement avec une équipe d'évaluation externe, les travaux sur le terrain ayant été menés en janvier et février 2017. Outre l'examen des données et des documents disponibles, l'équipe a mené des entretiens semi-structurés avec des parties prenantes, dont des représentants des donateurs et des bénéficiaires.
2. Il s'agit de la première évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Soudan du Sud. Elle a été programmée de façon à fournir des éléments utiles pour éclairer les orientations stratégiques du bureau de pays et à être prise en compte lors de la conception du plan stratégique de pays provisoire pour 2018–2020.

Contexte

3. Après plus de cinq décennies de conflit, le Soudan du Sud a accédé à l'indépendance en 2011. Le Plan de développement du Soudan du Sud⁵ constitue le principal cadre de politique générale qui sert de guide pour le développement du pays. L'instabilité politique, les luttes tribales, la dépendance excessive à l'égard de la production pétrolière, l'insuffisance des infrastructures et du réseau routier, les coûts élevés de la logistique, la dépendance à l'égard des importations et le faible niveau d'instruction ont constitué des obstacles structurels au développement économique. Le personnel de la fonction publique n'a été payé que par intermittence, et les fonds disponibles pour couvrir les dépenses de fonctionnement de base ont été limités, ce qui a nui à la prise en charge des activités par les instances nationales, aux partenariats et à la capacité du Gouvernement à planifier, mettre en œuvre et soutenir les initiatives humanitaires et de développement.

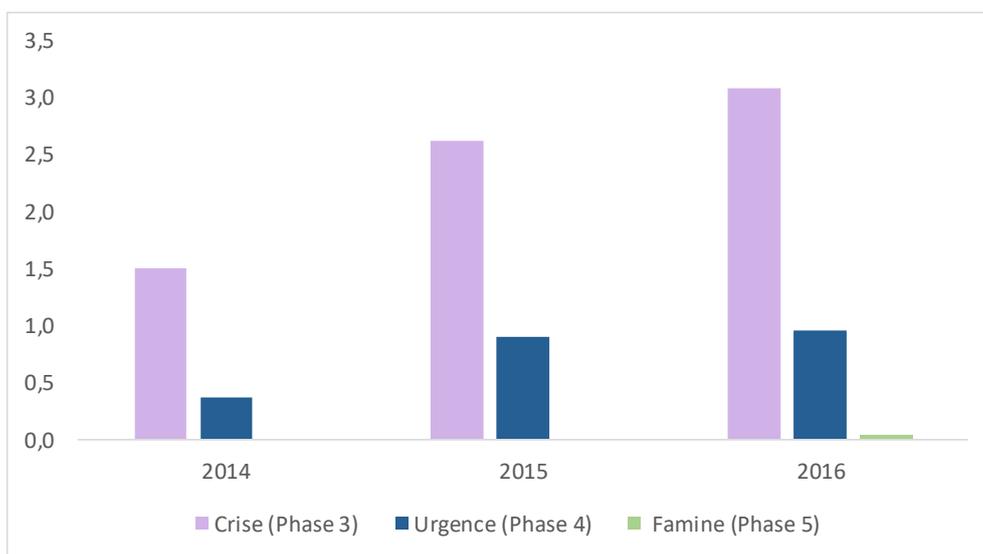
TABLEAU 1: INDICATEURS SOCIOÉCONOMIQUES DU SOUDAN DU SUD		
Année	Indicateur	Valeur
2015	Population vivant en dessous du seuil de pauvreté	50,60%
2016	Inflation globale	836%
2016	Part de l'agriculture dans le produit intérieur brut	15%
2016	Part des travailleurs agricoles dans la population active	78%
2016	Terres arables	4%
2017	Déficit vivrier	500 000 tonnes
2016	Population ayant accès aux services d'assainissement de base	41%
2016	Taux net de scolarisation dans le primaire	44%
2017	Personnes déplacées à l'intérieur du pays	1 880 000
2017	Réfugiés	1 770 000
2010	Taux national de retard de croissance	31%
2016	Taux de malnutrition aiguë globale	15,2%
2015	Taux de mortalité maternelle (rapportée au nombre de naissances vivantes)*	789/100 000

* http://www.who.int/gho/maternal_health/countries/ssd.pdf.

⁵ Gouvernement du Soudan du Sud. 2011. *South Sudan Development Plan (2011–2013): Realizing freedom, equality, justice, peace and prosperity for all.*

4. Le nombre estimatif de personnes en situation d'insécurité alimentaire grave, correspondant aux phases 3, 4 et 5 du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC)⁶, est passé de 3,5 millions à 4 millions entre 2014 et 2016.

Figure 1: Insécurité alimentaire au Soudan du Sud (2014–2016) – phases 3, 4 et 5 de l'IPC (en millions de personnes)



5. Les inégalités entre les sexes, mesurées par une série d'indicateurs (situation économique, santé, alphabétisation et possession d'actifs), sont fortes au Soudan du Sud⁷; plus de la moitié des femmes âgées de 15 à 24 ans sont victimes de violences sexistes.

TABLEAU 2: INÉGALITÉS ENTRE LES SEXES AU SOUDAN DU SUD		
Indicateur	Valeur	
	Ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté	Ménages dirigés par une femme
57%		48%
Taux d'alphabétisation des adultes	Femmes	Hommes
	16%	40%

6. Au lendemain de l'indépendance, le Soudan du Sud a bénéficié d'une aide au développement importante. Mais, en raison de la dégradation des conditions de sécurité et de la gouvernance, l'aide publique au développement a été quasiment suspendue en 2014. Les flux d'assistance humanitaire ont cependant continué d'être importants, avec un niveau record de plus de 2 milliards de dollars É.-U. en 2014⁸, les principaux donateurs étant les États-Unis d'Amérique (34 pour cent), le Royaume-Uni (12 pour cent) et l'Union européenne (11 pour cent).

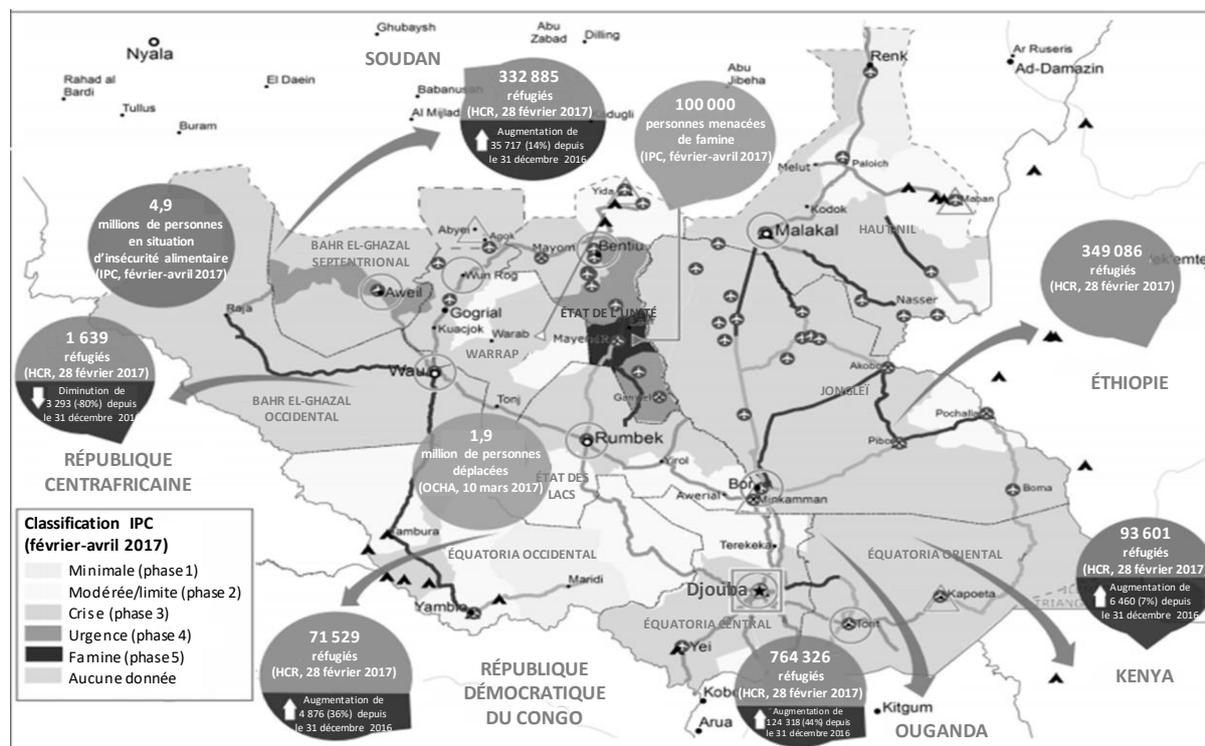
⁶ Phase 3 – crise; phase 4 – urgence; phase 5 – famine.

