

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 22 - 26 octobre 2001

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2001/6/3*
(en français seulement)

17 septembre 2001

ORIGINAL: ANGLAIS

* réimprimé pour raisons techniques

**RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION DE
L'IPR SOUDAN 04168.5 ET DE L'IPSR
SOUDAN 06189.0 (No
WIS 4168.05 et 6189.00)**

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 les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, Bureau de l'évaluation (OEDE): M. A. Wilkinson tél.: 066513-2029

Chef de l'évaluation, OEDE: M. J. Lefevre tél.: 066513-2358

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



Alors que l'intervention prolongée en faveur de réfugiés et de personnes déplacées (IPR) 04168.5 a en grande partie atteint ses principaux objectifs, la mise en oeuvre de l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 06189.0 a été entravée par le fait que la banque de donnée sur les réfugiés n'était plus à jour, par une nouvelle arrivée massive de réfugiés érythréens en mai-juin 2000 et par une incursion de rebelles en novembre et décembre 2000. L'état de santé et la situation nutritionnelle des réfugiés dans les camps pourraient être améliorés. Le rapatriement du groupe résiduel de réfugiés éthiopiens n'a été mené à bien qu'à moitié. Les contraintes budgétaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ont aggravé les carences de la coordination et de la collaboration avec le PAM et ont rendu les relations de travail difficiles avec le partenaire d'exécution gouvernemental, le Commissariat pour les réfugiés (COR). Une nouvelle lettre d'entente avec le COR attribuera au PAM la responsabilité complète de la gestion et de l'entretien des entrepôts. Les réductions effectuées dans le budget du COR ont été appliquées de façon inégale et ont été ressenties principalement dans les camps de réfugiés.

Les redevances demandées aux réfugiés pour les services de distribution de vivres et d'approvisionnement en eau dans les camps agricoles devraient être supprimées car les réfugiés semblent être retombés d'une autonomie progressive à une forte dépendance vis-à-vis de l'aide alimentaire. La possibilité pour le PAM, dans le cadre du Mémoire d'accord général entre le PAM et le HCR, de se charger à la fois de la livraison des vivres entre les points de livraison avancés (PLA) et les points de distribution finale (PDF) et de la distribution générale des vivres devrait être étudiée à nouveau. Une telle solution permettrait de régler les problèmes identifiés. Puisque les réfugiés n'ont pas encore retrouvé leur autonomie, il sera nécessaire de poursuivre l'aide alimentaire en leur faveur dans tous les camps dans le cadre de la nouvelle phase d'élargissement de l'IPSR. Cette aide devrait cependant être ciblée sur la base d'un dénombrement à jour des réfugiés et des résultats d'une enquête socio-économique, qui devraient avoir lieu dès que possible et prendre en compte l'accord tripartite sur le rapatriement conclu en mars 2001 par le Soudan, l'Érythrée et le HCR.

Projet de décision



Le Conseil d'administration prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2001/6/3) ainsi que des mesures prises par la direction jusqu'à ce jour, telles qu'elles sont présentées dans le document d'information associé (WFP/EB.3/2001/INF/13). Le Conseil d'administration encourage la prise de nouvelles mesures suite à ces recommandations, en tenant compte des observations formulées au cours des débats.



ORIGINES ET OBJECTIFS

1. C'est parce que la présente évaluation avait été reportée à plusieurs reprises en raison de nouvelles opérations d'urgence et de problèmes de sécurité que la mission a décidé d'évaluer à la fois les résultats de l'Intervention prolongée de secours (IPR 04168.5), qui s'est achevée en avril 2000, et les résultats à mi-parcours de l'Intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR 06189.0) qui a suivi.
2. La première vague massive de réfugiés éthiopiens est arrivée au Soudan en 1967 et a été suivie d'une deuxième vague en 1984–1985, lorsque plus d'un million de personnes ont franchi la frontière. Bien que de nombreux réfugiés aient peu à peu regagné leur pays, le PAM a continué, dans le cadre de l'IPR 04168.5 (novembre 1998–avril 2000), de venir en aide aux 132 931 réfugiés éthiopiens et érythréens installés dans 22 camps de différents types (camps d'accueil, camps de travailleurs et camps agricoles)¹. Le coût de la fourniture de rations alimentaires quotidiennes à tous les réfugiés et d'un appui à certains programmes d'alimentation dans le cadre de l'IPSR 04168.5 s'est élevé à 20,5 millions de dollars E.-U.
3. Les objectifs de l'IPR 04168.5 étaient de maintenir et d'améliorer l'état de santé et la situation nutritionnelle des réfugiés vivant dans des camps d'accueil jusqu'à leur rapatriement, d'accroître l'autonomie des bénéficiaires et de les rendre moins tributaires de l'aide alimentaire.
4. L'objectif principal de l'IPSR 06189.0 (mai 2000–octobre 2001) était de fournir une aide de rapatriement à un groupe résiduel de 11 919 réfugiés éthiopiens. Une double stratégie consistant à réduire la distribution générale des vivres et à accroître l'alimentation ciblée des 121 012 réfugiés érythréens restés au Soudan a été suivie. Des activités axées sur le redressement des réfugiés étaient prévues, et les Engagements du PAM en faveur des femmes devaient être mis en oeuvre grâce à la participation accrue des femmes à la gestion des vivres et aux activités de formation. Le coût total pour le PAM s'est chiffré à 15,1 millions de dollars.
5. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), dans le cadre de son mandat principal —la protection— et de ses responsabilités de supervision de la gestion des camps, de la distribution générale des vivres et de la fourniture des produits non alimentaires et des services sociaux, reste la principale organisation s'occupant des réfugiés. Le mémorandum d'accord entre le PAM et le HCR (dont la dernière version remonte à 1997) a renforcé le rôle du Programme dans le suivi des distributions de vivres.

BUT ET PORTEE DE L'EVALUATION

6. La mission était chargée d'examiner les résultats obtenus par rapport aux objectifs de l'IPR 04168.5 de l'IPSR 06189.0, et le passage d'une intervention à l'autre; d'évaluer l'efficacité et l'impact de l'action du PAM face aux problèmes rencontrés par la population de réfugiés; d'identifier et d'analyser les facteurs ayant fortement influé sur la

¹ **Les camps d'accueil** devaient à l'origine être des centres d'accueil immédiat; ensuite les réfugiés auraient dû être réinstallés; toutefois, la plupart d'entre eux ne l'ont pas été et trouvent difficilement des emplois dans les zones avoisinantes. **Les camps de travailleurs** sont situés dans des régions agricoles, où les réfugiés devraient trouver un emploi et ainsi devenir autonomes. Les réfugiés vivant dans **les camps agricoles** se sont vu attribuer cinq ou 10 feddans de terre arable qui devraient leur donner la possibilité de redevenir autonomes.



collaboration entre le PAM et ses partenaires; enfin d'étudier les mécanismes de coordination en place entre le PAM, le HCR et l'organisme gouvernemental, partenaire d'exécution, le Commissariat pour les réfugiés (COR).

