

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 15 - 17 mai 2002**

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*



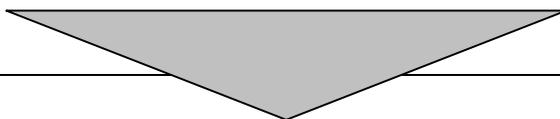
Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2/2002/3/2**  
25 mars 2002  
ORIGINAL: ANGLAIS

## RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION DE L'INTERVENTION PROLONGÉE DE SECOURS ET DE REDRESSEMENT— AZERBAÏDJAN 6121.00

**Secours et aide au redressement en  
faveur des groupes vulnérables**

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

# Note au Conseil d'administration



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

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

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

Chargé de l'évaluation, OEDE:      M. P. Mattei      tel.: 066513-2981

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



# Résumé

Depuis 1994, le PAM a réalisé une opération d'urgence (No 5302.00), immédiatement suivie en juillet 1999 par une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) de trois ans —actuellement en cours— pour tenter de remédier à l'insécurité alimentaire des personnes déplacées à l'intérieur de l'Azerbaïdjan. Les objectifs de l'IPSR sont les suivants: i) fournir des secours prolongés à 405 000 bénéficiaires au total —390 000 personnes déplacées (PDI) et 15 000 personnes vulnérables; ii) aider 50 000 rapatriés à se réinstaller et iii) contribuer à restaurer les moyens de subsistance dans les domaines de l'agriculture et de l'agroforesterie et à améliorer l'infrastructure sociale et économique par le biais d'activités vivres-contre-travail (VCT) et vivres pour la formation (VPF) destinées à 30 000 PDI. Le coût total pour le PAM est légèrement supérieur à 23 millions de dollars E.-U.

Les PDI qui ne sont pas en mesure de se réinstaller dans leur région d'origine au Nagorno Karabakh ou dans les districts environnants sont actuellement logés dans des tentes, des wagons de chemin de fer, des bâtiments inachevés, des abris souterrains et autres structures inadaptées. La ration fournie par le PAM, qui correspond à 50 pour cent des besoins journaliers, vient compléter d'autres apports alimentaires, en particulier du pain distribué par le Gouvernement d'Azerbaïdjan à des prix subventionnés. Avec son principal partenaire d'exécution *World Vision*, le PAM a pu grâce à l'IPSR préserver l'état nutritionnel des PDI.

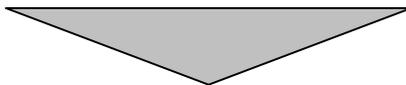
Le bureau de pays du PAM a eu beaucoup de difficultés à effectuer la réduction prévue du nombre des bénéficiaires qui devait tomber à 70 000 au cours de la troisième année de l'IPSR, à mettre en oeuvre le volet de réinstallation des PDI ainsi que les activités VCT prévues dans le domaine de l'agriculture, les terres mises à disposition étant d'une qualité insuffisante. Le PAM a toutefois participé à la phase pilote de réinstallation de 2 000 personnes déplacées dans leur région d'origine. Le PAM utilise également des rations VCT et VPF à l'appui d'un programme mis en oeuvre avec succès avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour soigner les traumatismes chez les enfants d'âge préscolaire.

Pour améliorer les conditions de vie déplorables des PDI, le PAM devrait mettre en oeuvre des activités VCT et VPF pour entretenir et réparer les abris et les systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement, construire des routes dans les camps et fournir des conseils en matière de nutrition et psychosociologie.

Le PAM a bien géré l'IPSR. Le ciblage basé sur les besoins des bénéficiaires peut être amélioré en appliquant une méthodologie d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité pour mieux identifier les groupes les plus exposés à l'insécurité alimentaire et les plus vulnérables. L'unité ACV au siège du PAM pourrait effectuer une mission afin d'aider le bureau de pays et faciliter le ciblage des bénéficiaires de la nouvelle IPSR.



## Projet de décision



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.2/2002/3/2) et note également les mesures prises jusqu'ici par la direction, ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information connexe (WFP/EB.2/2002/INF/7). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



---

## INTRODUCTION

1. Une mission composée d'un consultant spécialisé dans l'aide humanitaire, un membre du Bureau de l'évaluation du PAM et un expert national sur la parité hommes-femmes, s'est rendue en Azerbaïdjan du 25 octobre au 9 novembre 2001. Elle avait pour but d'évaluer l'assistance du PAM à partir de critères standards d'évaluation. Les membres de la mission se sont entretenus avec des représentants du Comité national pour les réfugiés et les personnes déplacées (SCRIDP), des organismes partenaires des Nations Unies, de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et de *World Vision*. La mission a consacré cinq jours à la visite des sites d'exécution du PAM et de *World Vision*. Au cours de ces visites, la mission a eu l'occasion d'assister aux distributions, de visiter des entrepôts et de constater dans quelles conditions vivent les bénéficiaires. Elle a également pu observer les activités mises en oeuvre et s'entretenir avec les bénéficiaires et des représentants des pouvoirs publics locaux, ainsi qu'avec le personnel de terrain du PAM et de *World Vision*. Au cours des deux derniers jours, une réunion a été organisée avec les membres de la mission de formulation de la nouvelle phase de l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR), au cours de laquelle les résultats des travaux et les recommandations de la mission d'évaluation ont été discutés.