⁷ Évaluation détaillée de la problématique hommes-femmes au Soudan du Sud, avril 2012.

⁸ Les données complètes pour 2016 ne sont pas encore disponibles.

Portefeuille d'activités du PAM

Figure 2: Carte des opérations du PAM au Soudan du Sud (février–avril 2017)



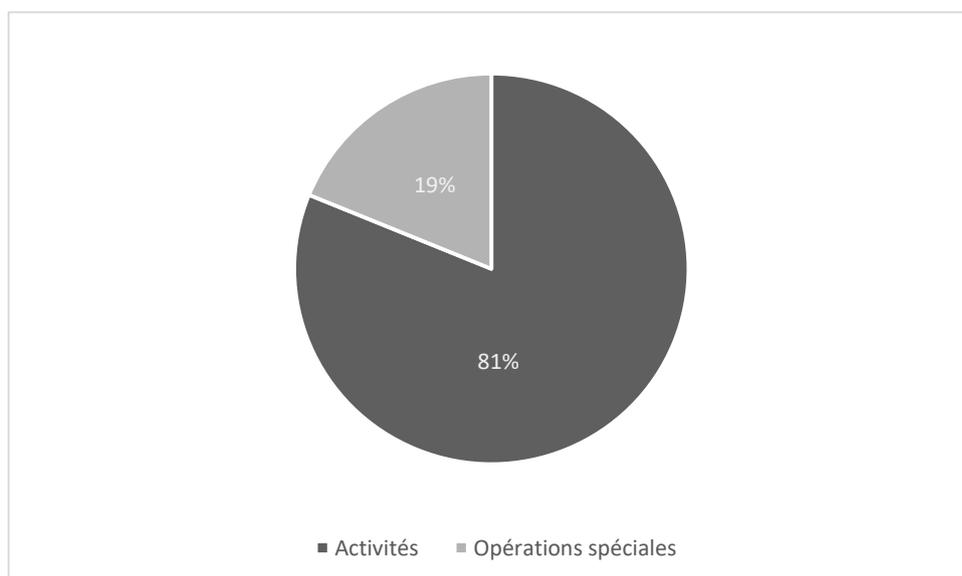
7. Après l'indépendance, le PAM a élaboré une stratégie pour le pays qui reposait sur quatre piliers: i) répondre aux besoins alimentaires d'urgence des groupes vulnérables; ii) renforcer la résilience et les moyens d'existence des communautés; iii) améliorer l'accès aux marchés et les filières de produits alimentaires; et iv) accroître l'accès aux services de base pour assurer une bonne nutrition et un apprentissage. Cette stratégie comportait également une approche transversale visant à renforcer les capacités institutionnelles du Gouvernement.
8. Pendant la période couverte par l'évaluation (2011–2016), 3 opérations d'urgence, une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR), 14 opérations spéciales et 2 opérations d'urgence permettant une intervention immédiate étaient en cours (voir la figure 2). Alors que le financement total nécessaire dépassait 3,8 milliards de dollars⁹, les fonds reçus se sont élevés à 2,6 milliards de dollars seulement, soit 65 pour cent des besoins. Selon les opérations, le financement a varié entre 20 pour cent et 112 pour cent des besoins.
9. Les principales composantes thématiques des opérations d'urgence et de l'IPSR comprises dans le portefeuille d'activités du PAM étaient les suivantes:
 - *Préparation et intervention en cas de situation d'urgence*, qui consistait en une assistance aux rapatriés, aux personnes déplacées¹⁰ et aux réfugiés, sous forme d'assistance alimentaire générale et de transferts de type monétaire. L'assistance alimentaire générale, qui était fournie à 64 pour cent de l'ensemble des bénéficiaires, était la composante la plus importante.
 - *Santé et nutrition*, qui consistait en programmes de supplémentation alimentaire ciblée et en programmes de supplémentation alimentaire généralisée destinés aux populations d'accueil, aux personnes déplacées et aux réfugiés, soit 22 pour cent des bénéficiaires.

⁹ Sur ce montant total, 19 pour cent étaient destinés aux opérations spéciales.

¹⁰ Y compris les personnes déplacées dans les camps de protection des civils.

- *Sécurité alimentaire, moyens d'existence et résilience*, qui englobait l'alimentation scolaire (9 pour cent) et des activités Assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A) (2 pour cent) – les activités Vivres pour la formation et Achats au service du progrès (P4P) ont représenté moins de 0,5 pour cent.
 - *Développement des capacités* des institutions gouvernementales concernant l'alerte rapide, l'évaluation de la sécurité alimentaire et l'élaboration des politiques en matière de santé et de nutrition.
10. Les opérations spéciales, qui représentaient 19 pour cent du financement total nécessaire dont le montant s'établissait à 3,8 milliards de dollars, ont permis de financer les services communs appuyant les interventions humanitaires, notamment les opérations des modules d'action groupée, les services de transport aérien par le biais des Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies, et le soutien apporté au développement agricole (routes de desserte et mise en place d'une réserve céréalière stratégique).

Figure 3: Proportion de ressources destinées aux programmes par rapport aux opérations spéciales (2014–2017)



Constatations issues de l'évaluation

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

11. La figure 4 présente les trois principales phases de l'évolution du portefeuille d'activités du PAM. Initialement, le portefeuille a été remanié après l'indépendance afin de soutenir les objectifs de renforcement de l'État. L'IPSR lancée en 2014 a évolué pour mettre en place, outre l'assistance alimentaire générale, des solutions durables correspondant aux piliers ii), iii) et iv) de la stratégie pour le pays¹¹.
12. À la suite de la reprise des hostilités à grande échelle en décembre 2013, le nombre de personnes nécessitant une aide d'urgence a bondi et le PAM a réorienté son portefeuille d'activités rapidement et de manière appropriée. Le nombre de bénéficiaires de l'assistance alimentaire générale est passé de 883 000 en 2012 à plus de 2,1 millions en 2014.

Année	Phases 3, 4 et 5 de l'IPC	Phases 4 et 5 de l'IPC	Bénéficiaires de l'assistance alimentaire générale
2014	3 525 283	1 123 446	2 155 700
2015	3 808 000	911 000	1 822 067
2016	4 093 000	1 013 000	2 266 445

13. L'adaptation des éléments relatifs à la nutrition dans le portefeuille d'activités et la mise en place du mécanisme itinérant d'intervention rapide ont permis de venir en aide aux populations jusque dans les zones de conflit. Le PAM a étendu son appui aux services communs, notamment dans le cadre des Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies et du soutien aux modules de la logistique, des télécommunications d'urgence, de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence. Le PAM a également poursuivi ses activités de remise en état et de redressement dans les zones non touchées par le conflit.

Année	Passagers transportés	Cargaisons acheminées par voie aérienne/parachutées (en tonnes)
2011	11 698	456
2012	88 224	396
2013	83 841	255
2014	68 286	58 774
2015	84 841	61 651
2016	78 064	68 771

Source: Service du transport aérien du PAM.

¹¹ PAM, 2013. Descriptif de projet de l'IPSR 200572.