EVALUATION GENERALE

7. En raison de la baisse des contributions des donateurs qui a abouti à l'élimination des intrants agricoles, de l'instabilité politique en Érythrée qui a empêché le rapatriement des réfugiés, et de l'opposition du Gouvernement soudanais à l'intégration locale des réfugiés, le PAM, travaillant en partenariat avec le HCR, n'a pas eu d'autre choix que de poursuivre l'aide alimentaire dans les années 90. La nécessité de renforcer la coopération et la coordination entre le PAM, le HCR et le COR a été considérée par la mission comme l'une des principales questions à aborder.
8. Dans le cadre de l'IPR 04168.5, l'état de santé et la situation nutritionnelle des réfugiés dans les camps se sont améliorés. Toutefois, la mise en œuvre de l'IPSR 06189.0 a été entravée par l'arrivée d'une nouvelle vague de 94 000 réfugiés érythréens à partir de mai 2000.
9. Au moment du lancement de l'IPSR 06189.0 en avril-mai 2000, le HCR ne souhaitait pas compromettre le rapatriement des réfugiés érythréens en remplaçant les anciennes cartes de rationnement illisibles par de nouvelles cartes, car un tel remplacement aurait pu faire penser aux bénéficiaires qu'un séjour prolongé au Soudan était envisagé. Puisqu'il était impossible de fournir une aide alimentaire ciblée sans l'appui d'une base de données fiable sur les réfugiés, le PAM a décidé de distribuer des demi-rations à tous les bénéficiaires.
10. Cette même absence de données a entravé la formulation de plans d'allocation des vivres, la mise en œuvre des distributions de vivres (près de 65 pour cent des cartes de rationnement des camps sont illisibles) et le suivi des distributions.
11. L'intégration des réfugiés ne rentre pas dans le cadre de la politique du Gouvernement soudanais, et n'est donc pas une solution viable à long terme. Après l'application de la clause de cessation² aux réfugiés éthiopiens en mars 2000, 5 397 réfugiés ne sont pas encore rentrés dans leur pays d'origine. Parmi eux, seulement 635 personnes ont été identifiées à la frontière. Parmi les réfugiés érythréens arrivés en masse l'année dernière, 27 000 ne sont pas repartis et viennent ainsi s'ajouter aux 121 012 réfugiés restés au Soudan.

² La clause de cessation du mandat du HCR est invoquée afin de fournir un cadre juridique à l'interruption de la protection et de l'aide matérielle du HCR en faveur des réfugiés, et à la mise en place, avec les États hôtes, d'un statut de résident de substitution pour les anciens réfugiés. Le HCR apporte habituellement une aide au rapatriement des anciens réfugiés désirant rentrer dans leur pays, mais ne disposant pas toujours des ressources requises pour le faire. (Comité directeur du HCR, EC/47/SC/CRP.30, 30 mai 1997).



CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Contexte de l'exécution

Impact du Mémorandum d'accord

12. L'expérience acquise en 34 années d'opérations n'a pas encore été complètement adaptée en fonction des nouveaux engagements de travail communs proposés dans le Mémorandum d'accord général entre le PAM et le HCR. Au Soudan, certains de ces arrangements ont déjà été mis en œuvre ou sont en partie tombés en désuétude, et il est recommandé à présent de les remettre en vigueur. Il s'agit principalement de mécanismes de coordination et de collaboration, dont il sera question plus loin. D'autres dispositifs, comme l'association formelle du HCR à une lettre d'entente tripartite, pourraient difficilement être introduits puisque des arrangements bilatéraux existent de longue date entre le PAM et le HCR et le Gouvernement soudanais. D'autres arrangements pourraient en fait améliorer l'efficacité et l'exécution générale de l'opération et leur adoption est donc recommandée dans certains cas (voir plus loin).

Financement du projet

13. Tous les fonds destinés aux deux projets en faveur des réfugiés de l'Est du Soudan qui sont examinés ici passent soit pas le HCR, soit par le PAM. L'appui financier extérieur fourni aux cinq ONG locales n'a pas fait l'objet d'une vérification détaillée car les activités de ces organisations se bornent au secteur de la santé et leurs budgets sont soumis au HCR pour approbation et financement.

Problèmes et contraintes

14. L'enregistrement des Érythréens en vue du rapatriement était en cours au moment du lancement de l'IPSR 06189.0. Comme cela a été indiqué plus haut, le HCR, ne souhaitant pas faire penser qu'un séjour prolongé au Soudan était envisagé, n'a pas voulu remplacer les vieilles cartes de rationnement illisibles par de nouvelles cartes. Faute d'une base pour allouer et distribuer la nourriture à des bénéficiaires ciblés, le PAM a décidé de distribuer des demi-rations à tous.
15. L'aide au rapatriement comportant des vivres pour trois mois destinée aux réfugiés éthiopiens qui était prévue dans le cadre de l'IPSR 06189.0 n'a pas pu être distribuée car le rapatriement n'a pas eu lieu après l'entrée en vigueur de la clause de cessation le 1er mars 2000. L'allocation de vivres pour ces réfugiés a dû être prolongée d'avril à août 2000 puis à décembre 2000.
16. L'exécution du projet a été gênée par l'arrivée d'une nouvelle vague de réfugiés à partir de mai 2000. Le personnel du PAM et du HCR a consacré tout son temps aux 94 000 réfugiés érythréens (opération d'urgence du PAM 6250.00) pendant cinq mois.

Recommandation

- ✎ Le HCR et le PAM doivent mettre à jour les effectifs des bénéficiaires dans les camps de réfugiés en effectuant un recensement commun; la nouvelle liste de référence doit être utilisée conjointement par le HCR, le PAM et le COR.