---

## VUE D'ENSEMBLE DE L'IPSR

### Cadre général de la situation

2. En 1989, un conflit a éclaté entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie au sujet de l'enclave du Nagorno Karabakh; les combats se sont poursuivis, provoquant le déplacement de 600 000 personnes, jusqu'à l'instauration d'un cessez-le-feu en 1994. En outre, quelque 200 000 personnes en provenance d'Arménie se sont réfugiées en Azerbaïdjan depuis la moitié des années 1980. Le Gouvernement d'Azerbaïdjan estime que, sur les 8 millions d'habitants que compte son pays, 800 000 sont déplacés. En dépit des négociations menées par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les PDI n'ont pas pu regagner leur foyer dans le Nagorno Karabakh ou l'un des sept districts voisins, l'infrastructure ayant été en grande partie détruite pendant ou immédiatement après la guerre. Les problèmes économiques auxquels le Gouvernement d'Azerbaïdjan continue d'être confronté ne lui ont pas permis de continuer à verser ses généreuses allocations d'aide sociale. Pour les PDI, les occasions de gagner de l'argent sont rares.

### Insécurité alimentaire et pauvreté parmi la population déplacée

3. De nombreux PDI sont arrivés démunis de tout; d'autres ont dû vendre leurs avoirs pour survivre. Nombre d'entre eux, qui étaient agriculteurs, n'ont pas pu obtenir de terre. D'autres, qui travaillaient dans l'industrie ou les services, n'ont pu trouver d'emploi comparable. Les PDI avaient donc peu d'argent pour acheter de la nourriture ou des articles de première nécessité, ce qui a contribué à la détérioration de leur état de santé et à l'aggravation de la malnutrition. En 1998, le taux global de malnutrition<sup>1</sup> des enfants de PDI âgés de 6 mois à 5 ans atteignait 30 pour cent, et celui des personnes de plus de 60 ans

---

<sup>1</sup> Taux de malnutrition d'une population donnée, à savoir pourcentage de la population dont le rapport poids/taille est de - 2Z.



12 pour cent. En 1998-99, Médecins du Monde-Grèce a révélé que les personnes déplacées souffraient de graves carences en iode, responsables d'une fréquence élevée de goîtres.

### Politiques et priorités nationales dans les domaines des secours, du redressement et de la sécurité alimentaire

4. Depuis 1992, le Gouvernement d'Azerbaïdjan accorde des indemnités supplémentaires aux PDI. Il verse maintenant des allocations aux familles pauvres comptant des enfants de moins de 16 ans, des pensions aux veuves et aux invalides de guerre. Le gouvernement subventionne également le prix du pain. En principe, le Gouvernement d'Azerbaïdjan prévoit d'allouer 47 000 hectares de terres agricoles aux PDI pour les aider à devenir autosuffisants et améliorer ainsi leur sécurité alimentaire. Le gouvernement, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies, encourage la réinstallation des PDI dans les districts de Fizuli, Agdam et Terter. En appui à cette réinstallation, le PAM fournit aux PDI concernés des rations entières pendant trois mois ou des demi-rations pendant six mois.

### Rôle de l'aide alimentaire et justification de l'aide du PAM

5. Le PAM s'efforce de parer à l'insécurité alimentaire des PDI en Azerbaïdjan depuis 1993; il a commencé avec l'opération d'urgence No. 5302.00 qui lui a permis d'assister environ 100 000 bénéficiaires. Leur nombre s'est accru au fil des ans pour atteindre 215 000 durant l'opération d'urgence 5302.04. Cette opération a été suivie par l'IPSR 6121.00 mise en oeuvre en juillet 1999 pour trois ans. Le Gouvernement d'Azerbaïdjan n'étant pas encore entièrement en mesure de faire face aux problèmes économiques et sociaux, à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire, le PAM fournit aux PDI des rations couvrant environ 50 pour cent des besoins journaliers, en sus des autres apports alimentaires qu'ils reçoivent. En 1998, une enquête sur l'économie alimentaire effectuée par le PAM et *World Vision* signalait que la ration du PAM représentait 24 pour cent du revenu des ménages de PDI.

## ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE DE REDRESSEMENT ET LA CONCEPTION DE L'IPRS

### Évaluation de la stratégie de redressement

6. Le bureau de pays du PAM a préparé le descriptif de l'IPSR et la stratégie de redressement en s'aidant des *Directives pour la préparation d'une IPSR* et du document de fond intitulé *De la crise au redressement*. Il a toutefois manqué d'appui d'experts, que ce soit du bureau régional ou du siège, quand bien même l'IPSR était à l'époque d'un nouveau type. Le bureau de pays a préparé le document après qu'une mission PAM/donateurs (10-15 janvier 1999) ait recommandé les activités à mettre en oeuvre. La stratégie recommandée s'apparente beaucoup à celle de l'opération d'urgence 5302.01: par exemple, elle préconise la poursuite de l'appui au programme destiné aux enfants traumatisés par la guerre, aux orphelins de Sumgait, aux enfants tuberculeux de Baku et aux victimes de Tchernobyl.
7. Les modifications opérationnelles apportées au programme reflètent le relatif immobilisme de la situation politique et économique, le problème du Nagorno-Karadakh n'ayant pas été réglé. Le plan prévisionnel d'urgence du PAM, préparé vers la mi-2001,



n'était pas disponible lors de la conception de l'IPSR; il est revu en permanence par le bureau de pays qui a d'ailleurs dû le réviser durant la mission, le risque d'une reprise des hostilités ayant augmenté. Le plan sera utilisé pour modifier la mise en oeuvre et pour élaborer la prochaine IPSR et le scénario qu'il contient pourra servir à la conception des activités de redressement.

8. La stratégie de redressement expose les motifs pour lesquels les demi-rations continueraient d'être proposées et justifie le rôle de l'aide alimentaire. Les régions ciblées ne sont pas recensées, mais la couverture géographique est claire puisqu'il s'agit de la zone précédemment concernée. Les modes d'intervention sont expliqués. La section sur l'évaluation des risques indique qu'une recrudescence de l'activité militaire constituerait la menace principale et que le passage aux activités de redressement ne peut se faire sans une stabilité militaire et économique. Dans la stratégie de retrait, le PAM souligne que le désengagement de l'aide ne sera possible que si le Gouvernement d'Azerbaïdjan est mieux en mesure de pourvoir aux besoins des cas sociaux qu'il ne l'était en 1999, et qu'il pourrait par conséquent être nécessaire de prolonger les activités de secours.

### Évaluation de la conception de l'IPSR

9. Quatre objectifs sont énumérés dans le descriptif de l'IPSR: i) contribuer à améliorer la sécurité alimentaire des PDI et des groupes vulnérables; ii) encourager la réinstallation librement consentie des rapatriés dans leur lieu d'origine; iii) encourager l'intégration des personnes déplacées dans leur communauté; et iv) favoriser l'autosuffisance des bénéficiaires. Le premier objectif, qui mobilise 83 pour cent des ressources alimentaires et prévoit la distribution de secours alimentaires pour maintenir l'état nutritionnel des PDI, est l'objectif prioritaire. La réalisation des trois autres objectifs constituerait un progrès notable en direction du redressement. Dans le descriptif de l'IPSR, seuls 2,5 pour cent des denrées alimentaires sont alloués au volet d'appui de la réinstallation. La modicité de cette allocation, que l'on pourrait interpréter comme un manque de détermination de la part du PAM, témoigne en fait d'une perception exacte des difficultés que présente la réalisation de ce volet. L'allocation de 14 pour cent de denrées alimentaires aux activités VCT et VPF peut également sembler par trop prudente, mais le manque de terres à consacrer aux activités agricoles était patent dès 1999 et ce pourcentage modeste était donc justifié. Le suivi et l'évaluation sont traités dans le document, bien que les indicateurs de suivi utilisés soient le plus souvent numériques et liés aux livraisons au lieu d'être axés sur la réalisation des objectifs. Telle qu'elle est conçue, l'IPSR est dans ses grandes lignes conforme au document *De la crise au redressement* et inclut des activités jugées appropriées pour des phases de redressement précoce et tardif.
10. Le descriptif de l'IPSR indique que la réduction prévue du nombre de bénéficiaires des rations dépend de la réussite des activités VCT et VPF. Pour des raisons indépendantes de la volonté du PAM, nombre de ces activités n'ont pas pu être réalisées. C'est pourquoi le nombre des bénéficiaires de l'aide de secours n'a pas été réduit autant que prévu. Le nombre de PDI bénéficiant de secours prolongés devait passer de 200 000 la première année à 120 000 la deuxième et à 70 000 la troisième; or, le nombre de bénéficiaires est actuellement de 143 000. La mission estime que ces réductions, de même que les réinstallations massives de PDI envisagées, étaient optimistes à l'époque où elles ont été proposées et les juge irréalistes dans le contexte économique et politique actuel. De même, la mission est d'avis que les prévisions de croissance des activités VCT et VPF étaient par trop ambitieuses. Elles auraient toutefois pu être plus réalisables si le Programme spécial pour la sécurité alimentaire de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui devait démarrer en 1999, avait été mis en oeuvre; dans ce cas



aussi, le but fixé d'"éradiquer l'insécurité alimentaire au niveau national et des ménages" était trop ambitieux, même dans un contexte favorable de développement.