14. La crise aiguë s'est prolongée dans un contexte d'insécurité et de conflit généralisés. Le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire a continué d'augmenter chaque année, et plus de la moitié de la population a eu besoin d'une assistance humanitaire à compter de 2014. La gouvernance, déjà sérieusement ébranlée par le conflit, s'est trouvée encore plus affaiblie du fait de l'effondrement des financements et de la suspension de l'aide au développement fournie par les donateurs. Quoiqu'il en soit, le PAM n'a pas parfaitement adapté sa stratégie et son portefeuille d'activités aux défis et aux possibilités que présente une crise aiguë se prolongeant sur plusieurs années.
15. La stratégie du PAM a été jugée globalement cohérente avec l'ensemble pertinent quoique limité des politiques techniques nationales, à la satisfaction des principaux ministères et institutions partenaires du PAM, à savoir le Ministère des affaires humanitaires et de la gestion des catastrophes et la Commission de secours et de redressement du Soudan du Sud. Le personnel compétent des autres ministères partenaires chargés de la nutrition, de la santé, de l'agriculture, de l'éducation et des transports a également constaté cette forte concordance. Le bureau de pays a respecté ses engagements relatifs à la protection et aux principes humanitaires, tout en poursuivant sa collaboration avec le Gouvernement.
16. Le Plan de développement du Soudan du Sud a servi de point de référence commun à la stratégie du PAM pour le pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), ce qui a garanti un degré élevé de cohérence entre les organismes des Nations Unies. Le PAM a participé activement à l'élaboration du PNUAD, qui a été utilisé comme un outil à des fins de communication, mais n'a pas stimulé la mobilisation de ressources ou la programmation conjointes¹². Le PAM a joué un rôle actif dans la formulation des plans d'aide humanitaire; toutefois, ces derniers étaient des plans de financement plus que des cadres stratégiques. Lorsqu'il a évalué l'action humanitaire collective au Soudan du Sud, le mécanisme d'évaluation interorganisations de l'action humanitaire¹³ a constaté que: i) la planification stratégique était insuffisante et les vues des populations touchées n'étaient pas assez prises en compte; et ii) l'utilisation de la planification stratégique dans la gestion du cycle des programmes était minime, aucun effet direct n'étant déterminé ni mesuré. Les modules de la nutrition et des télécommunications d'urgence ont joué un rôle important dans l'élaboration d'une stratégie interorganisations. Le PAM a collaboré bilatéralement avec d'autres organismes des Nations Unies à la mise au point d'approches stratégiques communes, notamment en matière de nutrition et de renforcement de la résilience. D'autres acteurs, tels que le module de la logistique, ont axé leurs efforts sur la coordination tactique et opérationnelle à court terme.
17. La stratégie pour le pays a déterminé et exploité les domaines dans lesquels le PAM possède un avantage comparatif, notamment son aptitude sans pareille à augmenter la portée de ses activités avec le concours de ses partenaires. Elle a consisté principalement à apporter une assistance alimentaire générale complétée par le traitement de la malnutrition modérée. La capacité d'intervention d'urgence a reposé sur les moyens logistiques multimodaux du PAM, sur ses méthodes efficaces de négociation concernant l'accès sécurisé et sur son réseau de bureaux auxiliaires avec leur personnel et d'équipes opérationnelles sur le terrain, présents dans l'ensemble du pays. Les services logistiques communs hébergés par le bureau de pays ont joué un rôle essentiel dans le succès global des opérations humanitaires en offrant un service d'acheminement souple et neutre, soutenu par des négociations énergiques garantissant un accès sécurisé. Le bureau de pays s'est efforcé de tirer parti de la vaste expérience acquise par le PAM en matière de conception et de mise en œuvre d'activités 3A.
18. Dans certains domaines, toutefois, il a été plus difficile de démontrer que le PAM possédait effectivement un avantage comparatif. Au niveau institutionnel, ses compétences se sont avérées limitées et ses capacités en matière de construction de routes et de procédures administratives n'étaient pas adaptées à la gestion de grands projets d'infrastructures. Par ailleurs, l'expérience

¹² R. Chiwara et P. Ajang. 2015. Évaluation du PNUAD pour le Soudan du Sud (2012–2016).

¹³ Évaluation interorganisations de l'action humanitaire pour le Soudan du Sud, 2015.

du bureau de pays était limitée pour ce qui est du renforcement multisectoriel de la résilience à long terme.

19. Malgré un contexte difficile, le PAM a réussi à ne pas déroger à son mandat ni à ses principes humanitaires. Les parties prenantes bien informées n'ont pas eu l'impression que les restrictions imposées par le Gouvernement étaient systématiques, et le PAM a pu apporter une aide à ses bénéficiaires en fonction de leurs besoins, dans des zones contrôlées par le Gouvernement comme dans des zones contrôlées par l'opposition. Le fait d'éviter le recours systématique à la force pour assurer la protection a contribué à préserver la neutralité du PAM.
20. Néanmoins, des restrictions d'accès ont été fréquemment imposées par le Gouvernement et par l'opposition, s'agissant notamment du refus répété du Gouvernement d'autoriser le PAM à apporter une assistance aux bénéficiaires résidant aux abords de la ville de Wau.
21. Compte tenu du volume considérable de l'assistance alimentaire introduite par le PAM dans l'économie sud-soudanaise, le risque que l'intervention humanitaire attise le conflit était élevé. Le risque était particulièrement important lorsque les ressources humanitaires échappaient au contrôle direct du PAM (par exemple, avec l'imposition de redevances aux transporteurs sous contrat). Toutefois, il n'existe aucun élément montrant que le PAM a permis aux autorités ou aux milices de détourner l'utilisation de ses ressources.

Facteurs influant sur les décisions stratégiques et qualité de celles-ci

22. Afin de faciliter l'élaboration de stratégies et la prise de décisions, le bureau de pays a conduit ou financé une série d'études sur l'alimentation et la nutrition, notamment les suivantes: études du système interorganisations de suivi de la sécurité alimentaire et de la nutrition, analyses de l'IPC, évaluations des marchés, analyses des moyens d'existence des réfugiés et études ponctuelles sur les causes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition (par exemple analyse intégrée approfondie de la sécurité alimentaire et nutritionnelle)¹⁴. Toutefois, les causes profondes de la dénutrition au Soudan du Sud demeurent mal comprises.
23. Les données issues du suivi ont eu une influence limitée sur la prise de décisions stratégiques, notamment parce que l'insécurité a empêché le PAM de recueillir des données issues du suivi qui soient fiables et cohérentes. En 2015, la communication de l'information est devenue plus régulière et normalisée, et le suivi et l'évaluation ont été intégrés aux activités. Cependant, les indications relatives au suivi des activités de renforcement de la résilience et des opérations spéciales sont restées peu satisfaisantes.
24. S'inspirant des politiques nationales et des politiques du PAM, le bureau de pays a élaboré une stratégie relative à la problématique hommes-femmes pour 2015–2020, qui définit des objectifs en matière de recrutement, de formation, de programmation et de communication d'informations sur cette question. Une analyse rigoureuse des problèmes de protection a été intégrée à la prise de décisions stratégiques, afin de minimiser pour les femmes bénéficiaires le risque d'exposition à des violences sexistes, et une stratégie de protection a été mise en place.
25. Le PAM a contribué à renforcer les capacités nationales de suivi et d'analyse dans plusieurs ministères partenaires, même si cette activité s'est considérablement ralentie après 2014. Parmi les initiatives pertinentes figurent l'établissement de partenariats avec le Gouvernement aux fins de la mise en place des dispositifs de suivi (notamment le système de suivi de la sécurité alimentaire et de la nutrition et l'IPC), l'analyse contextuelle de la résilience et l'évaluation de la sécurité alimentaire et de la nutrition en milieu urbain à Juba. Les données, les analyses et les rapports de suivi du PAM ont été largement diffusés auprès de publics nationaux afin de parvenir à un consensus sur les besoins et les mesures à prendre.
26. L'évaluation a mis en évidence une série complexe de facteurs influant sur les choix stratégiques. Le mandat, la stratégie et les politiques du PAM servaient de point de départ, parallèlement à une analyse des besoins humanitaires et de développement ainsi que des capacités et des priorités

¹⁴ Analyse intégrée approfondie de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, juin 2016.

nationales, et à des considérations sur les avantages comparatifs du PAM. La disponibilité de ressources n'était pas un obstacle majeur: la déclaration d'une situation d'urgence de niveau 3 a attiré l'attention sur les interventions et favorisé la mobilisation de fonds¹⁵. Toutefois, certaines activités comme celles du module de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence et le projet relatif aux routes de desserte ont parfois souffert d'un manque de fonds. Des défaillances dans la filière d'approvisionnement en aval et des contraintes logistiques concernant les parachutages et les couloirs de transport terrestre ont conduit à limiter l'ampleur des distributions en nature.