Bien fondé et impact de l'aide alimentaire

17. Malgré l'aide importante fournie par le HCR, l'opposition du Gouvernement soudanais à l'intégration locale a fait échouer la tentative d'amener les réfugiés à l'autonomie. Il n'est donc resté au PAM d'autre choix que de poursuivre la distribution d'aide alimentaire pendant les années 90. L'enquête socio-économique conduite par *Save the Children Fund* (SCF, Royaume-Uni) en 1997 a confirmé le bien fondé de cette décision.
18. Dans l'est du Soudan, les distributions de vivres du PAM représentent un peu plus de cinq pour cent de la production locale de céréales. Les réfugiés qui apportent des céréales sur les marchés locaux influent uniquement sur la situation micro-économique des zones voisines de leur camp.

Arrangements de coordination et de partenariat

Coordination de la politique

19. Le PAM et le HCR ont étroitement coordonné l'évaluation des besoins alimentaires des réfugiés dans le cadre de l'IPSR 06189.0, en menant de concert l'enquête socio-économique de juin 1999 et l'évaluation conjointe des besoins alimentaires de septembre 1999. Le rapatriement était prévu lorsque ces études étaient en cours. L'échange des anciennes cartes de rationnement des 121 012 réfugiés érythréens contre de nouvelles cartes était envisagé, mais n'a pas été considéré comme prioritaire par le HCR. Un pourcentage élevé d'anciennes cartes étaient cependant illisibles, ce qui rendait impossible le ciblage de l'aide alimentaire. En conséquence, la ration alimentaire a été modifiée en fonction des circonstances lors du lancement de l'IPSR 06189.0.
20. Vers la fin des années 80, lorsque la fourniture d'importants intrants agricoles permettait aux réfugiés disposant d'une parcelle de terre arable de parvenir à l'autonomie, le HCR a commencé à promouvoir l'autonomie des communautés. Le COR a décidé de récupérer le coût des services fournis en demandant aux réfugiés de verser des redevances pour la distribution des vivres (porteurs et personnes servant les portions) et l'approvisionnement en eau dans les camps.
21. Avec le temps cependant, il est apparu clairement que l'intégration locale des réfugiés ne répondait pas à la politique à long terme du gouvernement et n'était donc pas une solution viable à long terme. Les tentatives du HCR et du PAM d'amener les réfugiés à l'autonomie ne pouvaient donc être que temporaires alors que les réfugiés ayant accès à la terre redevenaient manifestement tributaires de l'aide. Malgré tout, ces réfugiés continuent de verser des redevances pour la distribution des vivres et l'approvisionnement en eau.



22. La coordination de l'aide alimentaire avait été assurée au moyen de réunions tripartites régulières de haut niveau du PAM, du HCR et du COR à Khartoum.

Recommandations

- ✍ Le HCR et le COR doivent réexaminer la pratique de demander aux réfugiés de rembourser les services de distribution des vivres et d'approvisionnement en eau.
- ✍ Au moyen de fonds du HCR, des cartes de rationnement provisoires devraient être immédiatement délivrées dans les camps où aucun rapatriement n'est prévu dans le cadre de l'accord tripartite réaffirmé entre l'Érythrée, le Soudan et le HCR jusqu'en septembre 2001; dans les autres camps, la distribution devrait avoir lieu après le premier rapatriement.

Rôles du PAM et du HCR

23. Le HCR garde son rôle d'organisation de pointe dans le domaine des réfugiés puisque la protection constitue son mandat principal et qu'il est responsable de la supervision de la gestion des camps, de la distribution des vivres, de l'approvisionnement en produits non alimentaires et de la fourniture de services sociaux.
24. Lorsque la stratégie d'autonomisation des réfugiés des camps agricoles s'est révélée sans issue au Soudan, le HCR a limité son objectif aux soins et au maintien de bonnes conditions pour les réfugiés. Les produits alimentaires complémentaires n'ont plus été fournis.
25. Après le recensement de 1996 qui a indiqué que le nombre de réfugiés avait baissé de 52 pour cent, le HCR a réduit son budget en conséquence et amputé le budget du COR, ce qui s'est traduit par une diminution de 50 pour cent du personnel. D'autres coupes dans le budget global et le budget de pays du HCR ont été effectuées. Le COR n'a pas réduit son budget uniformément, mais a diminué la dotation en personnel et les services dans les camps de réfugiés de façon disproportionnée.
26. Le PAM était chargé de la fourniture et du transport des produits alimentaires de base à partir de Port Soudan ou des points d'achat locaux jusqu'aux entrepôts des points de livraison avancés (PLA). A la demande du HCR, qui assurait jusqu'ici cette fonction, le PAM prend maintenant en charge la gestion, la réparation et l'entretien de ces entrepôts.
27. En sa qualité d'organisation gouvernementale, le COR n'a pas donné suite aux nombreuses demandes du HCR qui souhaitait la suppression du système consistant à faire payer aux réfugiés les porteurs et les personnes chargées de servir les portions et à réinvestir les fonds ainsi collectés.



Recommandations

Le bureau du PAM au Soudan devrait:

- ✍ mettre au point et signer dès que possible la lettre d'entente entre le PAM et le COR sur la gestion et l'entretien des entrepôts;
- ✍ étudier la possibilité que le HCR transfère au PAM la responsabilité du transport de tous les produits alimentaires de base à partir des PLA, et de la distribution finale;
- ✍ conclure un accord tripartite PAM/HCR/COR sur les modalités de distribution et les responsabilités pour l'établissement des rapports concernant la distribution et l'utilisation des produits alimentaires;
- ✍ en collaboration avec le HCR, faire effectuer une nouvelle enquête socio-économique par le biais des consultants internationaux.