- L'IPSR a été conçue dans des délais très courts, avec des directives utiles, mais sans bénéficier de l'avis de spécialistes en la matière.
- La stratégie de redressement reposait sur la mise à disposition de terres agricoles pour les activités VCT.
- Malheureusement, très peu l'ont été, rendant ainsi impossible la réduction prévue sur trois ans du nombre de bénéficiaires .
- Le Gouvernement d'Azerbaïdjan avait certes l'intention de fournir 47 000 hectares de terres aux PDI, mais obtenir des lopins de terre dans des régions où les terres de bonne qualité et productives sont déjà insuffisantes pour les populations locales n'est pas chose aisée.
- Parfois, les terres disponibles étaient inaccessibles ou de mauvaise qualité; certaines se trouvaient à 50 km du logement des bénéficiaires.
- L'introduction d'une taxe sur l'eau d'irrigation, auparavant gratuite, et l'incapacité des PDI d'acheter les autres apports nécessaires ont fortement nui à la participation, même lorsque des terres étaient libres.
- Le fait que les bénéficiaires des activités VCT ne puissent recevoir d'autres rations a également découragé la participation.

### Recommandation:

Lors de la préparation de la nouvelle IPSR, le bureau du PAM en Azerbaïdjan devrait tirer parti du plan prévisionnel d'urgence et des différents scénarios qu'il contient pour définir dans quelles circonstances les activités de secours ou de redressement devront être mises en oeuvre; il devrait en permanence ajuster les stratégies de secours et de redressement de l'IPSR en fonction de l'évolution de la situation.

## MISE EN OEUVRE DE L'IPSR

### Évaluation et ciblage

11. Les bénéficiaires sont enregistrés par famille, en utilisant les données fournies par le Gouvernement d'Azerbaïdjan, lesquelles sont vérifiées par le PAM et *World Vision* pour éviter les enregistrements multiples ou abusifs. Ces données sont ensuite comparées à celles d'organisations distribuant une aide dans d'autres domaines. Le PAM dispose désormais d'une base de données informatisée, détaillée et crédible, sur toutes les familles bénéficiaires. Les fichiers familiaux, mis à jour à chaque distribution, sont gardés dans un endroit sûr. Les personnes qui tiennent les fichiers à jour connaissent parfaitement les caractéristiques de chaque ménage. À chaque distribution, les bénéficiaires doivent présenter un document d'identité de l'ex-Union soviétique ou le formulaire 9 qui le remplace, sur lequel est alors apposé un tampon. Les données de la carte d'identité et des fichiers familiaux peuvent être comparées pour vérifier l'information.
12. Le PAM applique actuellement des critères d'habilitation basés sur les pratiques utilisées dans l'ex-Union soviétique et par le Gouvernement d'Azerbaïdjan et qui sont bien comprises par les bénéficiaires. Le PAM utilise une série exhaustive de critères pour



définir les cas d'exclusion. Les prisonniers et les personnes ayant manqué deux distributions sont exclus définitivement, car on juge qu'ils ont agi en sachant quelles seraient les conséquences de leurs actes. Ceux qui risquent de manquer des distributions en raison de leur âge ou d'une infirmité peuvent demander à une personne enregistrée de retirer les denrées à leur place. D'autres sont exclus parce qu'ils sont plus susceptibles de trouver un emploi rémunéré et donc de subvenir à leurs besoins. Il s'agit par exemple des étudiants universitaires et des jeunes ayant achevé leur service militaire. Depuis 1999, le PAM a cessé tout nouvel enregistrement de bénéficiaires afin de réduire le nombre de personnes qu'il assiste. Il est donc impossible d'inscrire les nouveaux-nés sur les listes de bénéficiaires. Même en appliquant des critères rigoureux, le PAM n'a pas pu atteindre l'objectif irréaliste de 70 000 bénéficiaires la troisième année de l'IPSR. Ils sont actuellement au nombre de 143 000. De nombreux bénéficiaires se sont plaints à la mission et au personnel du PAM de leur exclusion qu'ils jugeaient injustifiée. Le PAM étudie chaque cas soigneusement et systématiquement, et tient le Gouvernement d'Azerbaïdjan au courant des principes qu'il applique et des mesures qu'il prend. La mission est d'avis que le ciblage gagnerait en précision et en équité s'il se fondait sur un principe d'insertion en fonction des besoins, évalués avec des techniques ACV qui permettraient de garantir que les plus vulnérables sont inscrits en priorité. Cette méthode serait plus juste que celle basée sur l'inéligibilité supposée.

### Logistique et pertes de denrées

13. Les produits sont acheminés par train par la Géorgie directement jusqu'aux entrepôts situés aux points de livraison avancés (PLA). La mission a constaté que les pertes étaient minimales et que la gestion des entrepôts répondait à des normes exigeantes. Les rations — peu nombreuses — provisoirement non distribuées sont entreposées en toute sécurité aux points de distribution. Au début de la mise en oeuvre de l'IPSR, une rupture d'approvisionnement de deux mois a contraint le PAM à réduire temporairement les repas de trois à un par jour et à fermer provisoirement 80 pour cent des centres UNICEF/PAM pour le développement de l'enfant.

### Sécurité

14. La sécurité n'est pas actuellement un problème sensible, mais elle pourrait le devenir en cas de reprise du conflit militaire ou de réinstallation de grande envergure. En outre, des mines et des munitions non explosées sont présentes dans les régions où l'on s'efforce de réinstaller les populations. Il n'y a pas eu de grave problème de sécurité sur les sites de distribution ou aux entrepôts, ni pour les bénéficiaires. Il existe cependant des problèmes de communication, comme l'a démontré l'intervention après le tremblement de terre en 2000. Des radios Codan sont actuellement installées sur de nouveaux véhicules, mais le PAM a surtout recours aux téléphones mobiles. Les personnels des organismes des Nations Unies ont reçu une formation d'une semaine en matière de sécurité au début de 2001.

### Systèmes de suivi et d'évaluation

15. Les systèmes de suivi utilisés par le PAM et *World Vision* sont efficaces. *World Vision* a douze contrôleurs sur le terrain et le PAM trois, dont le responsable des contrôles sur le terrain du bureau de pays. Le système de suivi et d'évaluation (S&E) s'appuie sur celui élaboré pour l'opération d'urgence. *World Vision* et le bureau auxiliaire de Massali établissent tous les jours des rapports de distribution détaillés. Du personnel est présent sur les sites de distribution pour discuter des problèmes avec les bénéficiaires. Des opérations de suivi consécutif aux distributions ont lieu par sondage deux fois par mois; elles donnent des informations détaillées sur les conditions de vie des ménages, donnent



aux bénéficiaires l'occasion de discuter de leurs problèmes en toute confiance et permet l'exclusion systématique des enregistrements multiples.

16. La mission a estimé qu'il fallait prendre en compte les besoins spécifiques des enfants en raison de leur vulnérabilité et des conséquences pour l'avenir de la société. Quelque 35 pour cent des PDI ont moins de 15 ans et un nombre croissant d'entre eux sont nés après les déplacements. La mission a constaté que de nombreux enfants étaient de petite taille pour leur âge, ce qui corrobore les conclusions des enquêtes nutritionnelles ad hoc qui font état d'émaciation et de retards de croissance chez les enfants de PDI. Le sondage par grappes réalisé à partir d'indicateurs multiples (MICS) en 2000 a montré que 20 pour cent d'entre eux présentaient des retards de croissance graves ou modérés, que 8 pour cent étaient émaciés, et que 9,5 pour cent souffraient d'insuffisance pondérale à la naissance. Par ailleurs, près de la moitié des PDI de moins de 5 ans étaient anémiques. Une enquête de 1996 sur les enfants de PDI faisait état qu'un quart d'entre eux avaient souffert de diarrhée dans les quinze jours précédents. Toujours en 1996, une enquête nutritionnelle effectuée par le PAM sur les enfants de moins de 5 ans faisait observer que 3 pour cent d'entre eux souffraient de malnutrition grave, 7 pour cent de malnutrition modérée et 20 pour cent de malnutrition légère.
17. Les programmes d'alimentation scolaire pourraient contribuer à soulager les problèmes de malnutrition infantile et à réduire les abandons scolaires, notamment chez les filles. Les résultats des enquêtes nutritionnelles sont préoccupants: il serait opportun d'effectuer des enquêtes types régulièrement pour vérifier que l'état nutritionnel ne se dégrade pas. L'enquête sur l'économie alimentaire des ménages effectuée par le PAM en octobre 2001 fait état d'une augmentation de la taille des familles, laquelle a entraîné depuis 1998 un surpeuplement et une détérioration de l'état de santé.
18. Il ressort des enquêtes sur la sécurité alimentaire réalisées par *World Vision* en 1998 avec l'aide de *Save the Children Fund* (SCF) et l'USAID, et par le PAM en 2001 que les besoins sont élevés en raison de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire grave qui touchent de nombreuses régions.

## Gestion

19. Les systèmes de gestion de l'IPSR, efficaces, sont les mêmes que ceux utilisés pour l'opération d'urgence 5302.04. Le bureau de pays est situé dans la Maison des Nations Unies, et son personnel se compose de huit agents, dont deux expatriés, le représentant et le chargé des opérations d'urgence. Les centres logistiques sont au nombre de trois: le bureau auxiliaire du PAM à Masalli doté de 12 agents auxiliaires, et les bureaux du PAM à Imishli et Mingechiver, dotés d'un effectif total de 99 agents auxiliaires. Les bureaux auxiliaires permettent d'assurer une gestion rapprochée de la mise en oeuvre. Les effectifs du PAM et de *World Vision* respectent l'équilibre hommes-femmes. Les effectifs du bureau de pays sont suffisants pour l'heure, mais toute reprise du conflit ou toute réinstallation de grande envergure nécessiterait le recrutement de personnel supplémentaire dans les domaines de l'ACV, de la logistique et du suivi.



### Recommandations:

Pour améliorer le ciblage, une mission ACV devrait avoir lieu afin de recommander les techniques de ciblage à suivre et contribuer à identifier les groupes les plus vulnérables. Les communautés de PDI devraient continuer à participer à l'identification de nouveaux critères de ciblage, en collaboration avec le Gouvernement d'Azerbaïdjan.

Le PAM devrait continuer à coopérer avec les autres organismes des Nations Unies, la société civile, ses partenaires et le Gouvernement d'Azerbaïdjan pour la réalisation d'enquêtes nutritionnelles régulières et systématiques.

Il conviendrait d'envisager la mise en place d'un programme d'alimentation scolaire.

## RÉSULTATS OBTENUS

20. L'analyse de l'efficacité et de la viabilité des activités de l'IPSR s'articule autour des objectifs énoncés dans le descriptif de l'IPSR.

### Secours prolongés

21. Pour l'heure, le Gouvernement d'Azerbaïdjan estime qu'il n'est pas en mesure de garantir l'approvisionnement alimentaire des PDI sans l'appui du PAM, et juge que les rations du PAM sont indispensables au maintien de l'état nutritionnel et de l'ordre public. (Des échauffourées ont manqué de se produire lors de la rupture d'approvisionnement fin 1999). Les rations du PAM, qui couvrent 50 pour cent des besoins alimentaires journaliers de base, ont contribué pour beaucoup à l'alimentation des PDI. Si l'on en juge par le nombre important d'hommes et de femmes au chômage qui errent durant la journée, bien peu ont les moyens d'acheter de la nourriture.
22. On a constaté pendant les distributions que plus de la moitié des personnes qui perçoivent les rations sont des femmes, ce qui confirme les rapports des contrôleurs.
23. Même si les bénéficiaires sont actuellement tributaires des rations alimentaires du PAM pour satisfaire 50 pour cent de leurs besoins alimentaires journaliers, cela ne signifie pas que cela les décourage de chercher du travail ou de trouver des revenus alternatifs. La plupart d'entre eux seraient heureux de travailler s'ils en avaient l'occasion.

### Rapatriés et réinstallation

24. Aux débuts de l'IPSR, dans le cadre d'un projet conjoint Gouvernement d'Azerbaïdjan/Nations Unies/Union européenne (EU), le PAM a assisté quelque 2 000 personnes déplacées qui retournaient à Horadiz, dans les territoires libérés, en leur fournissant des rations complètes pour trois mois ou des demi-rations pour six mois. La réussite de ce projet pilote a toutefois été compromise par la présence de mines et de munitions non explosées, par le fait que tous les rapatriés n'étaient pas des agriculteurs et par le manque d'emplois extra-agricoles. De même, la destruction totale de l'infrastructure, la réticence des filles à revenir dans des régions où les soldats sont en grand nombre et les problèmes psycho-sociaux liés à un retour dans un foyer dévasté ont également joué un rôle négatif. L'IPSR envisageait le retour de 50 000 personnes, mais ce chiffre se fondait sur l'espoir d'un règlement politique du problème de l'enclave du Nagorno Karabakh, lequel n'a pas eu lieu. Bien que presque tous les PDI désirent vivement retourner dans leur foyer, toute réinstallation de grande envergure passe obligatoirement par une résolution du problème politique.



### Recommandation:

Si, à l'avenir, le PAM devait participer à l'appui à la réinstallation, il devrait fournir trois mois de rations complètes et organiser des activités VCT pour la reconstruction et VPF pour des initiatives psychosociales et autres afin de fournir un appui plus durable.

### Redressement (VCT et VPF)

25. Avec ses activités VCT et VPF, le PAM avait prévu d'assister 5 000 personnes la première année, 10 000 la deuxième et 15 000 la troisième; les femmes devaient représenter 65 pour cent des participants. Les domaines d'activité prévus étaient l'agriculture, l'agroforesterie, et l'infrastructure sociale et économique. Le Gouvernement d'Azerbaïdjan comptait mettre 47 000 hectares de terres à la disposition des PDI, mais celles qui ont été proposées étaient inaccessibles ou de mauvaise qualité. L'introduction d'une taxe sur l'eau d'irrigation et le manque d'argent des PDI ont largement remis en cause leur participation. L'interdiction pour les bénéficiaires des activités VCT de recevoir d'autres rations a également découragé la participation. En effet, toute personne acceptant un paiement pour les activités VCT ou participant aux programmes de micro-crédit est rayée de la liste des bénéficiaires après trois mois. Il n'est donc pas surprenant que les PDI aient préféré la sécurité relative des rations alimentaires de secours. En dépit des efforts déployés par *World Vision*, peu de PDI ont eu recours à l'option micro-crédit. Malgré les tentatives pour assurer la participation d'ONG aux activités agricoles, un seul participant potentiel a été identifié, dont les attentes se sont avérées chimériques.
26. Deux autres types d'activités VCT ont été exécutées avec des partenaires. Pendant la durée de l'IPSR, 36 centres préscolaires ont été établis en collaboration avec l'UNICEF, afin d'assurer et de stimuler le développement de 2 000 enfants nés et élevés dans un contexte de déplacement. Des auxiliaires ont été formés par le biais d'activités VPF et sont payés au titre d'activités VCT. La mission, impressionnée par la qualité du travail, est convaincue qu'un tel programme est indispensable pour éviter que le traumatisme inhérent à la condition de déplacé ne se reproduise dans la génération suivante. La deuxième activité VCT concernait la reconstruction de quatre écoles, deux avec *l'Adventist Development and Relief Agency* (ADRA) et deux avec Relief International.
27. Le PAM a également assisté Relief International en fournissant des rations VPF pendant 15 jours à 680 volontaires qui suivaient une formation dans les domaines de la santé communautaire, de l'assistance médicale de base et de la paix et de la tolérance. Le PAM et *World Vision* ont étudié la possibilité d'aider les PDI à entreprendre des activités rémunératrices par le biais d'un programme de micro-crédit. Toutefois, peu de personnes ont participé à cette initiative.
28. Sur le terrain, la mission a constaté les conditions déplorables dans lesquelles vivent les PDI. Dans nombre de sites, l'insalubrité est omniprésente, les tuyaux fuient, l'isolation est mauvaise, l'approvisionnement en eau est limité, le drainage laisse à désirer, les décharges sont inexistantes, insectes et vermines pullulent et la promiscuité règne. De telles conditions expliquent probablement en partie la fréquence élevée des maladies mentales et physiques parmi les PDI et la mauvaise santé génésique des femmes. Des activités VCT et VPF pourraient contribuer à améliorer cette situation.



### Recommandations:

Le partenariat établi avec l'UNICEF pour le programme préscolaire devrait être poursuivi, et si les circonstances le permettent, ses activités devraient être élargies à d'autres domaines.

Le PAM devrait mettre en oeuvre des activités VCT et VPF pour améliorer les conditions de vie des PDI; les activités VCT pourraient servir à réparer et entretenir les systèmes d'adduction d'eau, remédier à l'insalubrité, améliorer les logements et construire des routes à l'intérieur des camps; les activités VPF pourraient permettre d'assurer des formations dans les domaines nutritionnel et psycho-social.

Le PAM devrait s'efforcer d'obtenir du Gouvernement d'Azerbaïdjan des articles non alimentaires pour ses activités VCT. Il devrait évaluer s'il est souhaitable de modifier les mécanismes de VCT (par exemple en tant que programmes de création d'emploi) et si cela est faisable.

### Partenariat et coordination

29. Le PAM a établi trois sortes de partenariats: i) avec le Gouvernement d'Azerbaïdjan; ii) avec des organismes des Nations Unies; et iii) avec des ONG partenaires d'exécution. Le représentant du PAM a de fréquents contacts avec le Gouvernement d'Azerbaïdjan, en particulier avec SCRIDP. Le PAM a participé très activement à la Conférence nationale sur le développement, Orientations stratégiques pour le développement, qui a permis d'améliorer les relations entre le Gouvernement d'Azerbaïdjan, les organismes des Nations Unies et les ONG. La conférence a aussi servi à rechercher des solutions au problème de prétendue corruption en Azerbaïdjan. Depuis 1999, la plupart des organismes des Nations Unies ont leurs bureaux à la Maison des Nations Unies, ce qui facilite la coordination de leurs activités. En tant que membre de l'Équipe de pays des Nations Unies, le PAM a joué un rôle déterminant lors de la préparation du bilan commun de pays pour 2001, puisqu'il a dirigé le groupe thématique sur la sécurité alimentaire et présidé le Comité de la sécurité alimentaire. Le PAM a également dirigé la préparation du plan prévisionnel d'urgence des Nations Unies pour l'Azerbaïdjan. Après le glissement de terrain et les tremblements de terre de 1999 et 2000, une Équipe des Nations Unies pour la gestion des opérations en cas de catastrophe (UNDMT), dont le PAM est membre, aidera à l'avenir à coordonner les interventions lors des crises d'urgence.
30. *World Vision*, qui opère en Azerbaïdjan depuis 1994, est le principal partenaire d'exécution. Le PAM a signé une Lettre d'entente avec *World Vision* en 1996, lequel a été son principal partenaire lors de l'opération d'urgence 5302. *World Vision* fait rapport chaque jour au PAM et les deux organisations entretiennent de bonnes relations de travail tant à Baku que sur le terrain. *World Vision*, qui est une grande organisation bien dotée en personnel et en ressources, capable de réaliser des activités de suivi et d'évaluation spécialisées, a été responsable de près de 120 000 bénéficiaires. Les ONG locales n'ont pas actuellement la capacité d'assumer ce niveau d'activité. *ADRA International and Relief International* figurent également parmi les partenaires d'exécution. La lettre d'entente avec *World Vision* stipule que les données fournies dans les rapports doivent être ventilées par sexe et que les Engagements du PAM en faveur des femmes doivent être respectés.
31. La coordination avec le principal partenaire d'exécution reste inchangée depuis l'opération d'urgence 5302, mais celle avec le Gouvernement d'Azerbaïdjan et les organismes des Nations Unies s'est améliorée.



## Problèmes de ressources

32. En octobre 2001, l'IPSR présentait un déficit de 30 pour cent, représentant environ 14 000 tonnes de denrées alimentaires. Les stocks dans le pays étaient de 6 712 tonnes. Au rythme actuel de consommation, et si le déficit susmentionné est comblé, les stocks devraient suffire à prolonger l'opération d'au moins six mois. Au démarrage de l'IPSR, le retard des engagements de la part des donateurs a été comblé d'une part par des stocks de report et d'autre part par une livraison tardive de denrées au titre de l'opération d'urgence. Une rupture temporaire des stocks a entraîné la suspension des distributions pendant deux mois. Le principal bailleur de fonds est favorable à la catégorie des IPSR en raison de l'accent mis sur les activités de redressement.
33. La mission estime que les effectifs du bureau de pays sont suffisants pour les opérations actuelles mais que du personnel supplémentaire sera nécessaire lorsque la situation actuelle prendra fin. Les 400 000 dollars prévus dans le budget au titre des articles non alimentaires destinés à l'agriculture n'ont pas été utilisés. Des révisions budgétaires ont été effectuées uniquement pour des dons supplémentaires de fromage et de poisson en conserve.

### Recommandations:

Le PAM devrait envisager la possibilité d'utiliser les ressources allouées au titre des articles non alimentaires (400 000 dollars) pour les activités VCT visant à améliorer les conditions de vie des PDI.

Le PAM devrait continuer à encourager les bailleurs de fonds à visiter les sites d'exécution des activités.

## MISE EN APPLICATION DES ENGAGEMENTS DU PAM EN FAVEUR DES FEMMES

34. Depuis le début de l'IPSR, le PAM a produit entre autres trois documents: *Examen de la mise en oeuvre à mi-parcours* (1999), *Enquête sexospécifique relative à la sécurité alimentaire* (2001) et le *Plan d'action pour l'égalité entre hommes et femmes en Azerbaïdjan, 2000-2001* (2000), lequel a été jugé de très bonne qualité par un expert du PAM en mission dans le pays. Le bureau de pays dispose actuellement de deux responsables de la problématique hommes-femmes. En ce qui concerne les Engagements en faveur des femmes, le PAM a pris les mesures suivantes: i) assurer une représentation équilibrée des hommes et des femmes parmi le personnel du PAM et celui de *World Vision* (cette exigence figurait comme clause de la Lettre d'entente) et ii) assurer une représentation hommes-femmes équilibrée sur le terrain. Cela signifie que les bénéficiaires voient des femmes à des postes de décision et que les femmes bénéficiaires peuvent s'entretenir avec du personnel féminin.
35. La mission a apprécié que les données sur la population adulte et infantine soient ventilées par sexe; ces données permettent de surveiller les répercussions des activités sur les hommes et les femmes et peuvent servir à identifier des problèmes dans ce domaine. Les fichiers d'enregistrement du PAM montrent que 49 pour cent des ménages sont dirigés par des femmes et que celles-ci collectent plus de la moitié des rations. La préparation des repas est à la charge presque exclusive des femmes et les hommes ne prennent seuls les décisions sur la gestion de la nourriture que dans 15 pour cent des ménages. Dans les centres de développement préscolaire bénéficiant des rations VCT et VPF, les employés sont tous des femmes.



36. Actuellement, les femmes enceintes et les mères allaitantes ne reçoivent aucune denrée supplémentaire bien que ces groupes aient normalement besoin d'une nourriture additionnelle.

**Recommandations:**

Les besoins nutritionnels supplémentaires des femmes enceintes et allaitantes devraient être pris en considération.

Le PAM devrait continuer à donner aux femmes les mêmes possibilités que les hommes de participer aux activités VCT et VPF.

Le suivi détaillé et ventilé par sexe de toutes les activités devrait être poursuivi.

## QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES

37. Depuis dix ans, un grand nombre de PDI sont concentrés dans des zones exiguës, ce qui laisse à penser que leur présence ou leurs actes pourraient causer une dégradation importante de l'environnement. *Le rapport d'évaluation des dégâts causés par la sécheresse et des besoins prioritaires* indique que les PDI ont déboisé pour satisfaire leurs besoins en bois et ce faisant causé des dégradations considérables, mais la mission n'a pas vraiment pu constater de tels dommages. L'électricité, le kérosène et le gaz, lorsqu'ils sont disponibles, sont fournis gratuitement aux PDI bien que, dans le cas de l'électricité, les coupures de courant soient nombreuses, surtout en hiver. Certains PDI utilisent ces combustibles pour cuire les aliments et d'autres pour se chauffer. La demande de bois de feu est donc limitée. La mission a vu des femmes utiliser du bois de feu pour cuisiner, bien que la plupart lui préfèrent les tourteaux de bouse. Ce combustible peut nuire à la santé des femmes —il affecte la vue et provoque des maladies pulmonaires et cardiaques— mais la cuisson des rations fournies par le PAM ne requiert pas trop de combustible. En général, ni les activités de secours ni celles de redressement n'ont un impact négatif marqué sur l'environnement. Les conditions de vie dégradées et insalubres des réfugiés sont de loin les problèmes de santé les plus graves.

**Recommandation:**

Le PAM devrait avoir recours à des activités VCT et VPF pour améliorer les conditions de vie des PDI tant du point de vue de la santé que de l'environnement; à ce titre, il devrait utiliser des articles non alimentaires du Gouvernement d'Azerbaïdjan et faire participer les PDI à la planification et à l'établissement des priorités.



---

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

IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
VCT	Vivres-contre-travail
VPF	Vivres pour la formation
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
SCRIDP	Comité national pour les réfugiés et les personnes déplacées
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PLA	Points de livraison avancés