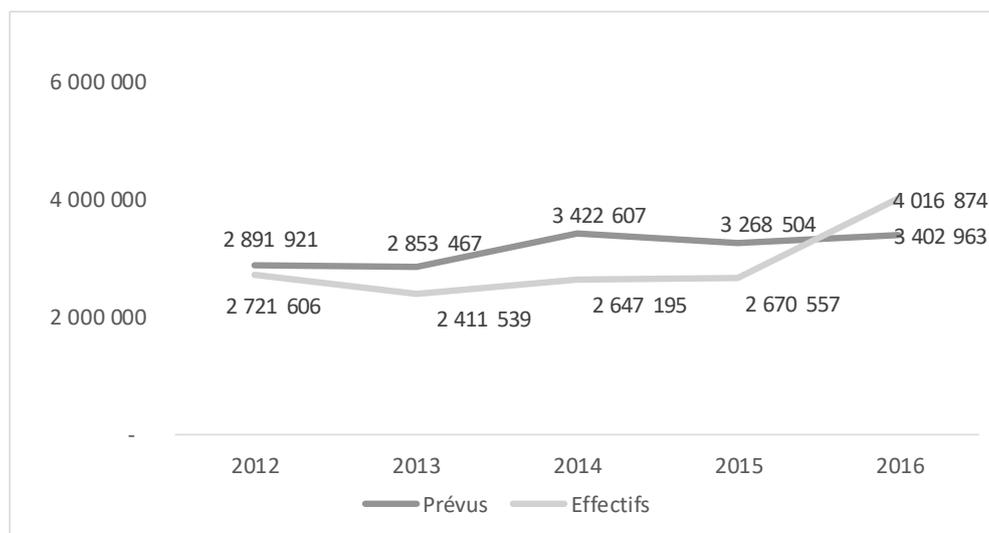
27. Le manque de personnel a considérablement limité la capacité du PAM à prendre des décisions stratégiques. Il s'est avéré difficile de pourvoir des postes importants par le biais du processus de réaffectation, notamment des postes de direction concernant les programmes, les opérations logistiques et l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité, et le PAM a fait appel de manière disproportionnée à du personnel engagé pour une courte durée. Le fichier pour les interventions d'urgence de niveau 3 a permis de pourvoir temporairement plusieurs postes, mais il n'a pas été aussi utile s'agissant de certaines fonctions ayant trait à la logistique et à la nutrition.
28. Le bureau de pays a constaté l'existence de risques très préoccupants pour la performance et a proposé une série complète de mesures d'atténuation, conformément aux procédures institutionnelles. Toutefois, aucun suivi n'a été assuré au regard de ce plan d'atténuation des risques. D'autres évaluations des risques et mesures d'atténuation au niveau national ont été mises au point pour faciliter la prise des décisions opérationnelles courantes. Afin de favoriser une certaine flexibilité opérationnelle, un équilibre a été trouvé entre la nécessité de gérer les risques et de prendre des mesures correctives et le degré accepté de risques.

Performance et résultats du portefeuille d'activités du PAM

29. Le ciblage et la hiérarchisation des priorités concernant l'assistance alimentaire ont été fondés sur des analyses du système de suivi de la sécurité alimentaire et de la nutrition et des analyses IPC, et sur la gravité de l'insécurité alimentaire. Le but était de parvenir à un consensus interorganisations au sujet des besoins et de faire en sorte que la direction soit assurée par le Gouvernement et que la planification soit coordonnée avec d'autres organismes des Nations Unies. Cela étant, du fait des grandes difficultés rencontrées pour recueillir des données fiables, la marge d'erreur dans les calculs associés à l'analyse IPC a été importante¹⁶. Le PAM s'est efforcé d'assurer des distributions mensuelles aux bénéficiaires vivant dans les camps de protection des civils et les camps de personnes déplacées, et de privilégier les distributions aux populations rurales, selon des cycles de 60 ou de 90 jours, en fonction de leur niveau d'insécurité alimentaire. Toutefois, les données du PAM mises à la disposition de l'équipe d'évaluation n'ont pas permis une vérification indépendante du degré de réalisation de ce plan.
30. Le nombre de bénéficiaires des activités nutritionnelles a été établi conjointement avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), sur la base des données provenant des enquêtes de suivi et d'évaluation normalisés des phases des secours et de la transition, et des résultats de l'analyse IPC. Les activités 3A ont été ciblées géographiquement à l'aide de données du système de suivi de la sécurité alimentaire et de la nutrition et de l'analyse IPC, et le ciblage des ménages a reposé sur les enquêtes effectuées auprès des communautés par un partenaire coopérant et sur les consultations menées avec les chefs des communautés.
31. Globalement, de bons résultats ont été obtenus par rapport aux objectifs concernant les produits. Le PAM a apporté son assistance à 2,9 millions de personnes en moyenne par an (voir la figure 5), soit 91 pour cent des bénéficiaires prévus. Plus de 64 pour cent des bénéficiaires ont reçu une assistance alimentaire générale et des transferts de type monétaire, 22 pour cent ont bénéficié d'une supplémentation alimentaire, 9 pour cent de l'alimentation scolaire et les autres des activités 3A, Vivres pour la formation et Achats au service du progrès.

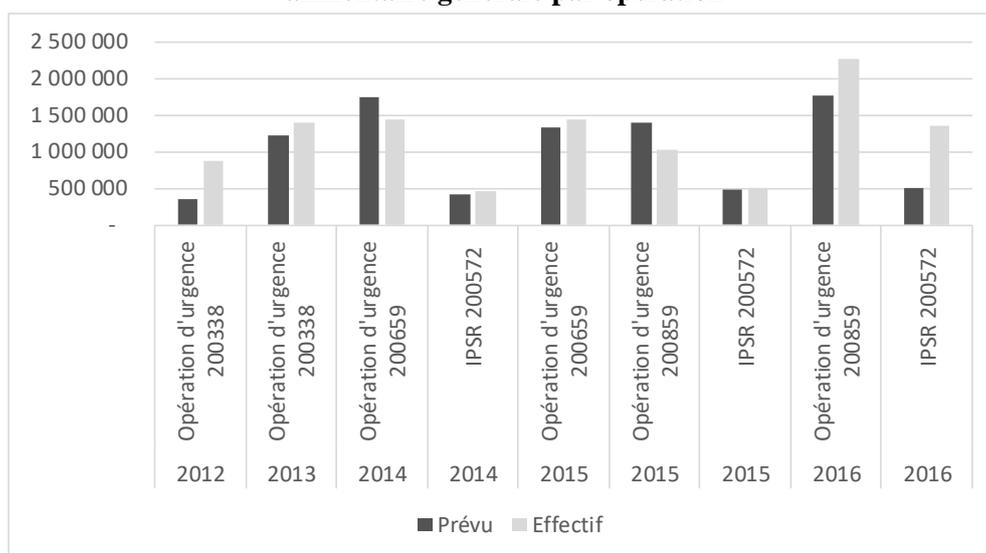
¹⁵ L'évaluation interorganisations de l'action humanitaire de 2015 pour le Soudan du Sud a également constaté cet effet.