Partenariats du projet

28. La coordination entre les bureaux du PAM et du HCR à Khartoum serait améliorée par l'échange régulier des documents portant sur les politiques et des accords avec le Gouvernement soudanais. Pour ce qui est du bureau de Showak, le manque de fonds du HCR pour pourvoir les postes existants constitue un obstacle à une planification et un suivi en commun. Un écart de niveau important entre le directeur de bureau auxiliaire du PAM et celui du HCR n'a fait qu'accentuer les difficultés de coopération sur le terrain. Les visites régulières dans les camps de réfugiés qui étaient menées conjointement par le PAM et le HCR pour assurer le suivi de la distribution des vivres ont été peu nombreuses depuis quelques mois et conduites presque unilatéralement par le PAM.
29. Pourtant les dernières années, les relations de travail entre le HCR et le COR ont parfois été tendues, du fait surtout que le COR ne s'est pas complètement acquitté des obligations financières qui lui incombent. La supervision s'est révélée difficile car le COR n'est pas simplement le partenaire d'exécution du HCR; il représente aussi le Gouvernement soudanais dans ses relations avec le Haut Commissariat, ce qui ajoute une dimension politique au règlement des désaccords concernant la mise en oeuvre. L'exonération des taxes sur les produits non alimentaires importés suscite également des oppositions qui ont abouti à des interruptions de l'approvisionnement des camps de réfugiés, en produits comme les médicaments et les lubrifiants pour les pompes à eau.
30. Les relations de travail du PAM avec le COR pâtissent du non respect par ce dernier du calendrier convenu pour le suivi du projet et des procédures de rapports prévues dans la lettre d'entente entre le PAM et le COR. Le rapport final de l'IPR 04168.5 a été présenté avec sept mois de retard, aucun rapport intérimaire n'a été soumis et les comptes relatifs à la vente des containers vides n'étaient pas satisfaisants.
31. Depuis le milieu des années 90, les ONG internationales ne prennent plus part à l'exécution des projets en faveur des réfugiés.



Recommandations

- ✍ Le PAM et le HCR doivent organiser officiellement des échanges réguliers de documents portant sur les politiques et les accords avec le Gouvernement soudanais, à Khartoum.
- ✍ Les visites menées conjointement dans les camps par le PAM et le HCR doivent reprendre.
- ✍ Le poste de chef du bureau auxiliaire du PAM à Showak devrait être classé à un grade supérieur et pourvu dès que possible.

Impact de la politique gouvernementale

32. L'intégration des réfugiés n'est pas considérée par le Gouvernement soudanais comme une solution viable à long terme. Toutes les tentatives visant à réaliser l'autonomie des réfugiés dans les camps agricoles grâce à la production agricole étaient donc vouées à l'échec. Après l'invocation de la clause de cessation à l'égard des réfugiés éthiopiens en mars 2000, environ 5 397 réfugiés n'avaient toujours pas regagné leur pays et le HCR procédait à leur identification pendant le séjour de la mission au Soudan. Parmi les réfugiés érythréens arrivés l'année dernière, 27 000 n'ont toujours pas regagné leur pays, s'ajoutant ainsi aux 121 012 réfugiés encore présents. Le HCR devrait annoncer prochainement l'application d'une clause de cessation à l'égard de tous les réfugiés érythréens. L'expérience fait penser que le dernier calendrier de rapatriement pourrait être trop optimiste.
33. Les réfugiés érythréens hébergés depuis longtemps au Soudan —certains depuis 1967— semblent peu désireux de rentrer dans leur pays d'origine, qui n'était pas un État indépendant lorsqu'ils l'ont fui. Certains d'entre eux sont trop faibles pour rentrer, tandis que d'autres ont des enfants, voire des petits enfants, qui se sentent "chez eux" dans le camp.

Recommandations

- ✍ Le PAM doit préparer une phase d'élargissement de l'IPSR 06189.0 qui prenne en compte la possibilité que le taux de rapatriement effectif soit différent des prévisions du HCR.
- ✍ Une mission conjointe PAM/HCR/COR d'évaluation des besoins alimentaires devrait être organisée rapidement.
- ✍ Une solution devrait être définie pour prendre en charge les Érythréens vulnérables qui resteront au Soudan après l'annonce de la prochaine clause de cessation.



Exécution du projet

Quantité, qualité et acceptation de la ration alimentaire, et fréquence de la distribution

34. La distribution des vivres s'est effectuée très régulièrement de novembre 1998 à décembre 2000 pour la plupart des produits. Dans le cadre de l'IPR 04168.5, les rations alimentaires étaient distribuées en fonction du type de camp. Les réfugiés des camps d'accueil et des camps de travailleurs ont reçu tout le temps des rations complètes. Dans les camps agricoles avec attribution de cinq feddans³ de terre, une demi-ration de céréales et des rations complètes de produits non céréaliers ont été distribuées. Les habitants des camps avec attribution de 10 feddans de terre ont reçu une demi-ration de céréales et de produits non céréaliers au cours des 12 derniers mois.
35. Dans le cadre de l'IPSR 06189.0, les rations alimentaires devaient être distribuées par ciblage individuel des bénéficiaires. En l'absence de nouvelles cartes de rationnement, des demi-rations ont été distribuées à tous les bénéficiaires pendant les six premiers mois, des rations complètes pendant les deux mois suivants, puis à nouveau des demi-rations (voir annexe I).
36. La ration complète assure un apport de calories, de protéines et de lipides, selon les besoins. La quantité en blé comprend un supplément de 10 pour cent pour compenser les pertes de mouture, mais cela n'est pas suffisant. Les prix payés pour la meunerie représentent 10 à 15 pour cent de la valeur des grains. Les légumes secs distribués sont principalement des pois jaunes et verts et parfois des lentilles. Les réfugiés préfèrent les lentilles et nombreux sont ceux qui n'aiment pas les pois et ne savent pas les préparer. Le PAM a commencé à expliquer aux femmes réfugiées la valeur nutritionnelle des légumes secs et à leur apprendre à les cuisiner de façons variées en utilisant le moins de combustible possible. Cette initiative semble avoir amélioré l'utilisation des légumes secs.

Recommandations

- ✍ Porter à au moins 15 pour cent la compensation pour les pertes de céréales subies lors de la mouture.
- ✍ Poursuivre la formation donnée aux femmes réfugiées pour améliorer l'utilisation des pois.

Rations reçues par les bénéficiaires et couverture totale du régime alimentaire

37. Les rapports du PAM indiquent que les bénéficiaires reçoivent bien les quantités programmées de vivres disponibles. L'assortiment du PAM représente la majeure partie des aliments consommés par les bénéficiaires. Dans les camps agricoles, les récoltes tirées par les réfugiés des terres qui leur sont attribuées constituent un apport supplémentaire de céréales.

³ 1 feddan = 0,5 hectare.



Efficacité de l'aide alimentaire

38. Il serait admissible que les bénéficiaires aient la possibilité de vendre ou d'échanger une partie de leur ration alimentaire afin de diversifier leur alimentation. En fait, les réfugiés vendent plutôt une partie de leur ration pour se procurer du savon, de l'huile alimentaire et de l'argent pour payer la distribution de la nourriture et l'approvisionnement en eau.

Recommandations

- ✍ Harmoniser autant que possible l'ensemble de l'aide fournie par le PAM et le HCR aux réfugiés afin d'éviter l'utilisation de l'aide alimentaire comme moyen de compenser l'absence d'une autre forme d'aide.
- ✍ Mener une vaste enquête sur l'économie alimentaire dans tous les camps pour identifier les réfugiés vulnérables afin que la distribution soit bien ciblée.

Services de santé

39. Il existe des dispensaires gérés par des ONG nationales dans tous les camps de réfugiés de l'est du Soudan. Ces centres ont un horaire d'ouverture normal mais assurent les soins d'urgence 24 heures sur 24. Ils disposaient de maigres réserves de médicaments lors de la visite de l'équipe d'évaluation. Cette pénurie pourrait entraîner des complications inutiles, notamment dans le cas des médicaments indispensables à la survie, puisque tous les réfugiés ne peuvent se permettre d'en acheter dans les pharmacies locales. L'incidence des maladies, notamment la malaria et les diarrhées, a diminué depuis 1998 (voir annexe II).

Recommandation

- ✍ Les organisations compétentes devraient faire en sorte que les médicaments de base soient constamment disponibles dans les camps de réfugiés.

Eau de boisson

40. Dans tous les camps, de l'eau d'une qualité habituellement acceptable est fournie. Les réfugiés payent pour les services fournis par les agents et les gardes s'occupant des pompes. L'eau manque parfois dans les camps, faute de lubrifiants ou de carburant, et les réfugiés sont alors forcés d'aller puiser dans les rivières, les canaux et les lacs voisins. L'eau des camps de Karkora et Um Gargour a une forte teneur en sel, mais les réfugiés la consomment depuis de nombreuses années.

Recommandation

- ✍ Le HCR doit examiner les effets sur la santé de l'eau à forte teneur en sel et de l'eau non traitée consommée par certains réfugiés.



Programmes d'alimentation sélective

41. Des programmes d'alimentation complémentaire et thérapeutique sont exécutés dans tous les dispensaires. L'enregistrement de l'entrée, de la participation et de la sortie des bénéficiaires est en général effectué convenablement.
42. Le poids et la taille de tous les enfants âgés de moins de cinq ans sont mesurés une fois par mois. Les enfants présentant un rapport poids/taille inférieur à 80 pour cent de la valeur de référence sont admis à bénéficier du programme d'alimentation sélective et à recevoir ainsi des rations à emporter supplémentaires de 941 kilocalories par jour. Les enfants dont le rapport poids/taille est inférieur à 70 pour cent de la valeur de référence peuvent bénéficier du programme d'alimentation thérapeutique, grâce auquel ils reçoivent chaque jour plusieurs repas tout prêts plus un aliment mélangé préparé que leurs parents/tuteurs peuvent utiliser pour cuisiner des repas à la maison.
43. Les femmes enceintes bénéficient du programme d'alimentation complémentaire à partir du sixième mois de grossesse jusqu'au sixième mois d'allaitement. Toutefois, aucune mesure de leur état nutritionnel n'est effectuée.

Recommandations

- ✍ Augmenter les rations alimentaires complémentaires pour les rapprocher de la fourchette convenue de 1 000–1 200 kilocalories, conformément aux directives du HCR et du PAM.
- ✍ Déterminer l'état nutritionnel des mères allaitantes en mesurant leur indice de masse corporelle ou la circonférence de leur avant-bras afin de décider s'il est nécessaire de poursuivre le programme d'alimentation sélective.

État nutritionnel

44. L'état nutritionnel général s'est amélioré de 1998 à 1999 et s'est maintenu en 2000. Les enquêtes annuelles sur la nutrition ont fait apparaître des taux de malnutrition aiguë de 13 pour cent, huit pour cent et huit pour cent, respectivement (voir annexe III).
45. De 1998 à 1999, tous les camps ont bénéficié, dans le cadre de l'IPR 04168.5, de l'augmentation de la ration (de 1 900 à 2 100 kilocalories), du recul de l'incidence des maladies en 1999 et de la distribution générale régulière des vivres pendant toute l'année 1999.
46. Les quantités limitées de vivres disponibles pour les réfugiés dans le cadre de l'IPSR 06189.0, conjuguées au besoin des bénéficiaires de se procurer de l'argent liquide et à la rareté des emplois, ont nécessairement pour effet de dégrader leur santé et leur état nutritionnel à long terme. L'enquête sur la nutrition a porté uniquement sur l'état des enfants de moins de cinq ans; leur état nutritionnel pourrait être maintenu à un niveau acceptable par les programmes d'alimentation sélective.
47. De nombreuses mères sont prêtes à renoncer à la majeure partie de leur propre nourriture pour que leurs enfants aient davantage à manger. Le suivi de l'état nutritionnel des mères devrait donc être un bon indicateur de l'état nutritionnel des familles de réfugiés.



Recommandations

- ✍ Porter la ration alimentaire pendant les derniers mois de l'IPSR 06189.0 au niveau de la ration de la précédente IPR 04168.5 afin de prévenir l'augmentation des taux de malnutrition.
- ✍ Suivre l'état nutritionnel des grands enfants et des femmes dans les camps où des rations complètes ne sont pas distribuées.
- ✍ Suivre constamment la durée de la participation des bénéficiaires aux programmes d'alimentation sélective et les variations des taux d'admission afin d'évaluer l'efficacité de ces programmes et de détecter toute dégradation de l'état nutritionnel.

Activités vivres-contre-travail (VCT)

48. Pendant la période de réduction progressive de l'aide dans le cadre de l'IPR 04168.5, la distribution générale des vivres devait être remplacée par des activités VCT en faveur des réfugiés ayant reçu 10 feddans de terre arable, mais cela ne s'est pas fait. Des projets comme la plantation d'arbres, n'ont apparemment guère motivé les bénéficiaires car le rapatriement était alors envisagé. Puisque la situation était restée la même pendant la phase de conception de l'IPSR 06189.0, aucune activité VCT n'a été incorporée dans ce projet.

Recommandation

- ✍ Étudier les possibilités d'activités VCT, comme la restauration de l'environnement, dans le cadre de la nouvelle IPSR 6189.01.

Logistique

49. Les formalités bureaucratiques d'admission des produits alimentaires à leur arrivée prennent en moyenne deux semaines. Le personnel du COR obtient habituellement sans difficulté l'exonération des droits d'importation. Cependant, si la ligne budgétaire du Ministère des finances concernant l'exonération globale annuelle qui est destinée à rembourser les douanes et les autorités portuaires n'est pas fixée clairement, l'autorisation peut être retardée de deux mois.
50. Une fois l'exonération accordée, les produits alimentaires sont stockés dans les entrepôts de l'unité logistique du COR à Port Soudan où ils sont parfois mal gérés et mal rangés. Le PAM fait appel sous contrat à des transporteurs locaux pour acheminer les produits alimentaires jusqu'aux PLA, conformément aux plans élaborés conjointement avec le COR à Showak. En recevant les documents d'expédition suffisamment tôt et en obtenant facilement l'exonération, on a réussi à plusieurs reprises pendant l'an 2000 à acheminer les produits alimentaires directement du navire aux PLA.
51. Comme indiqué plus haut, le PAM est sur le point de prendre l'entière responsabilité de l'entreposage.

Problématique hommes-femmes

52. Les efforts déployés afin de recruter des femmes comme porteurs et agents chargés de servir les portions lors de la distribution des vivres n'ont attiré que 15 femmes. Toutefois,



les barrières culturelles et traditionnelles ont été en grande partie éliminées au cours des trois dernières années; des femmes sont en effet membres actifs des comités d'anciens dans la plupart des camps. L'acceptation des femmes a été facilitée parce qu'elles sont devenues membres à titre personnel au lieu de remplacer les anciens traditionnels de sexe masculin, et leur nombre n'a jamais dépassé celui des hommes au sein des comités.

53. Dans le cadre d'une initiative vivres pour la formation, et conformément au principe de la formation des formateurs, 1 215 femmes ont suivi une formation à l'hygiène et la nutrition de base à partir de décembre 2000.

Suivi

Adéquation du suivi des livraisons

54. Le bureau du PAM à Port Soudan suit les activités de chargement et d'expédition des produits alimentaires depuis le port d'entrée; le bureau du PAM à Kassala suit le transport des produits alimentaires jusqu'à leur arrivée aux PLA.
55. Le plan d'allocation des vivres pour la période janvier–mai 2001 a souffert de l'absence de recensement exact des réfugiés, comme cela a été indiqué précédemment. Les produits alimentaires auraient dû être livrés en décembre 2000, mais ils ne sont arrivés que vers la fin de février 2001. D'autres problèmes de livraison ont pu être résolus à temps pour prévenir les retards.

Adéquation du suivi de la distribution

56. Le PAM n'a pas pourvu le poste de chef du bureau auxiliaire de Showak depuis janvier 2001, et le HCR n'a pas remplacé son chargé de la logistique internationale depuis le début de l'année 2000, laissant ainsi le bureau auxiliaire du HCR sans interlocuteur désigné pour les questions alimentaires.
57. Les contrôleurs nationaux de l'aide alimentaire du PAM calculent le volume de vivres requis et suivent les distributions; les fonctionnaires nationaux du HCR sur le terrain n'ont pas pris part à ces activités comme prévu au cours de ces derniers mois. Le suivi de la distribution des vivres qui était auparavant effectué conjointement par le PAM et le HCR est maintenant assuré par le PAM et est gravement entravé par le pourcentage élevé (jusqu'à 65 pour cent), de cartes de rationnement illisibles.
58. En l'absence d'un chargé de la logistique spécialisé, le HCR n'est pas en mesure d'effectuer le suivi de la distribution des vivres. Les contrôleurs du PAM font des enquêtes aléatoires sur les bénéficiaires deux fois par mois, un mois après les distributions. Les rapports de ce suivi après la livraison sont établis chaque mois.
59. Le bureau du HCR à Showak ne communique pas ses rapports sur les visites de camps au bureau du PAM à Showak. Lorsque la mission a demandé ces rapports, elle a été invitée à s'adresser au bureau du HCR à Khartoum.

Suivi de la santé et de la nutrition

60. Cinq ONG locales transmettent des rapports mensuels normalisés à l'unité de la santé et de la nutrition du COR et à la section médicale du HCR, toutes deux installées à Showak. Ces rapports contiennent des informations sur l'incidence des maladies, l'entrée dans les programmes d'alimentation sélective et la sortie de ces mêmes programmes, ainsi que sur les naissances et les décès. Des enquêtes annuelles sur la nutrition sont entreprises conjointement par le HCR, le PAM et le COR.



61. Le PAM a mis au point un système d’alerte rapide pour surveiller les taux de malnutrition en comparant le nombre d’enfants des camps bénéficiaires des programmes d’alimentation sélective avec le nombre du mois précédent. Le suivi de l’assortiment alimentaire semble être effectué par le PAM, mais aucun rapport à ce sujet n’a été présenté à la mission. Des rapports mensuels de suivi post-distribution fournissent des données sur l’utilisation par les bénéficiaires des produits alimentaires.
62. La mission a constaté que les informations sur la santé et la nutrition ne sont guère mises en commun par les organisations partenaires. En outre, les organisations entreprennent souvent les actions consécutives isolément et non pas en collaboration avec leurs partenaires.

Recommandations

- ✎ Utiliser les données sur le poids et la taille des enfants âgés de moins de cinq ans pour évaluer une fois par mois l’état nutritionnel dans tous les camps afin de détecter les changements, de prendre les mesures appropriées en temps voulu et d’éviter les doubles emplois dans les collectes de données.
- ✎ Le PAM et le HCR devraient effectuer conjointement le suivi de la nutrition. Les informations rassemblées par chacune des organisations doivent être mises en commun et donner lieu à une action consécutive coordonnée.

Pertinence de l’approche et des objectifs

Pertinence et faisabilité du ciblage

63. Comme prévu, les rations complètes dans le cadre de l’IPSR 06189.0 ont été destinées à 51 pour cent des réfugiés qui étaient “les plus vulnérables et les plus tributaires de l’aide alimentaire”, à savoir les enfants âgés de moins de cinq ans, les femmes enceintes, les mères allaitantes, les ménages dirigés par des femmes et les malades atteints de tuberculose. L’autre moitié moins vulnérable des réfugiés était considérée comme disposant de “quelques éléments de relèvement et d’autonomie alimentaire”, et ne devait donc recevoir que des demi-rations (voir annexe I).
64. Dans le cadre de l’IPSR 06189.0, la vulnérabilité individuelle est basée sur des critères physiques. On pourrait cependant soutenir que la vulnérabilité devrait être fondée sur la capacité d’un ménage ou d’une famille à se procurer un revenu ou de la nourriture. L’état nutritionnel des réfugiés recevant des demi-rations doit être suivi sans interruption. L’enregistrement des bénéficiaires et leur classification comme vulnérables ou non vulnérables doivent être assurés en permanence de façon que les individus devenant plus vulnérables reçoivent une ration plus abondante lorsqu’ils en ont besoin.

Recommandation

- ✎ Afin d’assurer que les familles les plus nécessiteuses sont bien visées et atteintes, des consultations devraient avoir lieu avec toutes les parties afin d’examiner la justification de la vulnérabilité et évaluer le bien fondé et les conséquences de ce système de distribution des vivres.



Pertinence de l'appui aux objectifs

65. Dans le cadre de l'IPR 04168.5, l'état de santé et la situation nutritionnelle des réfugiés dans les camps se sont améliorés. L'aide aux réfugiés agriculteurs, ayant reçu 10 feddans de terre n'a pas été interrompue progressivement comme prévu car la mission d'évaluation conjointe PAM/HCR/COR de septembre 1999 avait recommandé la distribution de demi-rations de céréales et de demi-rations de produits non céréalières. Les besoins additionnels de vivres correspondants ont pu être couverts puisque aucune activité VCT n'a été lancée.
66. Dans le cadre de l'IPSR 06189.0, le groupe résiduel de réfugiés éthiopiens devait recevoir deux mois de rations au titre de l'aide alimentaire au rapatriement représentant trois mois de rations au total de l'IPR 04168.5 et un mois d'aide de l'IPSR 06189.0. Cette aide n'a pas été distribuée car après la déclaration de cessation faite par le HCR, le rapatriement n'a pas eu lieu. De ce fait, le PAM a été invité à réaffecter l'aide au rapatriement de trois mois de façon à distribuer des demi-rations pendant six mois.
67. Le HCR n'a pas procédé à la nouvelle validation des cartes de rationnement de 1996, de sorte qu'il a été impossible de mettre en oeuvre la double stratégie prévue de la fourniture de rations complètes aux groupes vulnérables de réfugiés érythréens et de réduction des rations pour les autres.
68. Les documents du projet, s'ils étaient articulés suivant un cadre logique, donneraient des directives plus claires d'exécution, faciliteraient le suivi et l'évaluation et fourniraient des orientations anticipées en cas de problèmes d'exécution.

Recommandation

- ✎ Appliquer l'approche du cadre logique au descriptif de la nouvelle IPSR 6189.01 afin de fournir des directives claires pour la mise en oeuvre et de faciliter le suivi et l'évaluation.

Efficacité de l'approche IPR/IPSR pour le soutien aux réfugiés de longue durée

69. Les distinctions entre les camps d'accueil, les camps de travailleurs et les camps agricoles sont devenues floues. Les réfugiés vivant dans des camps d'accueil depuis 30 ans ont mis au point des mécanismes de survie leur permettant de surmonter le passage aux demi-rations. Les réfugiés installés dans des camps agricoles souffrent de l'épuisement des terres due à la surexploitation et au manque d'engrais. Leurs enfants devenus adultes ne possèdent aucune terre, comme d'ailleurs près de 50 pour cent des réfugiés vivant dans les camps agricoles. Les sécheresses récurrentes ne laissent guère espérer que les agriculteurs réfugiés puissent obtenir des récoltes satisfaisantes sur des terres non irriguées. Les réfugiés des camps agricoles restent tributaires de l'aide alimentaire pour survivre.
70. Il sera nécessaire de poursuivre l'aide alimentaire continue dans tous les camps au cours de la nouvelle phase d'élargissement de l'IPSR puisque les réfugiés ne parviendront probablement pas à l'autonomie. Le ciblage de l'aide alimentaire doit se baser sur la vulnérabilité des familles de réfugiés et sur une mise à jour des effectifs de réfugiés, compte dûment tenu de l'accord tripartite sur le rapatriement conclu en mars 2001 entre le Soudan, l'Érythrée et le HCR.





ANNEXE I

**RATIONS PRÉVUES DANS LE CADRE DE L'IPR 04168.5 (1er novembre 1998–30 avril 2000)
et de l'IPSR 06189.0 (1er mai 2000–31 octobre 2001)
(en grammes par personne et par jour.**

Subdivision	R/WB	IPR 04168.5			IPSR 06189.0		
		LB5	LB10	LB10	LB10	Réfugiés vulnérables	Réfugiés non vulnérables
Période			1/11/98– 30/4/99	1/5/99– 31/10/99	1/11/99– 30/4/00		
Céréales	500	250	250	250	-	500	250
Légumes secs	70	70	70	35	35	70	35
Huile végétale	30	30	30	15	15	30	15
Sucre	20	20	20	10	10	20	10
Sel	5	5	5	5	5	5	5

**DISTRIBUTION EFFECTIVE DE RATIONS
DANS LE CADRE DE L'IPR 04168.5 ET DE L'IPSR 06189.0
(en grammes par personne et par jour)**

Subdivision	R/WB	IPR 04168.5			Total	IPSR 06189.0			Total*
		LB5	LB10	LB10		R/WB	LB 5	LB 10	
Période			1/11/98– 30/4/99	1/5/99– 30/4/00	1/5/00– 31/10/00	1/11/00– 31/12/00	1/11/00– 31/12/00	1/11/00– 31/12/00	Première moitié 2001
Céréales	500	250	250	250	250	500	250	250	250
Légumes secs	70	70	70	35	35	70	70	35	35
Huile végétale	30	30	30	15	15	30	30	15	15
Sucre	20	20	20	10	10	20	20	10	10
Sel	5	5	5	5	5	5	5	5	5

* Le bureau du PAM à Khartoum indique que conformément aux recommandations de la mission, la fourniture d'une ration complète est prévue de juin à octobre (fin du projet).