¹⁶ Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). 2016. *Humanitarian Needs Overview*. Cette constatation figure également dans le rapport de l'évaluation interorganisations de l'action humanitaire pour le Soudan du Sud.

Figure 5: Nombre de bénéficiaires recevant une assistance par an (2012–2016)

Source: rapports normalisés sur les projets 2011-2016.

32. L'assistance alimentaire générale apportée au titre des trois opérations d'urgence et de l'IPSR a enregistré un taux moyen de réalisation de 117 pour cent par rapport au nombre de bénéficiaires vulnérables prévus (voir la figure 6), mais le pourcentage de vivres livrés par rapport à la quantité prévue est tombé à moins de 45 pour cent en 2016, alors qu'il atteignait près de 80 pour cent en 2012¹⁷. La mise en place du mécanisme itinérant d'intervention rapide a joué un rôle important, car il a permis d'intensifier les opérations d'urgence dans des zones désertées par les organisations non gouvernementales partenaires en raison de l'insécurité. Toutefois, il est ressorti de plaintes des bénéficiaires et des partenaires que les distributions de vivres étaient imprévisibles en raison des difficultés rencontrées pour assurer le bon fonctionnement de la filière d'approvisionnement, et que la livraison d'assortiments alimentaires complets n'était pas régulière.

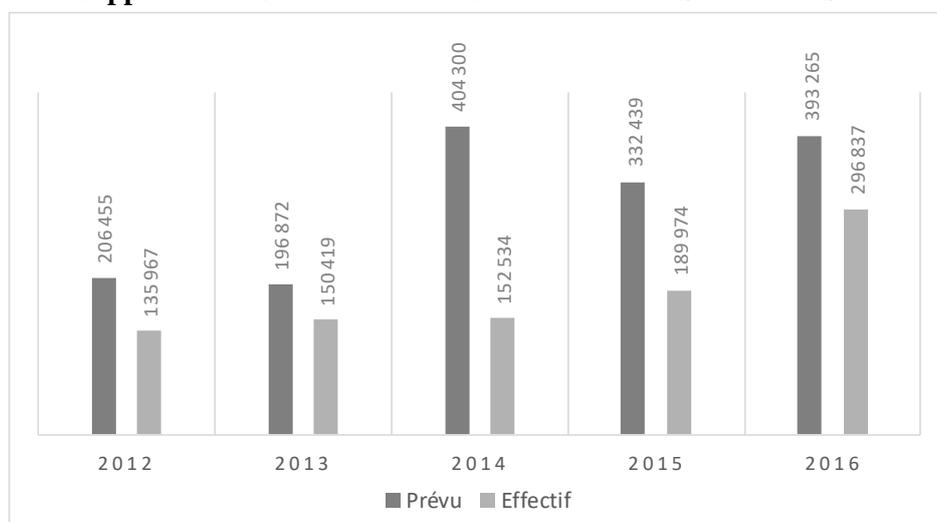
Figure 6: Nombre (effectif et prévu) de bénéficiaires de l'assistance alimentaire générale par opération

Source: rapports normalisés sur les projets.

¹⁷ Rapport normalisé sur les projets 2012–2016.

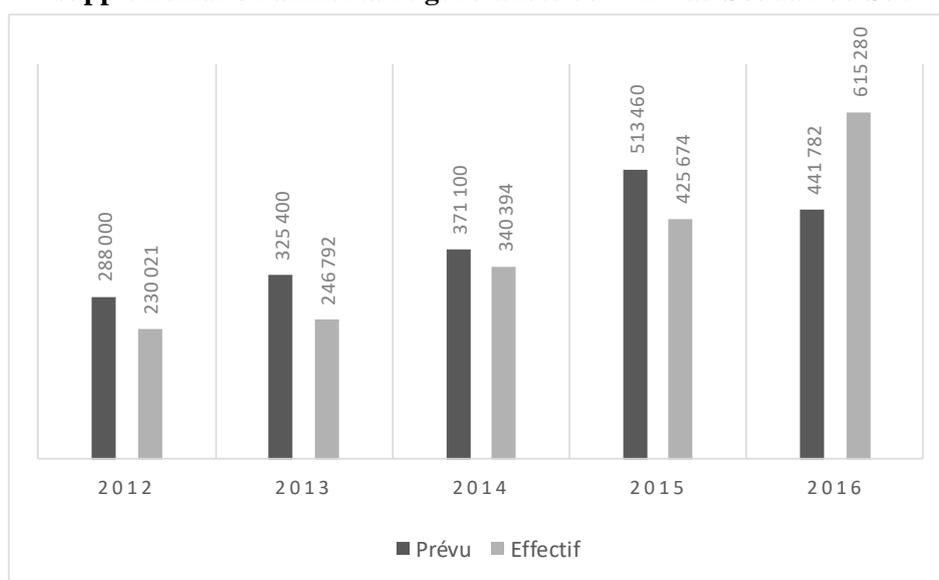
33. Dans le cadre de l'assistance alimentaire générale, le recours aux transferts de type monétaire a posé des problèmes en raison de l'insécurité généralisée, de la fragilité des marchés, de la rareté des prestataires de services financiers et de l'hyperinflation. Par conséquent, les transferts de type monétaire assurés au titre des opérations d'urgence et de l'IPSR ont atteint en moyenne 70 pour cent et 20 pour cent de leurs objectifs, respectivement. La proportion de bénéficiaires de transferts de type monétaire est restée modeste par rapport au nombre total de bénéficiaires: seules 152 671 personnes ont bénéficié de ce type de transfert en 2016.
34. Le nombre total d'enfants concernés par les programmes de supplémentation alimentaire ciblée et les programmes de supplémentation alimentaire généralisée du PAM a augmenté régulièrement (voir les figures 7 et 8). L'élargissement de la supplémentation alimentaire ciblée en 2014 a été lent, car il a nécessité la collaboration d'autres partenaires; il s'est avéré plus simple d'étendre la portée de la supplémentation alimentaire généralisée.

Figure 7: Nombre (prévu et effectif) d'enfants âgés de 6 à 59 mois bénéficiaires de la supplémentation alimentaire ciblée du PAM au Soudan du Sud



Source: rapports normalisés sur les projets 2011–2016.

Figure 8: Enfants âgés de 6 à 23 mois, 6 à 35 mois et 6 à 59 mois bénéficiaires de la supplémentation alimentaire généralisée du PAM au Soudan du Sud



Source: rapports normalisés sur les projets 2011–2016.

35. En moyenne, le nombre de bénéficiaires des activités 3A a dépassé 80 000 par an, soit un taux de réalisation des objectifs annuels allant de 49 pour cent à 129 pour cent. Les contraintes de financement, les ruptures d'approvisionnement et l'insécurité ont été les principales causes de la sous-performance observée dans ce domaine. En situation de concurrence pour des ressources limitées, la priorité a été donnée aux interventions visant à sauver des vies.
36. Seul un quart des 800 kilomètres de routes de desserte prévus a été construit. La longueur des processus de sélection, les contraintes liées à la sécurité, le manque de personnel du PAM spécialisé dans l'ingénierie et les procédures d'achat mal adaptées ont contribué aux retards. Toutefois, la qualité des routes achevées serait satisfaisante.
37. Les activités Achats au service du progrès ont soutenu 136 groupements d'agriculteurs et permis d'acheter 462 tonnes de denrées alimentaires à 13 d'entre eux. Ce volume n'atteint pas 10 pour cent de l'ensemble des vivres achetés localement par le PAM et représente moins de 1 pour cent des besoins en produits alimentaires du PAM au Soudan du Sud. Bien que 12 entrepôts aient été construits, moins de 10 pour cent de cette capacité d'entreposage ont été utilisés par les groupements d'agriculteurs.
38. Le programme d'alimentation scolaire a profité en moyenne à 300 000 enfants par an, soit 20 pour cent de l'ensemble des élèves du primaire selon les estimations. Parmi ces enfants, 44 pour cent étaient des filles (le taux national de scolarisation des filles dans le primaire était de 39 pour cent)¹⁸. Selon les rapports, près de 900 salles de classe ont été remises en état, mais rien ne permet d'affirmer que des améliorations connexes ont été apportées en matière d'assainissement dans les écoles, de jardins scolaires ou d'installation de fourneaux à bon rendement énergétique.
39. Les effets directs ont été évalués par rapport aux quatre objectifs de la stratégie pour le pays.
40. Il faut reconnaître que c'est en partie l'assistance alimentaire générale d'urgence, accompagnée d'une supplémentation alimentaire généralisée élargie, qui a permis d'éviter qu'une grave insécurité alimentaire ne se transforme en une famine généralisée. Les services communs ont joué un rôle essentiel dans l'efficacité des interventions d'urgence du PAM. Les effets directs en matière de nutrition, mesurés par le taux de récupération, ont été satisfaisants. Le contexte national a nui au lancement des transferts de type monétaire au Soudan du Sud. Toutefois, partout où cette modalité a été adoptée dans le cadre des interventions d'urgence, elle s'est avérée beaucoup plus rentable, prévisible et disponible en temps utile que les transferts en nature¹⁹, et a présenté des avantages secondaires potentiels pour l'économie locale.
41. S'agissant du renforcement des moyens d'existence et de la résilience, le bilan est mitigé. Alors que les bénéficiaires appréciaient les actifs créés grâce aux activités 3A, tels que des digues, des routes de desserte et l'acquisition de connaissances, la qualité des routes tertiaires laissait à désirer. La plupart des activités 3A n'ont pas dépassé le court terme, et rien ne permet d'affirmer qu'elles ont été associées aux actions multisectorielles de longue durée complémentaires indispensables pour renforcer la résilience face aux chocs compromettant la sécurité alimentaire. Les activités 3A ont accusé des retards dus à la signature tardive des accords de partenariat sur le terrain avec plus de 80 partenaires coopérants.
42. Les progrès enregistrés en matière d'amélioration de l'accès aux marchés et des filières de produits ont été limités. Aucune donnée quantitative n'était disponible et les données empiriques semblaient indiquer que les routes de desserte avaient eu peu d'effets positifs sur la production agricole. Les résultats de l'initiative Achats au service du progrès ont été limités et leur pérennité est aléatoire.

¹⁸ Évaluation du module de l'éducation, Soudan du Sud, 2016.

¹⁹ En outre, sur le plan nutritionnel, le rapport des taux coût-efficacité des transferts monétaires et des distributions en nature (valeur Oméga) a progressé pendant la courte période (septembre 2015-mars 2016) pour laquelle des données étaient disponibles (analyse et cartographie de la vulnérabilité – PAM, mars 2016).

43. Le PAM a largement contribué à améliorer l'accès aux services de base à des fins d'éducation. Malgré des fluctuations dans les taux de scolarisation et de poursuite des études dues à l'évolution des conditions de sécurité, le programme d'alimentation scolaire a donné à maintes reprises de bons résultats, s'agissant en particulier des taux de poursuite des études (99 pour cent en 2013, 92 pour cent en 2014, 89 pour cent en 2015 et 78 pour cent en 2016). Le programme a également contribué à favoriser l'égalité entre les sexes, en partie grâce à des mesures d'incitation destinées aux filles. Toutefois, l'efficacité globale de l'alimentation scolaire dépendait de la mise en place d'une série d'interventions complémentaires et de l'établissement d'un cadre stratégique interorganisations solide qui faisait défaut.
44. Des synergies ont été créées dans le portefeuille d'activités du PAM grâce à l'intégration de l'assistance alimentaire générale et des activités nutritionnelles. Mais diverses possibilités d'intégrer la nutrition dans les activités 3A et Vivres pour l'éducation n'ont pas été exploitées, et les synergies entre les activités 3A, le projet relatif aux routes de desserte et l'initiative Achats au service du progrès ont été peu nombreuses.
45. Des synergies entre opérations ont été créées avec toute une série d'organismes des Nations Unies, notamment dans le cadre de la collaboration avec l'UNICEF (par le biais des missions intégrées du mécanisme d'intervention rapide), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) (pour les opérations concernant les réfugiés), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) (en qualité de partenaire opérationnel pour la logistique et les systèmes d'enregistrement biométrique) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (pour ce qui est du module de la sécurité alimentaire, des évaluations de la sécurité alimentaire et du renforcement de la résilience). Toutefois, le bureau de pays aurait pu collaborer avec le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) afin de tirer parti de son avantage comparatif en tant qu'agent d'exécution spécialisé dans les projets d'infrastructures.
46. Les constatations relatives à la pérennité des actifs créés dans le cadre du projet relatif aux routes de desserte n'ont guère été concluantes. Les plans d'entretien supposaient que le Gouvernement se chargerait de l'entretien à long terme; toutefois, compte tenu du contexte budgétaire actuel, la crédibilité du Gouvernement est limitée. Dans les circonstances présentes, l'aptitude des communautés à entretenir les actifs établis grâce aux activités 3A est également compromise.
47. Compte tenu des moyens fortement restreints dont dispose le Gouvernement, il est peu probable dans l'immédiat que les services gérés par le PAM soient repris par des institutions nationales. Des progrès limités mais non négligeables ont été accomplis s'agissant de faire appel au secteur privé pour maintenir ces services – par exemple, en passant d'un service de données gratuit pour l'utilisateur à un modèle de partage des coûts pour les services d'Internet, avec l'aide du module des télécommunications d'urgence.
48. En termes d'efficience, la logistique a été le principal facteur de coût. Les composantes transport terrestre, entreposage et manutention de l'opération d'urgence et de l'IPSR ont représenté 55 pour cent du total des coûts opérationnels pendant la période 2013–2016²⁰. Le recours fréquent au transport aérien et les carences du réseau de routes nationales sont à l'origine de ces dépenses logistiques. Pour aller de Juba à Bentiu, le coût était de l'ordre de 350 dollars par tonne pour une charge utile de 40 tonnes²¹ – soit plus du double du tarif facturé²² dans les pays voisins sur une distance comparable. Le PAM a étudié diverses solutions pour réduire les frais de transport, notamment: recourir davantage aux avions à voilure fixe qui coûtent moins cher; prépositionner les produits par la route pendant la saison sèche; ouvrir de nouveaux couloirs de transport terrestre à partir du Soudan; et utiliser autant que possible les transferts de type monétaire.

²⁰ Cette proportion atteint 58 pour cent si les coûts de transport extérieur sont inclus.

²¹ Évaluation du marché des transports au Soudan du Sud et évaluation des moyens logistiques (2015).

²² Les tarifs sont analogues en République démocratique du Congo.

49. La mise en place de systèmes d'enregistrement biométrique – y compris le système de gestion des opérations en espèces (SCOPE), la plateforme numérique du PAM pour la gestion des bénéficiaires et des transferts – a donné la possibilité d'obtenir d'importants gains d'efficacité du fait de la plus grande fiabilité des registres des bénéficiaires. Le coût de l'enregistrement effectué à l'aide du système SCOPE a été estimé à 5 dollars par ménage²³, chiffre à comparer aux 1 000 dollars que coûterait un ménage éventuellement inclus par erreur dans une opération d'urgence pendant un an²⁴.
50. Toutefois, des carences dans la planification et la coordination entre usagers ont conduit dans certains cas à une utilisation peu efficace des services logistiques communs mis gratuitement à la disposition des usagers. Faute d'incitation financière encourageant les organisations à planifier efficacement leurs activités, les aéronefs et les autres ressources n'ont pas été utilisés de manière efficace ou ont été déployés à très bref délai²⁵.
51. Grâce au Mécanisme de gestion globale des vivres, le délai moyen de livraison des denrées alimentaires a été ramené de 120 à 53 jours; cependant, à cause des fréquentes ruptures d'approvisionnement, la fiabilité et la ponctualité des livraisons de vivres ont laissé à désirer. En raison des plans de dotation en ressources des donateurs et d'autres difficultés, les arrivages de produits alimentaires ont été irréguliers. Les responsabilités afférentes à la chaîne d'approvisionnement étaient réparties entre plusieurs fonctions de gestion dotées d'un personnel insuffisant.
52. Le bureau de pays a rencontré des difficultés pour satisfaire aux exigences institutionnelles minimales en matière de suivi et de communication de l'information, et les indicateurs d'effet direct utilisés pour suivre la résilience et les opérations spéciales étaient peu satisfaisants. Les carences du système de suivi et d'évaluation du bureau de pays ont été partiellement corrigées à compter de 2015. Cependant, les restrictions d'accès permanentes ont en partie empêché le bureau de pays de recueillir des données suffisantes sur les effets directs.