R = camp d'accueil

WB = camp de travailleurs

LB5 = camp agricole, 5 feddans

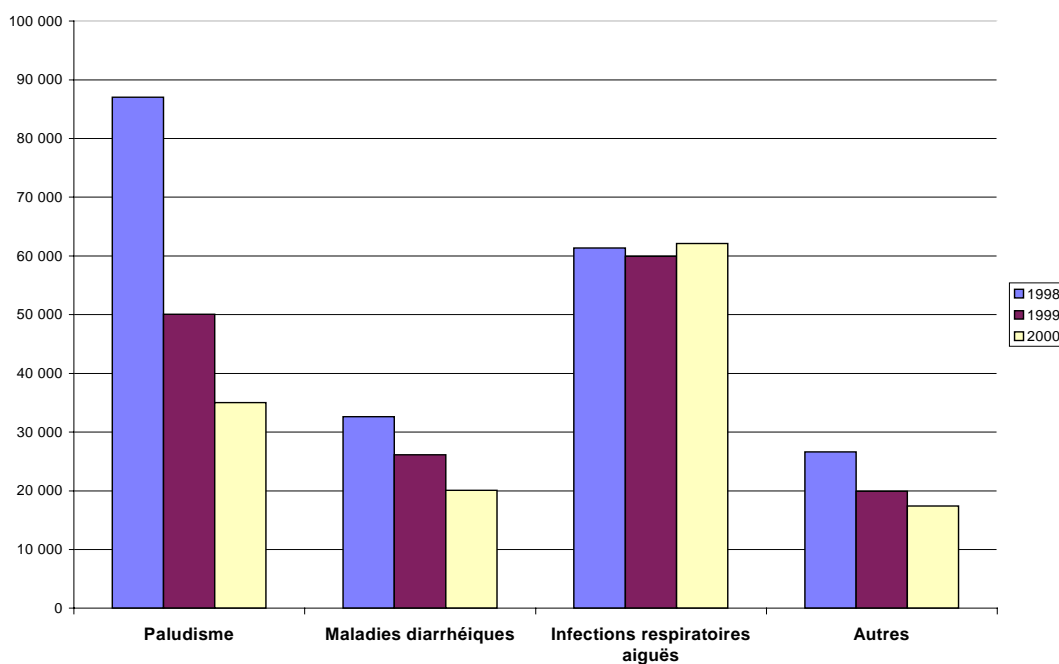
LB10 = camp agricole, 10 feddans



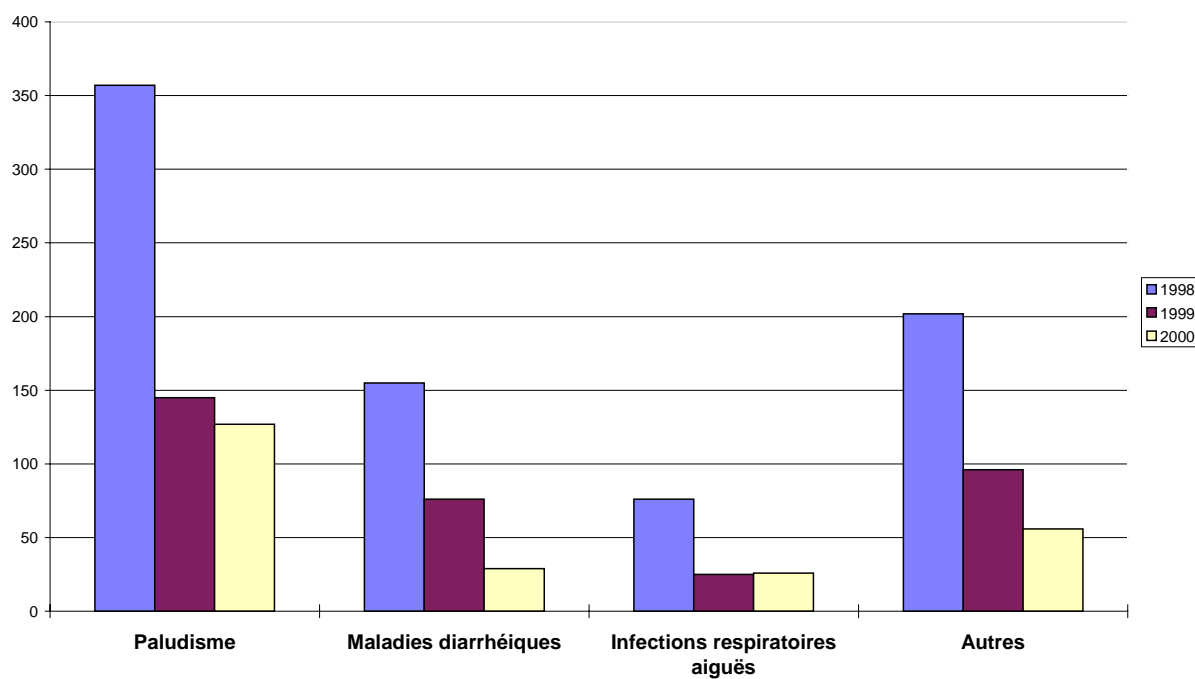
ANNEXE II

MORBIDITÉ ET MORTALITÉ CHEZ LES ENFANTS ÂGÉS DE MOINS DE 5 ANS DANS TOUS LES CAMPS DE RÉFUGIÉS, 1998–2000

MORBIDITÉ CHEZ LES ENFANTS DE MOINS DE 5 ANS



MORTALITÉ CHEZ LES ENFANTS DE MOINS DE 5 ANS



ANNEXE III

TAUX DE MALNUTRITION, PAR CAMP, 1998–2000

Camp	Type	Échantillon	Enfants souffrant de malnutrition (nombre total)	1998 (%)	Enfants souffrant de malnutrition (nombre total)	1998 (%)	Enfants souffrant de malnutrition (nombre total)	2000 (%)
Shagarab	R	900	151	17	100	11	non disponible	
Wed Shrifey	R	896	171	19	101	11	67	7
K. Girba	WB	898	145	16	59	7	97	11
Kilo 26	WB	900	122	14	65	7	84	9
W. Helew	WB	493	65	13	44	8	59	10
Umrakoba	LB5	455	35	8	44	9	rapatriés	
Karkora/Gargour	LB10	895	87	10	82	9	50	6
Abuda/Uwali	LB5	870	97	11	77	9	26	6
Hawata/Mafaza	LB5	534	74	14	35	6	54	8
Zone d'Umsagata	LB10	895	109	12	18	5	82	9
Abu Rakhm	LB5	511	46	9	42	9	20	6
Fau 5	WB	134	16	12	8	5	11	7
Zone de Suki	WB	384	22	6	21	6	21	6
Umgulja	WB	309	17	6	18	5	rapatriés	
Ensemble		9 074	1 157	13	714	8	571	8

R = camp d'accueil

WB = camp de travailleurs

LB5 = camp agricole, 5 feddans

LB10 = camp agricole, 10 feddans



LISTES DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

COR	Bureau du Commissariat pour les réfugiés
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPR	Intervention prolongée en faveur de réfugiés et de personnes déplacées
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
PLA	Point de livraison avancé
VCT	Vivres-contre-travail