Conclusions

53. Pour évaluer la performance du PAM, il faut prendre en compte explicitement le contexte extrêmement difficile, complexe et en évolution constante, dans lequel il a opéré au Soudan du Sud. Il s'agissait notamment des besoins humanitaires importants, de la fragilité de la capacité de gouvernance, des infrastructures rudimentaires et de la forte insécurité, qui avaient une incidence tant sur l'accès de l'aide humanitaire que sur le bien-être des communautés et du personnel du PAM.
54. Le portefeuille d'activités du PAM était tout à fait pertinent: il a démontré que le PAM était capable de travailler dans le contexte de l'urgence et celui du développement, d'assurer dûment la transition entre les interventions visant à répondre aux besoins d'urgence et l'harmonisation avec le programme de renforcement de l'État, et de faire de nouveau face à une situation de crise aiguë de grande ampleur. La principale difficulté a été de faire en sorte que le PAM soit à même de garantir l'articulation des opérations – à savoir veiller à ce que les activités d'urgence à court terme soient menées en tenant compte du développement à long terme et des problèmes interdépendants.
55. L'élaboration d'une stratégie pour le pays a permis de procéder à une réorientation stratégique qui a été bénéfique pour ce nouveau pays et ses institutions, mais les événements ont rapidement repris le dessus. Le bureau de pays n'a pas été capable d'anticiper et de concevoir une approche stratégique globale révisée pour faire face à la nouvelle situation, à savoir une crise aiguë se prolongeant sur plusieurs années. Un ensemble de facteurs, notamment des retards persistants

²³ Estimation communiquée par le bureau de pays du PAM.

²⁴ L'opération d'urgence a permis d'aider 253 903 ménages pour un coût total de 250 490 565 dollars.

²⁵ Constatation fondée sur les données recueillies par le personnel du module de la logistique.

- dans le recrutement de personnel essentiel, qui a compromis la capacité de planification et de programmation stratégiques du bureau de pays, a aggravé cette situation.
56. Le PAM a veillé à la cohérence stratégique avec le Gouvernement et les autres partenaires de développement. Les dispositifs du PNUAD et du cadre de coopération intérimaire ont visé à favoriser la cohérence entre les organismes des Nations Unies; toutefois, ils ont été utilisés pour uniformiser la communication de l'information plutôt que pour coordonner l'action interorganisations. La complexité et l'ampleur de cette crise aiguë de longue durée exigeaient de renforcer le rôle d'encadrement des Nations Unies, afin de susciter une action interorganisations coordonnée. Des possibilités de tirer parti des synergies internes ont été déterminées, mais elles sont restées dans une large mesure inexploitées. Il existait de fortes synergies externes avec plusieurs autres organismes des Nations Unies, qui tiraient parti des ressources complémentaires pour faire face à une série de besoins des bénéficiaires. Il s'agit d'une piste importante à creuser, car les programmes du PAM doivent trouver un équilibre entre la nécessité de créer des synergies internes entre les opérations au niveau des ménages et le risque, à l'inverse, de concentrer les ressources sur un petit nombre de bénéficiaires.
 57. Les compétences du PAM en matière d'évaluation et d'analyse ont été particulièrement utiles pour la définition des priorités en matière de ciblage des programmes et pour la prise de décisions, s'agissant notamment de l'intégration des analyses relatives à la protection et à la problématique hommes-femmes. Toutefois, des analyses plus approfondies des causes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle auraient permis d'améliorer la conception des programmes.
 58. L'assistance alimentaire d'urgence du PAM a été efficace. Pratiquement toute l'assistance alimentaire dont a bénéficié le pays a été fournie par le PAM, qui a été capable de l'intensifier rapidement pour répondre aux besoins. Le mécanisme d'intervention rapide a permis au PAM d'atteindre les bénéficiaires dans des endroits caractérisés par une forte insécurité, en l'absence de partenaires coopérants. Néanmoins, dans ces circonstances, il a été difficile de mettre en œuvre les transferts de type monétaire à plus grande échelle, et les activités de construction de routes de desserte n'ont pas atteint leurs objectifs. La participation des femmes aux activités du PAM a été satisfaisante, et une attention particulière a été prêtée à l'amélioration de leur protection.
 59. Au niveau des effets directs, l'assistance alimentaire générale, notamment les transferts de type monétaire, et les activités nutritionnelles ont contribué à éviter l'effondrement de la sécurité alimentaire. L'alimentation scolaire a permis d'améliorer les taux de scolarisation et de poursuite des études. Cela étant, dans le cas des interventions relatives aux moyens d'existence, une approche plus prévisible et régulière aurait été plus utile que les accords annuels conclus avec les partenaires coopérants.
 60. Des progrès méritoires ont été accomplis pour ce qui est de contribuer à l'élaboration des politiques nationales et au renforcement des capacités techniques, grâce aux partenariats établis avec une série de ministères. Cette réussite a été toutefois compromise par la dégradation de la situation. Les nouvelles approches susceptibles de contribuer à la durabilité – notamment le renforcement des capacités du secteur privé – ont tardé à se mettre en place.
 61. Les coûts logistiques afférents aux livraisons en nature ont été un élément déterminant du rapport coût-efficacité global. Le PAM, qui était tout à fait conscient de la nécessité de maîtriser les coûts, a mis en place une série d'innovations afin de les réduire autant que possible. Dans la perspective de la diminution des ressources et de l'augmentation des besoins, il faut encore recourir à de nouvelles mesures d'économie.

Recommandations

No.	Objet	Justification	Recommandation	Responsable(s) et calendrier
1	Orientation stratégique	La stratégie de pays pour le Soudan du Sud doit être mise à jour et adaptée à l'évolution du contexte national. Cette nouvelle stratégie devrait donner au PAM les orientations nécessaires pour faire face à une crise aiguë qui dure depuis plusieurs années, et laisser la latitude voulue pour qu'il puisse s'adapter à l'évolution rapide des besoins.	<p>1. Le PAM devrait:</p> <p>a) définir un cadre stratégique pour répondre aux besoins du Soudan du Sud en proie à une crise aiguë de longue durée, en tenant compte de l'aptitude limitée du Gouvernement à assurer la direction du processus; et</p> <p>b) appeler le système des Nations Unies à définir un cadre stratégique interorganisations et une approche commune pluriannuelle pour faire face à cette crise aiguë de longue durée.</p> <p>La feuille de route intégrée offre l'occasion de traiter cette question en 2017.</p>	Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège: 2017-2018.
2	Synergies entre action humanitaire et développement	Tout en reconnaissant que l'assistance destinée à sauver des vies est prioritaire, le PAM devrait prendre les dispositions voulues pour que les activités d'urgence à court terme soient menées en tenant compte du développement à long terme et des problèmes interdépendants.	<p>2. Le PAM devrait améliorer les synergies entre action humanitaire et développement:</p> <p>a) en élaborant une stratégie pour remédier aux contraintes sous-jacentes qui entravent l'utilisation à plus grande échelle des transferts de type monétaire (y compris en renforçant les filières d'approvisionnement et en plaidant pour le commerce transfrontalier et l'amélioration des infrastructures financières et de transport), ce qui permettrait d'apporter dans les délais voulus une assistance d'urgence plus importante à un coût avantageux, tout en ayant une incidence à long terme sur le renforcement de l'accès aux marchés et des marchés de produits locaux;</p> <p>b) en conservant l'objectif à long terme de contribuer au Plan gouvernemental de développement du secteur de la santé, y compris le développement des capacités et toute autre forme d'appui pour l'application des directives sur la gestion communautaire de la malnutrition aiguë au niveau du pays, des États et des comtés; la sensibilisation et l'appui pour la mise en œuvre de l'Initiative</p>	Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège: 2017-2018.

No.	Objet	Justification	Recommandation	Responsable(s) et calendrier
			<p>sanitaire de Boma lancée en 2015, en étroite collaboration avec l'UNICEF, l'Organisation mondiale de la Santé et d'autres partenaires en matière de nutrition et santé au Soudan du Sud;</p> <p>c) en établissant des partenariats avec d'autres organismes, afin de redynamiser et perfectionner une approche interorganisations du renforcement de la résilience, qui soit distincte des activités 3A et associe des interventions pluriannuelles menées par différents organismes, en vue de sa transposition et de son lancement progressifs à mesure que les conditions le permettront; et</p> <p>d) en promouvant de manière stratégique l'alimentation scolaire – selon une approche interorganisations coordonnée –, qui contribue à briser le cycle de la guerre et de la violence au Soudan du Sud au moyen de la création de "zones sûres" protégées, et sert de cadre à des interventions multisectorielles ayant trait à la santé, la nutrition et les moyens d'existence.</p>	
3	Efficience	En raison des circonstances, il est coûteux de livrer des secours au Soudan du Sud et difficile de garantir leur ponctualité. Les principaux problèmes sous-jacents sont liés à la difficulté de livrer les vivres aux bénéficiaires et de gérer la filière d'approvisionnement à moindre frais.	<p>3. Le PAM devrait améliorer encore le rapport coût-efficacité en adoptant une approche pluriannuelle des interventions d'urgence.</p> <p>a) Le PAM devrait collaborer avec d'autres organismes, dont l'UNOPS, afin de déterminer les cas où les investissements de donateurs ciblés dans les infrastructures de transport sont susceptibles de générer des économies pluriannuelles sur les coûts logistiques, notamment: réalisation d'analyses coût-avantages de travaux de réparation stratégiques des grands axes routiers pour permettre un accès pendant la saison des pluies; investissement en faveur de l'amélioration du transport fluvial; et investissement dans l'entretien des pistes d'atterrissage stratégiques pour pouvoir</p>	Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège: 2017-2018.

No.	Objet	Justification	Recommandation	Responsable(s) et calendrier
			<p>utiliser davantage les aéronefs à voilure fixe.</p> <p>b) Compte tenu des résultats de l'analyse coût-avantages, élaborer à l'intention des donateurs une stratégie conjointe de plaidoyer en faveur d'investissements stratégiques et limités dans les infrastructures.</p> <p>c) En collaboration avec des partenaires (notamment l'OIM et le HCR), définir une stratégie visant à doter tous les Sud-Soudanais d'une identité numérique et comprenant un accord sur l'interopérabilité et le partage des données entre les systèmes.</p> <p>d) Envisager d'introduire dans le module de la logistique un principe de recouvrement des coûts régulier, afin d'encourager une meilleure planification prévisionnelle et une utilisation plus efficiente des ressources.</p> <p>e) Renforcer la gestion de la filière d'approvisionnement grâce aux dispositions suivantes:</p> <p>i) former un groupe de travail sur la chaîne d'approvisionnement intégrée, afin de déterminer les besoins et les ressources et de hiérarchiser les plans d'opérations;</p> <p>ii) renforcer la dotation en personnel de l'équipe du budget et de la programmation, notamment pour améliorer la liaison avec les donateurs au sujet des expéditions de vivres; et</p> <p>iii) compte tenu de l'importance du Mécanisme de gestion globale des vivres pour le Soudan du Sud, examiner les possibilités de renforcer la contribution du mécanisme à l'intervention.</p>	

No.	Objet	Justification	Recommandation	Responsable(s) et calendrier
4	Qualité des programmes	<p>Faute de données et d'analyses, le bureau de pays ne peut toujours pas tirer de conclusions fondées sur des éléments probants au sujet des approches programmatiques les plus efficaces et efficaces à adopter.</p> <p>Des possibilités de tirer parti des synergies internes entre les activités ont été déterminées, mais elles sont restées dans une large mesure inexploitées.</p> <p>Les accords de partenariat sur le terrain passés pour une courte durée avec les partenaires coopérants ne facilitent pas une programmation suivie avec les bénéficiaires.</p>	<p>a) Le PAM devrait investir davantage dans les évaluations et les analyses relatives à l'alimentation et la nutrition moyennant:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) l'élaboration plus poussée de la méthodologie du PAM reposant sur le système de suivi de la sécurité alimentaire et de la nutrition, afin d'évaluer périodiquement l'état nutritionnel des principaux groupes cibles concernés, en intégrant notamment des indicateurs relatifs au retard de croissance et en recoupant les résultats avec ceux du système d'enquête SMART (suivi et évaluation normalisés des phases des secours et de la transition) et d'autres mécanismes de surveillance pertinents; ii) la surveillance de la sécurité alimentaire en milieu urbain; et iii) de nouveaux investissements dans l'analyse des causes profondes de la dénutrition au Soudan du Sud, en étroite collaboration/partenariat avec d'autres organismes intéressés par la sécurité alimentaire et la nutrition, en insistant particulièrement sur les zones plus stables du pays. <p>b) Lancer et développer des programmes tenant compte de la nutrition, conformément à l'approche du mouvement Renforcer la nutrition, dans l'ensemble du portefeuille d'activités du PAM au Soudan du Sud, en particulier dans le cadre des programmes Espèces pour la création d'avoins et Assistance alimentaire pour l'éducation, mais aussi des distributions générales de vivres, en mettant par exemple l'accent sur la réduction du retard de</p>	Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège: 2017-2018.

No.	Objet	Justification	Recommandation	Responsable(s) et calendrier
			<p>croissance parallèlement à la supplémentation alimentaire ciblée et à la supplémentation alimentaire généralisée.</p> <p>c) À l'échelle institutionnelle, examiner les indicateurs utilisés pour le suivi de la résilience et des opérations spéciales au niveau des effets directs et de l'impact.</p> <p>d) Mettre en place des accords de partenariat sur le terrain pluriannuels avec les partenaires coopérants – ces accords pourraient définir des cadres stratégiques pluriannuels assortis de dispositions budgétaires annuelles.</p>	
5	Ressources humaines	<p>Les retards persistants dans le recrutement de personnel essentiel ont compromis les moyens d'action du bureau de pays, notamment sa capacité de planification stratégique.</p> <p>Le PAM a fait appel de manière disproportionnée à du personnel engagé pour une courte durée.</p>	<p>a) Le bureau de pays du PAM devrait demander et publier un examen de la dotation en personnel, en se fondant sur les effectifs nécessaires pour mettre en œuvre le nouveau plan stratégique de pays.</p> <p>b) Les moyens de l'équipe du bureau de pays chargée des ressources humaines devraient être augmentés pour faciliter le recrutement en temps voulu de personnel suffisamment qualifié et expérimenté – y compris en repérant de façon anticipée les personnes qui conviennent et en les encourageant à postuler à des postes clés dans le cadre de la réaffectation.</p> <p>c) Le Siège du PAM devrait envisager de recruter du personnel d'urgence volant qui pourrait être déployé immédiatement grâce au fichier pour les interventions d'urgence de niveau 3.</p> <p>d) Sans perdre de vue les mesures prises par le Siège du PAM pour améliorer la procédure de réaffectation, le service compétent du Siège devrait envisager de modifier encore cette procédure pour faire en sorte que tous les membres du personnel soient un jour en poste dans des régions classées difficiles.</p>	Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège: 2016-2018.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

3A	assistance alimentaire pour la création d'actifs
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPC	Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OIM	Organisation internationale pour les migrations
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets