

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 7-11 novembre 2005

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2005/6-C/Rev.1
9 novembre 2005
ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL DE L'INTERVENTION DU PAM CONSÉCUTIVE AU TSUNAMI AYANT FRAPPÉ LA RÉGION DE L'OCÉAN INDIEN—DÉCEMBRE 2004–JUN 2005

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, OEDE: M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Chargé de l'évaluation en chef,
OEDE: M. J. Lefèvre tél.: 066513-2358

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



RESUME

Le tremblement de terre d'une magnitude de 9,1 sur l'échelle de Richter qui a eu lieu au large de la côte Nord-occidentale de Sumatra le 26 décembre 2004, a déclenché une série de puissants raz-de-marée (tsunami) qui ont dévasté les côtes de Sumatra, de la Thaïlande, de l'Inde, du Sri Lanka et des Maldives; le Myanmar et la Somalie ont également été touchés mais dans une moindre mesure. Le bilan de cette tragédie est estimé à 260 000 morts ou disparus et le nombre des personnes dont l'existence et les moyens de subsistance ont été gravement touchés s'élève à 2 millions¹.

Le PAM a réagi rapidement face à cette crise: dès début janvier 2005, l'opération d'urgence régionale 10405.0 était approuvée pour une durée initiale de six mois (jusqu'à fin juin), et appuyée par deux opérations spéciales; une troisième opération spéciale a été approuvée en vue de créer un Centre conjoint de logistique des Nations Unies.

Cette opération d'urgence avait les deux objectifs suivants:

- sauver des vies en évitant la dégradation de l'état nutritionnel des enfants et des mères vulnérables;
- promouvoir la remise en état des logements, des infrastructures communautaires et des moyens de subsistance.

L'aide alimentaire du PAM a largement contribué à atteindre le premier objectif: les décès recensés pour cause de malnutrition ou d'épidémie ont été peu nombreux. Le second objectif a été plus difficile à atteindre dans les limites du calendrier trop optimiste adopté; la remise en état multisectorielle a été plus lente que prévu, mais l'aide alimentaire a constitué un filet de sécurité pour les personnes dans le besoin et un transfert de revenu pour les personnes déplacées.

Les distributions générales de vivres se sont poursuivies plus longtemps que prévu en Indonésie et au Sri Lanka pour les raisons déjà indiquées. Au Sri Lanka, les bénéficiaires de l'aide ont été plus nombreux que prévu car l'intervention du PAM s'est inscrite dans le cadre d'un programme d'aide gouvernemental qui était plus généreux que le PAM l'avait envisagé dans son évaluation initiale des besoins d'urgence.

En Indonésie, l'équipe d'évaluation des besoins d'urgence a estimé à 790 000 le nombre de personnes ayant besoin d'aide, dont 700 000 personnes déplacées, pour une période initiale de trois mois. En fait, il a fallu plusieurs mois pour arriver à ce chiffre; le PAM atteignait 590 570 personnes à la fin de mars 2005, date correspondant à la fin de la première phase d'urgence de trois mois.

¹ Selon des estimations récentes, le nombre de morts atteint 176 630, celui de disparus 49 778 et celui des autres victimes 1,9 million. Source: Bruxelles/Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, juillet 2005.



Les problèmes de sécurité, la distance, les infrastructures endommagées et le manque d'effectifs sur le terrain ont constitué de sérieux obstacles au cours des premiers mois à Aceh, où la malnutrition chronique a été exacerbée par le tsunami. Au Sri Lanka, le pourcentage d'enfants ayant un poids insuffisant dépassait la moyenne nationale dans la quasi-totalité des régions touchées. Dans ces deux pays, l'accent doit être mis sur l'élaboration de programmes ciblés pour les groupes vulnérables utilisant des aliments enrichis en micronutriments.

Quant à la problématique hommes-femmes, il apparaît clairement que le tsunami a eu un impact plus fort sur les femmes que sur les hommes. Il faut que les femmes soient consultées et participent aux décisions, et leurs besoins doivent être pris en compte dans toutes les actions de secours, de remise en état et de redressement.

Au cours de cette opération, le PAM s'est montré plus fort dans le domaine de la logistique que dans celui de la programmation et dans celui de l'évaluation préalable que dans celui du suivi. Les faiblesses de la programmation et du suivi étaient liées aux difficultés rencontrées pour mobiliser en nombre suffisant du personnel expérimenté pour les bureaux de terrain et les bureaux auxiliaires et à la brièveté de certaines missions. La forte rotation du personnel international temporaire a posé des problèmes au niveau de la mémoire institutionnelle, de la construction des relations et de la responsabilité financière.

La liste d'agents disponibles pour les interventions d'urgence du PAM n'a pas fonctionné comme prévu et devrait être revue d'urgence. Les réglementations de sécurité ont entravé l'action et auraient besoin d'être révisées dans tout le système des Nations Unies en vue de ce type d'urgence. Les services aériens humanitaires des Nations Unies ont tardé à se mobiliser, en partie à cause de l'indécision du groupe des utilisateurs d'Indonésie quant à ses besoins.

Il faut signaler un aspect positif de l'opération: les sommes considérables d'espèces offertes par les donateurs ont permis au PAM d'acheter des aliments aux niveaux local ou régional, par exemple, du riz en Indonésie et au Sri Lanka, favorisant ainsi les agriculteurs².

Le présent résumé et le rapport complet correspondant fournissent une description des domaines où le PAM peut améliorer son action d'urgence. L'intervention du PAM consécutive à cette catastrophe a été rapide et efficace et le personnel mérite d'être félicité des efforts qu'il a déployés en des conditions si difficiles.

PROJET DE DECISION*

Le Conseil prend note des informations et des recommandations figurant dans "L'Évaluation en temps réel de l'intervention du PAM consécutive au tsunami ayant frappé la région de l'océan Indien" (WFP/EB.2/2005/6-C/Rev.1), et incite à donner suite aux recommandations, compte tenu des considérations évoquées au cours des débats.

² Certaines distributions initiales de riz ont pu avoir lieu grâce au changement de destination d'une livraison (Indonésie) ou à l'utilisation des stocks de l'IPSR se trouvant déjà dans le pays (Sri Lanka).

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



INTRODUCTION

1. Le 26 décembre 2004, le tremblement de terre d'une magnitude de 9,1 sur l'échelle de Richter qui a eu lieu au large de la province d'Aceh dans le nord-ouest de Sumatra a déclenché une série de raz-de-marée (tsunami) qui ont dévasté Banda Aceh et la côte Ouest de Sumatra et provoqué des dégâts considérables dans les régions côtières de Thaïlande, du Myanmar, du Sri Lanka, de l'Inde, des Maldives et de la Somalie. On évalue le nombre de morts et de disparus à 260 000 personnes, chiffre récemment un peu réduit. C'est l'Indonésie qui enregistre le plus grand nombre de victimes. D'après les estimations, 2 millions de survivants auraient été déplacés ou se seraient trouvés sans abri ni moyens de subsistance.
2. La mission d'évaluation en temps réel a étudié essentiellement l'intervention du PAM au niveau régional ainsi qu'en Indonésie et au Sri Lanka. Une petite évaluation en temps réel séparée a porté sur l'intervention en Somalie³.

METHODOLOGIE

3. L'équipe, dirigée par un consultant indépendant, comprenait un consultant spécialiste de la nutrition et de la santé, un spécialiste de la logistique et le chargé de l'évaluation en chef du Bureau de l'évaluation (OEDE), qui a également dirigé les travaux⁴.
4. Les méthodes suivantes ont été employées pour rassembler des données: larges recherches générales avant la mission; entretiens individuels avec des participants, notamment avec des membres du personnel du PAM, des Gouvernements de l'Indonésie et du Sri Lanka, d'autres organismes des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales et nationales, complétés par des entretiens, des discussions de groupe informelles avec les victimes de la catastrophe, des responsables et des dirigeants locaux⁵. En février, deux membres de l'équipe ont effectué une visite préparatoire de deux semaines dans la région; l'évaluation proprement dite a duré quatre semaines (mai-juin 2005).

LE CONTEXTE ET LES ORIGINES DE LA CRISE

5. Les pays frappés par le tsunami n'avaient jamais connu une telle catastrophe. Contrairement à bien des opérations d'urgence du PAM, la catastrophe est survenue dans une région disposant de puissants mécanismes gouvernementaux pour gérer la réponse immédiate. Néanmoins, la communauté internationale a rencontré de grandes difficultés

³ Le rapport complet de l'évaluation en temps réel contient une annexe sur l'évaluation brève de l'action du PAM en Somalie ainsi qu'une autre qui donne une description de l'action du PAM dans les quatre pays non couverts par l'évaluation (Inde, Maldives, Myanmar et Thaïlande). Dans trois pays sur quatre, l'intervention du PAM a été relativement modeste. En Inde et en Thaïlande, les gouvernements ont assuré la gestion de la crise en bénéficiant de contributions nationales importantes, tandis qu'au Myanmar les besoins étaient faibles. L'action du PAM aux Maldives a été plus large, couvrant 14 pour cent de la population en mai 2005 (quelque 42 000 personnes sur une population de 300 000 environ).

⁴ Le responsable d'OEDE a participé en personne ou par téléphone aux réunions quotidiennes du groupe spécial à compter de la mi-janvier.

⁵ Le consultant spécialiste de la nutrition de l'équipe parlait couramment le bahasa indonésien, ce qui a facilité les entretiens à Aceh avec les bénéficiaires, en particulier les femmes.



lorsqu'elle a lancé ses premiers efforts de secours à Aceh, zone éloignée où la destruction des infrastructures physiques et humaines imposait un programme d'assistance soutenu.

6. Les régions indonésiennes et sri-lankaises les plus gravement touchées sont ou ont été récemment des zones de conflit; l'armée a joué un rôle important dans les premiers temps, notamment en Indonésie, où des unités militaires internationales sont aussi venues prêter main forte les premières semaines.
7. L'île de Sumatra a enregistré les plus fortes pertes de vies humaines sur la côte occidentale; la côte orientale a été elle aussi endommagée et a dû faire face à un afflux massif de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI).

LA REPONSE DU PAM

8. À Jakarta en janvier 2005, le Secrétaire général des Nations Unies a lancé un appel afin d'obtenir 977 millions de dollars E.-U. pour financer pendant six mois les opérations d'urgence exécutées par 40 partenaires humanitaires, dont des organismes des Nations Unies et des ONG.
9. Dans ce cadre, l'opération d'urgence régionale 10405.0⁶, approuvée les 3 et 4 janvier 2005 par le Directeur exécutif du PAM et le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), avait pour but de fournir une aide à 2 millions de personnes pendant six mois (janvier-juin 2005). Ses objectifs, qui constituent le fondement de cette évaluation, étaient les suivants:
 - sauver des vies, prévenir une détérioration de l'état nutritionnel des enfants et des mères vulnérables, qui pourrait les exposer aux risques de maladie⁷; et
 - promouvoir la remise en état des logements, des infrastructures communautaires et des moyens de subsistance.
10. Le PAM prévoyait de livrer 169 315 tonnes de vivres pour un coût, frais généraux inclus, de 185,46 millions de dollars. L'opération d'urgence régionale était appuyée par deux opérations spéciales de soutien logistique et de transport aérien; le PAM a servi de chef de file pour créer le Centre conjoint de logistique des Nations Unies (UNJLC) afin d'assurer la coordination interorganisations de la logistique dans le cadre d'une troisième opération spéciale⁸. Au total, la contribution du PAM aux opérations de secours s'est élevée à 256 millions de dollars en six mois⁹.

⁶ Opération d'urgence 10405.0: "Aide aux victimes du tsunami au Sri Lanka, en Indonésie, aux Maldives et dans les autres pays de la région de l'océan Indien".

⁷ Face aux problèmes d'attribution, il est souvent difficile de mesurer les résultats correspondant à cet objectif. Dans le cas du tsunami, il aurait peut-être été préférable d'inclure la population entière, y compris les hommes.

⁸ Opération spéciale 10406.0 "Renforcement des moyens logistiques à l'appui de l'opération d'urgence 10405.0 faisant suite au tsunami dans l'océan Indien", estimée à 24,37 millions de dollars; opération spéciale 10407.0 "Transport aérien du PAM à l'appui des opérations de secours humanitaire faisant suite au tsunami dans l'océan Indien", estimée à 42,42 millions de dollars; et opération spéciale 10408.0 "Établissement d'un Centre conjoint de logistique des Nations Unies faisant suite au tsunami dans l'océan Indien", évaluée à 3,92 millions de dollars.

⁹ Une révision budgétaire qui a été effectuée en avril 2005 pour augmenter la valeur de l'opération d'urgence et la prolonger jusqu'à fin 2005, a abaissé substantiellement le taux régional de calcul des frais de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM); les coûts d'appui directs (CAD) ont été relevés afin de couvrir les coûts liés au tremblement de terre de Nias en mars 2005.



LA REPONSE DU PAM EN INDONESIE

11. Le PAM avait un programme en cours en Indonésie¹⁰, mais ne disposait que d'une faible capacité logistique propre. Pendant les premières semaines, la société TNT, son partenaire du secteur privé, a organisé le transport par camions de denrées alimentaires sur la route côtière orientale reliant Medan à Banda Aceh. Des ponts aériens organisés par le PAM/UNJLC au départ du centre de Subang en Malaisie, et le cabotage ont permis d'augmenter les livraisons dans l'île et aux communautés éloignées de la côte occidentale.
12. Malgré cette réponse initiale énergique, il a fallu au PAM quelques mois pour mettre en place un programme de distributions alimentaires systématiques en raison des difficultés de programmation et du manque de ressources humaines (questions analysées dans le rapport complet) ainsi que des capacités limitées de certain partenaires d'exécution.
13. Le PAM a réalisé une première évaluation des besoins d'urgence après le tsunami en janvier 2005, qui a permis d'établir un document utile, mais le bureau de pays a estimé qu'il n'avait pas suffisamment participé aux travaux.
14. Cette évaluation des besoins a abouti aux estimations suivantes: 790 000 personnes avaient besoin d'une aide alimentaire pendant une période initiale de trois mois, dont 700 000 PDI manquant de nourriture, 60 000 personnes dont les moyens de subsistance avaient été bouleversés et 30 000 personnes habitant des régions isolées de la côte occidentale. L'équipe a recommandé de distribuer des rations complètes à toutes les PDI pendant une première période de trois mois et de fournir une enveloppe d'aide au moment de leur retour dans leurs foyers pour les aider à rétablir leurs moyens de subsistance.
15. Les premières évaluations faisaient prévoir un nombre élevé de bénéficiaires en Indonésie et au Sri Lanka, et les estimations concernant la rapidité du redressement étaient optimistes. Il y a eu des "erreurs de couverture", probablement parce que certaines personnes s'inscrivaient dans des camps de PDI dans l'espoir de recevoir des secours sans pour autant s'y installer. Il y avait aussi une autre inconnue: dans quelle mesure les survivants pourraient-ils recevoir une aide financière de leurs parents à l'étranger ou une aide alimentaire ou autre de la part d'autres organisations?
16. Il a fallu plus de temps que prévu pour toucher les 790 000 personnes prévues par l'évaluation des besoins. Le PAM continuait encore à augmenter le nombre de personnes prises en charge à la fin du mois de mars 2005, date prévue pour la fin de la première phase d'urgence.
17. Les distributions générales de nourriture ont procuré un filet de sécurité et un transfert de revenus aux personnes dans le besoin, mais elles ont entravé la mise en œuvre de programmes vivres-contre-travail (VCT) par exemple, car les gens étaient moins incités à travailler et les partenaires d'exécution hésitaient à affecter des ressources à la conception et l'encadrement de programmes VCT¹¹. Des interventions travail-contre-rémunération ont démarré sur une petite échelle et sont bien accueillies¹². Elles peuvent être une solution de remplacement viable aux activités VCT à Aceh car les marchés fonctionnent quasiment partout mais au moment de l'évaluation en temps réel, elles ne couvraient que 15 pour cent environ des bénéficiaires des distributions générales de vivres. Face aux incertitudes

¹⁰ Au moment où le tsunami s'est produit, le PAM n'était pas présent à Aceh.

¹¹ Les activités VCT ne correspondent pas aux traditions d'Aceh.

¹² Le PNUD et Oxfam implantent actuellement des programmes travail-contre-rémunération à Aceh; leur importance devrait s'accroître.



soulevées par les problèmes à plus long terme du logement et des moyens de subsistance, ces distributions générales sont considérées comme constituant un filet de sécurité fiable et devraient se poursuivre pour l'instant.

18. Le suivi n'a pas été aussi poussé qu'il aurait dû l'être. Certaines régions d'Aceh ont été plus gravement touchées que d'autres par le tsunami de sorte que les besoins sont très variables. Le PAM a constaté que le suivi était difficile car un seul de ses partenaires traditionnels, une ONG, était déjà présent à Aceh et que tous les partenaires d'exécution, comme le PAM lui-même, se trouvaient confrontés à des problèmes de recrutement et de maintien du personnel qualifié, par exemple.
19. Le Gouvernement indonésien devait délivrer des cartes de rationnement aux PDI, mais rien n'avait été fait dans ce sens à Aceh au moment de l'arrivée de la mission, ce qui compliquait la tâche des contrôleurs de l'aide alimentaire. Chaque distribution faisait mieux connaître les rations, mais en général les bénéficiaires ne savaient pas combien de temps les distributions allaient durer. Le PAM et ses partenaires locaux auraient pu faire davantage pour informer les bénéficiaires de leurs droits, du calendrier des distributions et de la durée projetée de l'aide.
20. Des programmes d'alimentation complémentaire ont été rapidement jugés nécessaires pour les groupes vulnérables sur le plan nutritionnel dans certaines régions, mais leur mise en place a été longue et ils n'ont pu démarrer qu'à l'arrivée de la mission.
21. À Aceh, la période transitoire entre les premiers ponts aériens des forces étrangères et les opérations régulières de distribution du PAM par voies routière et maritime a duré à peu près un mois. Le PAM a mis du temps à adapter ses effectifs aux besoins de cette seconde phase de l'opération.
22. Le PAM a mieux réussi à livrer des produits dans les ports au cours des premières semaines qu'à les distribuer aux bénéficiaires. Le personnel chargé de la logistique n'a pas été capable au début de remettre les vivres au personnel chargé de la programmation dans les endroits éloignés faute d'agents présents sur le terrain. Néanmoins, ces premiers problèmes n'ont guère eu de répercussions visibles sur les survivants; l'opération globale de secours, dans laquelle le PAM a joué un rôle clé, a réussi à éviter une dégradation de l'état nutritionnel et sanitaire des populations.
23. L'UNJLC a eu recours à d'anciens militaires de haut grade pour établir des liens avec l'armée indonésienne dans le cadre du système humanitaire, après avoir eu des difficultés de communication au début. La coordination logistique a, semble-t-il, été bonne entre les responsables de la coordination civil-militaire du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et les responsables de l'UNJLC, mais il faut clairement définir leurs rôles afin d'éviter les doubles emplois ou confusions éventuelles.
24. Des enquêtes réalisées après le tsunami ont révélé des taux de malnutrition relativement élevés, notamment d'anémie et de sous-alimentation¹³ chez les enfants, mais elles font penser que ces problèmes existaient, pour la plupart, avant la catastrophe. Une bonne couverture des groupes vulnérables par des interventions alimentaires et nutritionnelles sous forme de distributions générales de vivres a atténué les conséquences négatives potentielles de la crise sur les cas de malnutrition aiguë. Les rations alimentaires du PAM offraient un apport calorique adéquat mais avaient une teneur limitée en protéines et en micronutriments.

¹³ Émaciation, insuffisance de poids et retard de croissance.



REPONSE DU PAM AU SRI LANKA

25. Il a été plus facile d'intervenir rapidement au Sri Lanka qu'en Indonésie car les infrastructures ont subi moins de dommages. Le PAM exécutait déjà une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) dans le Nord et l'Est du pays, là où certaines zones ont été durement touchées par le tsunami. Le PAM a réaffecté 6 000 tonnes de vivres de l'IPSR pour fournir une aide d'urgence dans les tout premiers jours.
26. D'après l'évaluation initiale du PAM, 650 000 personnes étaient confrontées à un problème d'accès à la nourriture mais un tiers d'entre elles devaient être capables de rétablir leurs moyens de subsistance dans un délai relativement court. Il était recommandé que les distributions générales de rations complètes cessent à la fin du mois de mars 2005, soit au bout de trois mois, et que seules des distributions ciblées soient organisées après cette date. Le Gouvernement sri-lankais a proposé un chiffre plus élevé de 900 000 personnes pour les distributions générales en utilisant toutefois son réseau de coopératives polyvalentes. Tous s'accordent pour juger ce chiffre trop élevé car il inclut tous les habitants des régions touchées par le tsunami ou des environs, y compris ceux qui ont été affectés légèrement.
27. La réaction du PAM face à l'urgence a été rapide et efficace. Le PAM, ayant décidé d'apporter son soutien au système de distribution alimentaire du gouvernement, ne pouvait plus ensuite adapter unilatéralement l'opération de secours à l'évolution des besoins. En mai 2005, le gouvernement et le PAM sont convenus de poursuivre les distributions générales jusqu'en juillet puis de mettre en œuvre un système plus précisément ciblé à partir du mois d'août de façon à réduire de façon significative l'effectif des bénéficiaires au cours du second semestre.
28. Étant donné que l'opération de secours est principalement conduite par le gouvernement, on peut se demander si le volume d'équipement fourni par le PAM correspond à l'utilisation la plus rationnelle des ressources. La réponse initiale du PAM a été appropriée et rapide mais, après les premiers mois, il aurait peut-être été utile de chercher s'il était justifié de continuer à renforcer les infrastructures du PAM.
29. Les taux de malnutrition, qui ont toujours été élevés au Sri Lanka, n'ont pas été fortement modifiés par le tsunami, et peu d'épidémies ont été enregistrées, malgré l'encombrement des camps de PDI.
30. La fabrication locale de farine de blé à partir de graines d'importation fournit 50 pour cent des céréales comprises dans la ration alimentaire. Le riz est l'aliment de base de la plupart des habitants et certains bénéficiaires interrogés ont déclaré qu'ils acceptaient mal des rations composées à parts égales de riz et de farine de blé. Dans les régions Tamil du Nord, les gens ont manifesté une nette préférence pour les variétés locales de riz "rouge". De nombreux enfants n'avaient pas accès à l'alimentation complémentaire au moment de la visite de la mission mais environ 250 000 bénéficiaient de programmes d'alimentation scolaire.



COORDINATION ET QUESTIONS INTERORGANISATIONS

31. La coordination fera l'objet d'une évaluation interorganisations que la Coalition pour l'évaluation du tsunami¹⁴ organise et à laquelle prend part le Bureau de l'évaluation du PAM.
32. La présente évaluation a permis de constater qu'il est urgent pour le PAM de clarifier le rôle de l'UNJLC et de ses relations avec le PAM. Actuellement, on ne sait pas bien dans quelle mesure les services communs dont le PAM assume la responsabilité sont vraiment "communs" pour le système des Nations Unies et les organismes humanitaires. D'autres organisations des Nations Unies soupçonnent —sans raison, habituellement— le PAM de laisser ses propres employés et consultants utiliser en priorité les services relevant de lui.
33. Pour diverses raisons, les services aériens humanitaires des Nations Unies (UNHAS) ont mis longtemps à fournir des avions à Aceh. L'un des principaux donateurs de l'UNHAS examine actuellement la question.

SECURITE, LOGISTIQUE ET COMMUNICATIONS

34. Tout le personnel doit prendre conscience des problèmes de sécurité; mais ce sont les réglementations sécuritaires qui ont entravé la réponse d'urgence; le nombre excessif de règles de sécurité amenait parfois le personnel à les ignorer pour pouvoir travailler efficacement. Le PAM devrait préconiser un examen de la mise en œuvre des mesures de sécurité dans tout le système des Nations Unies dans les situations d'urgence qui apparaissent brusquement.
35. Des améliorations ont été récemment apportées au Système d'analyse, de traitement et de suivi du mouvement des produits (COMPAS) du PAM, qui devient COMPAS 2. Néanmoins, le PAM, paraît avoir besoin d'un simple tableur standard à utiliser avant la mise en place du système COMPAS 2 qui prend du temps. Vu l'importance du suivi des produits, COMPAS doit bénéficier en permanence de la priorité de gestion.
36. Les communications ont été installées avec une rapidité impressionnante, mais elles ont subi les effets des limites des ressources humaines comme les autres éléments de l'intervention. Il faut que la Division des technologies de l'information et de la communication (ADI) mette au point des systèmes mobiles de communication par satellite pour les bureaux auxiliaires dans les situations d'urgence.
37. L'Organisation a beaucoup fait pour préparer des manuels traitant de tous les aspects de la préparation aux situations d'urgence et des interventions, mais le personnel de terrain a besoin de protocoles normalisés plus simples pour les situations d'urgence à évolution rapide.
38. Le PAM doit aussi développer "un bureau en kit" offrant le matériel et le papier nécessaires pour organiser une opération de ce type.

¹⁴ Coalition de donateurs, organismes des Nations Unies, ONG et autres, appuyée par le Réseau d'apprentissage actif sur la responsabilité et la performance en matière d'assistance humanitaire (ALNAP), qui est basé à Londres. Pour de plus amples informations, consulter le site web d'ALNAP: www.alnap.org



RESSOURCES HUMAINES ET GESTION

39. La liste d'agents disponibles pour les interventions d'urgence du PAM n'a guère été utile parce que le nombre de personnes qualifiées disponibles était insuffisant. C'est pourquoi, l'opération de secours a parfois été conduite sur le terrain par du personnel international temporaire et du personnel local inexpérimenté, ce qui a eu un impact négatif sur la mise en œuvre et le suivi. Des agents de certains partenaires de réserve du PAM ont partiellement comblé les vides, mais la plupart étaient des spécialistes de la logistique et n'avaient pas l'expérience de la gestion, de la programmation, du suivi-évaluation qui aurait été nécessaire.
40. Le personnel d'encadrement a eu tendance à consacrer trop de temps aux questions de procédure, sans en réserver suffisamment aux activités stratégiques et de programmation telles que la planification, le suivi et l'établissement de relations avec des parties prenantes extérieures.
41. Le PAM doit examiner de toute urgence la répartition des effectifs entre différents sites. Lors de cette opération, le personnel était trop nombreux dans les bureaux de pays situés dans les capitales et il n'y avait pas assez d'employés suffisamment expérimentés et confirmés dans les bureaux de terrain et les bureaux auxiliaires. La décision initiale d'envoyer sur place du personnel hautement qualifié, qui a entraîné une rotation rapide des agents, a provoqué une perte de mémoire institutionnelle, des difficultés dans les relations extérieures et une dilution des responsabilités. Les agents internationaux déployés rapidement ont été si nombreux que bien peu peuvent être initiés à la culture locale¹⁵.
42. Pour mieux répondre aux situations d'urgence de grande envergure, le PAM doit créer un poste de coordinateur principal pour les situations d'urgence au siège en réaménageant les postes et fonctions existants. Ce coordinateur serait chargé du déploiement des ressources humaines, financières et matérielles dans le cadre des situations d'urgence de grande ampleur et devrait veiller à l'application des meilleures pratiques; ce rôle ne peut incomber aux directeurs régionaux car il faut prendre des décisions rapides concernant le déploiement des ressources. Le titulaire du poste devrait avoir le grade de Vice-Directeur exécutif pour avoir suffisamment d'autorité¹⁶.

RESSOURCES ET FINANCES

43. L'élan de solidarité public a permis à l'opération d'urgence de s'autofinancer en grande partie, sans mobilisation de fonds importante: en l'espace d'un mois, le PAM disposait de contributions confirmées qui couvraient entièrement les besoins de base de l'opération d'urgence (185 millions de dollars), y compris un don sans précédent de 50 millions de dollars en espèces de la Croix-Rouge des États-Unis. Début mai 2005, le PAM avait reçu des contributions de 267,5 millions de dollars, contre des besoins de 271 millions de dollars pour l'opération d'urgence et les opérations spéciales; 30 pour cent de cette somme ont été dépensés dès les trois premiers mois, d'après un rapport du PAM adressé à OCHA pour le système de suivi financier.

¹⁵ En outre, un problème d'interprétation des procédures relatives au statut d'affectation temporaire s'est posé entre les bureaux d'origine et de destination, provoquant de nombreux malentendus. Les procédures ont été révisées et rédigées plus clairement depuis lors.

¹⁶ Cette recommandation avait déjà été faite lors d'une réunion interne du personnel d'encadrement du PAM en avril 2005. Un directeur régional, au moins, avait exprimé des réserves quant à la proposition; il craignait apparemment qu'elle prélude à indiquer un transfert d'autorité et une reprise de contrôle du siège.



44. L'opération a aussi été remarquable du point de vue de l'aide apportée par les partenaires du secteur privé: le montant des dons correspondait à un faible pourcentage des besoins, mais la rapidité avec laquelle les services et les équipements ont été fournis a renforcé la valeur de ces contributions.
45. L'adoption d'une approche au niveau régional plutôt que national pour l'opération n'a pas permis à certains bureaux de pays d'avoir une vue complète de leurs budgets CAD les premiers mois. Cette lacune n'a pas eu d'effet sur les décisions des bureaux de pays mais elle a suscité des problèmes concernant les rapports au niveau des pays, surtout dans le cas d'OCHA. Dans l'ensemble, la souplesse de l'approche régionale a compensé les inconvénients¹⁷.
46. Malgré les efforts déployés par les bureaux de pays pour améliorer la trésorerie et sa gestion, des problèmes se sont posés dans les bureaux de terrain et les bureaux auxiliaires, notamment à Aceh, où la destruction partielle des infrastructures bancaires s'est traduite par des retards de paiements pour le personnel, les partenaires, les ouvriers et les fournisseurs. Malgré l'excellent soutien du Bureau du budget (OEDB), les systèmes financiers existants semblent mal adaptés à une gestion efficace de la trésorerie dans les situations d'urgence et devraient donc être réexaminés.

FILIERE D'APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE ET ACHATS LOCAUX

47. Une filière d'approvisionnement alimentaire relativement sûre a été mise en place dès les premières semaines de l'opération, grâce aux sommes considérables en espèces disponibles pour les achats aux niveaux local et régional: les stocks de BULOG¹⁸ en Indonésie et de l'IPSR du PAM au Sri Lanka disposaient de riz. En Indonésie et au Sri Lanka, la situation des stocks et des distributions de vivres à ce jour n'est pas encore claire, mais la filière d'approvisionnement semble assurée jusqu'à la fin de l'année pour ces deux pays¹⁹.
48. La filière d'approvisionnement régionale semblait solide, mais l'assortiment alimentaire fourni a parfois été incomplet lors des premiers mois de l'opération en raison des retards des achats et des expéditions.
49. Grâce à l'abondance des dons, le PAM a pu acheter aux niveaux local et régional bon nombre des denrées requises pendant les six premiers mois. Alors que les besoins régionaux étaient estimés à 127 689 tonnes pour la période février–juillet 2005, le PAM avait réussi à acheter 72 491 tonnes de vivres pour un montant de 29,3 millions de dollars —soit 57 pour cent du volume total nécessaire.
50. En Indonésie, le PAM prévoit d'acheter localement les 80 000 tonnes de riz supplémentaires requises pour 2005, qui représentent 0,2 pour cent de la production nationale, et ces achats ne devraient avoir aucun effet sur les prix et l'offre de riz dans le pays. Le riz représente 80 pour cent de l'assortiment alimentaire de base du PAM.

¹⁷ Deux des cinq pays couverts par l'opération d'urgence du tsunami n'étaient pas connectés à WINGS et devaient donc passer par le bureau régional pour transmettre tous leurs rapports financiers.

¹⁸ BULOG est l'office indonésien semi-public de logistique, chargé entre autres des achats de riz au niveau national.

¹⁹ L'opération d'urgence, d'une durée initiale de six mois, a été prolongée de six mois par une révision budgétaire effectuée en avril 2005.



51. Des biscuits et des pâtes riches en protéines et de l'huile végétale sont également achetés en Indonésie; la plupart des achats d'huile se font dans la région. Des conserves de poisson ont été achetées en Chine et en Thaïlande. Les dons en nature ne représentent qu'une faible part des produits livrés par le PAM en Indonésie.
52. Les achats locaux ont été plus réduits au Sri Lanka. Un premier achat de 2 000 tonnes de riz a eu lieu en mai et un achat supplémentaire de 8 000 tonnes est prévu. Le PAM a acquis 6 600 tonnes de farine de blé localement jusqu'en mai 2005; le pays ne produit pas de blé²⁰. De faibles quantités d'huile, de légumineuses et de sucre ont été achetées au Sri Lanka, mais le pays est importateur net de ces produits, ce qui limite les achats sur place.

PROBLEMATIQUE HOMMES-FEMMES ET PROTECTION

53. Le tsunami a frappé plus durement les femmes que les hommes. Au Sri Lanka et à Aceh, toutes les données indiquaient un nombre bien supérieur de décès chez les femmes que chez les hommes. Le déséquilibre entre les sexes qui s'ensuivit a commencé à provoquer des problèmes au moment de l'évaluation. Les organismes de secours étaient convaincus qu'il fallait agir pour empêcher que les effets négatifs à court terme ne se transforment en problèmes de longue durée.
54. Les femmes sont fréquemment exclues des prises de décision. À Aceh, par exemple, les instances qui discutent le plan de reconstruction de la province se composent presque entièrement d'hommes; les organisations féminines luttent pour être consultées. Les besoins des femmes et des hommes doivent être abordés, et l'impact disproportionné de la catastrophe sur les femmes doit être pris en compte dans tous les aspects des secours, de la remise en état et du redressement.
55. Pour la plupart des individus, le retour dans les foyers et l'autosuffisance économique étaient les objectifs les plus importants à court terme, mais souvent seuls les hommes étaient pris en considération pour les activités génératrices de revenus, les distributions gratuites de matériel, la formation professionnelle et les attributions de terres et de maisons. La lenteur de la remise en état des logements, qui oblige de nombreuses PDI à rester dans des abris surpeuplés, isolés et inadéquats, est une des principales causes de vulnérabilité chez les femmes.

²⁰ Le Sri Lanka importe jusqu'à 1 million de tonnes de blé par an.



**ANNEXE: RESUME DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR
LA DIRECTION—ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL DE L'INTERVENTION DU PAM CONSÉCUTIVE
AU TSUNAMI AYANT FRAPPÉ LA RÉGION DE L'OCÉAN INDIEN—DÉCEMBRE 2005—JUIN 2005**

Principales recommandations issues de l'évaluation en temps réel concernant le tsunami dans l'océan Indien (juillet 2005)	Responsable	Action engagée par la direction
<p>1. Appui technique: en Indonésie et au Sri Lanka, alors que les distributions générales sont progressivement réduites et les programmes d'aide alimentaire ciblés élargis, le PAM doit veiller à ce que les prestataires de services du gouvernement et des partenaires d'exécution reçoivent un appui technique.</p>	<p>Bureau régional, en concertation avec les bureaux de pays.</p>	<p><i>Indonésie:</i> les organismes gouvernementaux et les partenaires d'exécution continueront à bénéficier de l'appui technique jusqu'à la fin de l'opération d'urgence.</p> <p><i>Sri Lanka:</i> plusieurs initiatives sont en cours:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ formation des parties prenantes, des gouvernements nationaux aux autorités locales, et personnel des services de nutrition maternelle et infantile et des écoles; ➤ initiative conjointe du Ministère des secours, de la remise en état et de la réconciliation et du PAM pour créer des unités de suivi de district au niveau des <i>kachcheri</i> (secrétariat de district) afin d'encadrer la mise en œuvre et le suivi des activités du PAM; ➤ fourniture d'ordinateurs, de motocyclettes, bicyclettes, etc. afin de renforcer les capacités; ➤ conseils, soit par le biais de personnel détaché du PAM (par exemple à la Division de gestion de projet du Ministère des secours, de la remise en état et de la réconciliation) soit par des visites conjointes à tous les niveaux et facilitées par l'élargissement des opérations spéciales dans la plupart des districts touchés par le tsunami.
<p>2. Partage des enseignements tirés: un forum de discussion devrait être organisé aux niveaux national et local en vue d'identifier les meilleures pratiques, étudier les enjeux et tirer les leçons pour les situations d'urgence à venir. Des forums locaux et nationaux pourraient fournir des contributions à un centre régional des catastrophes qui s'occuperait du personnel requis, des médicaments et du matériel médical, du stockage de vivres et des micronutriments. Le PAM devrait apporter sa contribution à ce forum à tous les niveaux.</p>	<p>Bureau régional, en consultation avec les bureaux de pays Indonésie et Sri Lanka</p>	<p><i>Indonésie:</i> le bureau de pays apportera sa contribution à toutes les initiatives régionales, en utilisant son expérience de l'opération d'urgence du tsunami.</p> <p><i>Sri Lanka:</i> le bureau de pays a organisé un atelier sur ce thème en juillet dernier avec le Ministère des secours, de la remise en état et de la réconciliation, des agents du gouvernement et d'autres parties prenantes, qui ont reconnu la grande utilité de cette réunion. Des initiatives des Nations Unies et interorganisations existent aussi pour observer les bonnes pratiques, les leçons tirées, la coordination et la future planification avec un mandat transversal.</p>



ANNEXE: RESUME DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR LA DIRECTION—ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL DE L'INTERVENTION DU PAM CONSÉCUTIVE AU TSUNAMI AYANT FRAPPÉ LA RÉGION DE L'OCÉAN INDIEN—DÉCEMBRE 2005—JUIN 2005

Principales recommandations issues de l'évaluation en temps réel concernant le tsunami dans l'océan Indien (juillet 2005)	Responsable	Action engagée par la direction
<p>3. Carences en micronutriments et questions connexes: face à la forte prévalence de l'anémie et de la malnutrition chronique à Sumatra, au manque de diversité du régime alimentaire d'un grand nombre d'habitants et aux retards des plans gouvernementaux concernant la réinstallation des PDI dans l'avenir proche, des interventions seront nécessaires pour corriger et prévenir les carences en micronutriments, elles incluront notamment l'amélioration de l'assainissement, l'hygiène, l'approvisionnement en eau, le déparasitage et l'éducation nutritionnelle.</p>	Bureau de pays, Indonésie.	Le PAM travaille en coopération avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) sur l'alimentation scolaire afin de résoudre les problèmes liés à l'eau et à l'hygiène, et pour organiser le déparasitage à l'école. Au début de l'opération d'urgence, l'alimentation scolaire revêtait un caractère d'urgence, mais l'éducation nutritionnelle doit devenir un élément essentiel du programme. Des préoccupations existent quant à la teneur en minéraux du mélange tout prêt pour biscuits, qui ne fournit pas assez de fer pour réduire l'anémie; le bureau de pays va s'occuper de ce problème.
<p>4. Suivi de la nutrition et de la sécurité alimentaire: conformément aux recommandations de l'évaluation rapide des besoins, la communauté internationale doit aider le gouvernement à poursuivre la surveillance de l'état nutritionnel et de la sécurité alimentaire de façon à identifier les changements par le biais du Système national de surveillance de l'alimentation et de la nutrition (NFNSS). La surveillance de la croissance et sa promotion, élément crucial du NFNSS, sont prévues dans les "Normes minimales de service" des centres de santé primaire du gouvernement.</p>	Bureau de pays, Indonésie.	Le PAM travaille avec l'UNICEF et le Ministère de la santé sur le système de surveillance nutritionnelle; des discussions sont en cours entre le bureau de pays et le NFNSS à propos de son élargissement à cinq districts d'Aceh, avant de couvrir la totalité de la province. À long terme, une synchronisation entre le Système de surveillance après les catastrophes et le NFNSS est prévue, dans la mesure du possible.
<p>5. Distributions générales et aide alimentaire ciblée en Indonésie: les distributions générales et l'aide alimentaire ciblée dans le cadre de l'opération d'urgence en cours (programmes de nutrition maternelle et infantile et alimentation scolaire) devraient être poursuivies. Parmi les indicateurs qui permettraient de mettre fin à l'aide alimentaire, peuvent figurer: le retour dans un logement permanent et la régularité des revenus dans le cas des distributions générales et un état nutritionnel convenable des personnes vulnérables; des niveaux nutritionnels au moins acceptables pour toute la population.</p>	Bureau de pays, Indonésie.	Le PAM, le gouvernement, des partenaires coopérants et autres parties prenantes ont engagé des discussions qui ont abouti à la même conclusion au sujet des distributions générales. Pour l'alimentation complémentaire, le NFNSS retrace les niveaux de malnutrition et les communique à des fins de programmation.
<p>6. Distributions générales au Sri Lanka: face aux problèmes nutritionnels des nourrissons, des jeunes enfants, des enfants d'âge scolaire, des femmes enceintes et des mères allaitantes, notamment dans les zones en conflit, il faut poursuivre les distributions générales, mais avec un meilleur ciblage qui permette d'atteindre les groupes les plus vulnérables.</p>	Bureau de pays, Sri Lanka.	Les programmes de nutrition maternelle et infantile et de vivres pour l'éducation se poursuivent dans les régions en conflit et celles qui ont été touchées par le tsunami et vont continuer dans les régions qui en ont besoin dans le cadre de l'IPSR en 2006, à la suite d'une révision budgétaire. Des distributions de vivres générales ou ciblées pour les ménages vulnérables frappés par le tsunami sont prévues jusqu'à fin 2005, et devraient se poursuivre en 2006–2007 à une échelle réduite en faveur d'un petit nombre de ménages particulièrement vulnérables.



**ANNEXE: RESUME DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR
LA DIRECTION—ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL DE L'INTERVENTION DU PAM CONSÉCUTIVE
AU TSUNAMI AYANT FRAPPÉ LA RÉGION DE L'OCÉAN INDIEN—DÉCEMBRE 2005—JUIN 2005**

Principales recommandations issues de l'évaluation en temps réel concernant le tsunami dans l'océan Indien (juillet 2005)	Responsable	Action engagée par la direction
		Une décision gouvernementale n'autorisant les bénéficiaires à recevoir une aide que dans le cadre d'une seul programme pourrait susciter des complications. L'effet complet de cette décision n'apparaîtra que plus tard dans l'année.
7. Programmes de nutrition maternelle et infantile au Sri Lanka: Ces programmes et ceux d'alimentation scolaire devraient être élargis de façon à atteindre tous ceux qui en ont besoin.	Bureau de pays, Sri Lanka.	L'élargissement et la consolidation sont en cours. La récente révision budgétaire de l'IPSR prévoit qu'en 2006 20 000 femmes et 42 000 enfants bénéficieront du programme de nutrition maternelle et infantile et 35 000 enfants supplémentaires du programme vivres pour l'éducation.
8. Sécurité: il faudrait que le PAM fasse réviser l'application des Normes minimales de sécurité de fonctionnement (MOSS) de façon à éviter que les réglementations en matière de sécurité entravent les interventions d'urgence.	Division des services de gestion (ADM).	ADM a travaillé avec le Réseau interorganisations de gestion de la sécurité (IASMN) pour adopter la déclaration de mission suivante: "L'objectif du Système de gestion de la sécurité des Nations Unies est de permettre la conduite efficace des activités tout en garantissant la sécurité, la sûreté et le bien-être du personnel, considérés comme hautement prioritaires." ADM a obtenu l'assentiment de l'IASMN pour que les MOSS soient propres à chaque pays. ADM veillera à ce que les fonctionnaires responsables de la sécurité sur le terrain du PAM qui participent à des opérations d'urgence communiquent les cas de non-respect des MOSS afin qu'ils soient traités.
9. Capacité de réaction d'UNHAS: il faudrait qu'UNHAS identifie tous les facteurs entravant les interventions dans les situations d'urgence.	ODT/ODTL (pour PAM-UNHAS).	Un bilan de l'UNHAS a été effectué par un consultant indépendant pour le compte d'un donateur important d'UNHAS. Il est à l'étude à ODT.
10. Modèle de support logistique du secteur privé: le PAM doit développer davantage le modèle de support logistique du secteur privé, comme le partenariat de TNT en Indonésie. La connaissance de la situation locale et l'existence d'infrastructures opérationnelles locales ont été très utiles et pourraient inspirer un modèle de présence du PAM qui reposerait sur un réseau de partenaires logistiques du secteur privé plutôt que sur de vastes infrastructures dans les pays bénéficiant d'interventions très limitées. (Remarque: cela pourrait être plus facile en Asie que dans d'autres régions.)	ODT/ODTL en consultation avec le Service de la mobilisation des fonds du secteur privé (FDP).	Le secteur privé a fourni un appui sans précédent. Ayant commencé depuis à mobiliser des fonds du secteur privé et disposant de capacités limitées au siège et dans la région, le PAM a dû apprendre à gérer certains dons privés, notamment les dons en nature, tout en mettant au point des politiques et modalités dans ce domaine. Depuis, des modalités d'action, comme l'attribution d'une valeur financière réaliste à une contribution du secteur privé, ont été établies; d'autres sont encore à l'étude. Des négociations sont en cours entre le PAM et une entreprise donatrice pour promouvoir la coordination des contributions du secteur privé dans les situations d'urgence. OTL, par l'intermédiaire des chargés de la logistique des bureaux locaux, noue des contacts avec des partenaires du secteur privé afin d'établir des partenariats logistiques. En Afrique de l'Ouest, par exemple, dans le cadre du prépositionnement des stocks stratégiques dans le monde entier par OTL, le PAM étudie la constitution d'un dépôt régional qui servirait de point de départ



**ANNEXE: RESUME DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR
LA DIRECTION—ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL DE L'INTERVENTION DU PAM CONSÉCUTIVE
AU TSUNAMI AYANT FRAPPÉ LA RÉGION DE L'OCÉAN INDIEN—DÉCEMBRE 2005—JUIN 2005**

Principales recommandations issues de l'évaluation en temps réel concernant le tsunami dans l'océan Indien (juillet 2005)	Responsable	Action engagée par la direction
		pour les interventions d'urgence, avec le soutien de TNT. TNT fournirait des entrepôts, du matériel de bureau et une assistance pour la manutention dans les aéroports. Le PAM a entamé des échanges de vues avec d'autres partenaires du secteur privé, comme Citigroup, pour définir comment exploiter au mieux les moyens mis à sa disposition.
11. Opérations spéciales: réorganiser les opérations spéciales pour couvrir les aspects habituels des interventions d'urgence. Les opérations spéciales fournissent automatiquement du matériel d'appui normalisé, des lettres de transport et des systèmes de bureau en kit.	ODT, en consultation avec ODA.	ODT étudie actuellement des opérations spéciales destinées à couvrir les 90 premiers jours des interventions d'urgence, et à couvrir des fonctions généralement confiées au Service de la logistique (opérations portuaires, formalités de douane, entreposage, transport aux points de livraison avancés et aux points de distribution finale, et contrôle-qualité tel que gestion de fonds TTEM, gestion des partenaires d'exécution et comptabilité des produits alimentaires et non alimentaires). Les opérations spéciales regroupent toutes les informations disponibles qui seront insérées dans les dossiers d'urgence des chargés de la logistique.
12. Télécommunications: FITTEST/TCI devrait examiner les services d'appui qu'il souhaite fournir au système commun, dans le domaine des télécommunications.	ADI en consultation avec FITTEST	L'ensemble des services TCI à apporter à un projet interorganisations de télécommunications d'urgence doit être négocié au cas par cas, en consultation avec OCHA et les organismes des Nations Unies présents dans chaque pays, si le PAM est désigné comme organisme de coordination pour les télécommunications. Aucune formule standard n'existe; les possibilités d'installation dépendent du contexte. Le mandat de services de télécommunications doit être avalisé par le Vice-Directeur exécutif/OD et le Directeur exécutif adjoint/AD pour garantir le respect des protocoles interorganisations, et s'assurer que les parties impliquées sont coordonnées et participent à la planification. Il est important que les directeurs de pays n'engagent de ressources du PAM qui pourraient ne pas être indisponibles.
13. TCI: réétudier l'équipement préalable des véhicules pour les communications dans les cas où des problèmes douaniers pourraient se poser. Éviter d'emballer le matériel de communications sensible avec d'autres articles.	ADI en consultation avec FITTEST	Il est généralement plus facile d'importer du matériel pendant les premiers jours/ semaines d'une opération d'urgence et il faut donc profiter au maximum de cet avantage. Il faut veiller à séparer le matériel de télécommunications qui est habituellement contrôlé par les gouvernements, des autres équipements informatiques moins sensibles. Il peut s'avérer difficile de charger les agents TCI de la première vague d'installer des radios dans les véhicules alors qu'ils sont préoccupés par la construction des infrastructures. La conduite des véhicules non équipés de radio est contraire aux MOSS. Le PAM doit organiser l'équipement des véhicules importés en radios standards avant leur entrée dans le pays.



ANNEXE: RESUME DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR LA DIRECTION—ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL DE L'INTERVENTION DU PAM CONSÉCUTIVE AU TSUNAMI AYANT FRAPPÉ LA RÉGION DE L'OCÉAN INDIEN—DÉCEMBRE 2005—JUIN 2005

Principales recommandations issues de l'évaluation en temps réel concernant le tsunami dans l'océan Indien (juillet 2005)	Responsable	Action engagée par la direction
14. COMPAS : donner la priorité à la mise au point d'un tableur standard simple pour permettre de suivre les mouvements des marchandises dans les lieux couverts par COMPAS ou non afin de disposer d'un minimum d'informations pendant les premiers jours d'une intervention d'urgence.	ODTF	En collaboration avec ODAN, ODTF prépare actuellement un tableur pour capturer les données sur les mouvements des marchandises dans les lieux couverts par COMPAS ou non. Le tableur sera utilisé dans les phases précédant l'installation complète de COMPAS. Ensuite, les données seront saisies dans le système de traçabilité des produits du PAM.
15. Ressources humaines (RH) : le PAM devrait dresser un bilan de la réponse à la crise du tsunami du point de vue des ressources humaines, et mobiliser la Division des ressources humaines (ADH), les responsables des opérations et les responsables des ressources humaines sur le terrain pour améliorer le déploiement et la gestion du personnel lors de la prochaine opération d'urgence importante. Ceci devrait se faire avant la fin de l'année, sous la conduite d'un haut fonctionnaire ne s'occupant pas des ressources humaines et ayant une large expérience du terrain ou d'un spécialiste des ressources humaines consultant extérieur. Cette action pourrait être associée à l'Examen après action proposé.	Division des ressources humaines (ADH) en concertation avec l'ODB.	ADH prépare actuellement une demande commune de financement supplémentaire en vue de revoir les procédures relatives aux ressources humaines applicables en situation d'urgence, comme recommandé plus haut. L'intérêt portera principalement sur la gestion des ressources humaines pendant les urgences et les meilleures pratiques. L'étude devrait aboutir à la préparation d'une "trousse à outils" comprenant les procédures, les modèles et les instruments en ligne standards pour les ressources humaines. Le déploiement des effectifs est traité à la recommandation 16.
16. Liste des agents disponibles pour les interventions d'urgence : le PAM doit revoir cette liste selon les orientations suggérées dans l'encadré 9 du rapport complet.	Département des opérations (ODO) en consultation avec ADH.	Un haut fonctionnaire du PAM, ayant une grande expérience du terrain, a préparé récemment une étude de la capacité de réaction du PAM en situation d'urgence, et le Directeur exécutif a souscrit à cette étude. Un groupe de travail composé de hauts fonctionnaires s'occupant des ressources humaines dans les situations d'urgence a été créé pour assurer la mise en oeuvre des recommandations.
17. Gestion des situations d'urgence au niveau de l'Organisation : le PAM devrait nommer un haut fonctionnaire expérimenté au poste de Responsable principal des situations d'urgence à Rome, qui serait chargé d'assurer le déploiement rapide et ordonné des moyens du PAM en cas de situation d'urgence de grande ampleur, de superviser la préparation et d'assurer le suivi de la mise en oeuvre des mesures fondées sur les leçons tirées. On pourrait obtenir le même résultat en rationalisant les responsabilités du personnel de direction au lieu de créer un nouveau poste.	ODO en consultation avec ADH.	Le directeur ODM ou celui du bureau régional concerné par une situation d'urgence grave sera nommé Responsable principal des réponses aux crises dans le cas d'une urgence intéressant toute l'Organisation. Le directeur ODM est chargé de la mise en oeuvre des recommandations figurant dans l'étude sur les interventions d'urgence de Khaled Adly, qui a été entérinée par le Directeur exécutif le 21 juillet 2005.



ANNEXE: RESUME DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR LA DIRECTION—ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL DE L'INTERVENTION DU PAM CONSÉCUTIVE AU TSUNAMI AYANT FRAPPÉ LA RÉGION DE L'OCÉAN INDIEN—DÉCEMBRE 2005—JUN 2005

Principales recommandations issues de l'évaluation en temps réel concernant le tsunami dans l'océan Indien (juillet 2005)	Responsable	Action engagée par la direction
<p>18. Mouvements de trésorerie et gestion de la trésorerie: La mission d'audit interne qui doit se rendre en septembre 2005 à Bangkok, en Indonésie et au Sri Lanka pourrait étudier les réglementations et délégations financières, et la trésorerie et faire des propositions pour améliorer la gestion de la trésorerie au cours des opérations d'urgence à venir.</p>	<p>OSDA en consultation avec AD et ODB.</p>	<p>Bureau régional: il serait utile d'effectuer une étude de la gestion de la trésorerie et des procédures pertinentes en vigueur afin d'améliorer les opérations d'urgences à venir; ODB souhaiterait y participer.</p> <p>Bureau d'audit interne: les contrôles de gestion de trésorerie feront l'objet d'une évaluation sur la base de l'évaluation des risques effectuée par OSDA pour l'audit prévu de l'intervention du PAM suite au tsunami et sur la base des consultations avec ODB lors de la planification de l'audit pendant la mission d'audit; des recommandations seront formulées en vue de renforcer les contrôles internes.</p>
<p>19. Problématique hommes-femmes: le PAM devrait déployer des experts connaissant bien la problématique hommes-femmes, dès le début d'une situation d'urgence, pour qu'ils collaborent avec leurs homologues d'autres organismes et avec les agents des secteurs de la santé, de la sécurité alimentaire, de la nutrition, de l'eau et de l'hygiène.</p>	<p>PDPG en consultation avec ADH.</p>	<p>PDPG est tout à fait d'accord. Les demandes de conseils en matière de programmes sur la problématique hommes-femmes devraient être adressées par le bureau régional à la division PDP.</p>
<p>20. Problématique hommes-femmes: le PAM devrait fixer des points de référence pour garantir la participation des femmes aux distributions générales de vivres, aux programmes d'alimentation spécialisée et aux activités d'appui aux moyens de subsistance durables, traiter le problème de la prédominance des hommes par rapport aux femmes et faire évoluer les mentalités pour ne plus considérer la femme comme une victime vulnérable mais reconnaître ses compétences et ses droits.</p>	<p>PDPG</p>	<p>En cours de mise en œuvre. L'un des principes fondamentaux de la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes est que les ménages et les sociétés sont gagnants lorsque les femmes sont mieux nourries et mieux éduquées, lorsqu'elles participent plus également aux activités économiques et lorsqu'elles ont plus d'influence sur les décisions. Les "Engagement renforcés en faveur des femmes" fixent des points de référence pour la participation des femmes à la conception, la mise en œuvre et à l'examen des programmes.</p>
<p>21. Problématique hommes-femmes: le PAM devrait attacher un caractère prioritaire à la protection des femmes contre la violence et l'exploitation sexuelles et établir et surveiller des mécanismes visant à minimiser les risques pendant les distributions de vivres. Le PAM devrait œuvrer en faveur de systèmes de protection des femmes et rendre compte des cas d'abus ou de violence pour les traiter. Il devrait financer une formation destinée au personnel de sécurité et aux responsables des camps de PDI, afin d'assurer la protection des femmes et de veiller à la communication et à la solution rapides des cas de harcèlement, d'abus et d'agressions liés aux distributions de vivres et autres produits.</p>	<p>PDPG en consultation avec ODB et avec les bureaux de pays Indonésie et Sri Lanka.</p>	<p>D'accord. Le PAM et ses partenaires surveillent et cherchent à réduire au minimum la violence et l'exploitation à base sexuelle au cours des interventions du PAM. Le PAM pratique une politique de tolérance zéro pour ce qui est des abus infligés par le personnel aux bénéficiaires.</p> <p>Au Sri Lanka, les résultats du suivi ont indiqué que la plupart des bénéficiaires des vivres du PAM sont des femmes qui se sentent en sécurité pendant les distributions et sur le chemin du retour. Les chiffres étaient moins élevés pour la région de Colombo. Les soucis suscités par la sécurité des femmes dans les camps de PDI semblent plus justifiés. L'application de mesures de protection impliquerait une approche différente et devrait se faire en partenariat avec d'autres organismes.</p>



**ANNEXE: RESUME DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES MESURES PRISES EN CONSÉQUENCE PAR
LA DIRECTION—ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL DE L'INTERVENTION DU PAM CONSÉCUTIVE
AU TSUNAMI AYANT FRAPPÉ LA RÉGION DE L'OCÉAN INDIEN—DÉCEMBRE 2005—JUIN 2005**

Principales recommandations issues de l'évaluation en temps réel concernant le tsunami dans l'océan Indien (juillet 2005)	Responsable	Action engagée par la direction
<p>22. Appui aux moyens de subsistance: veiller à ce que les hommes et les femmes aient accès à des sources de revenus et d'instruction viables dès que possible après une crise, que ce soit par les programmes ACT ou VCT ou d'autres activités de création d'actifs ou de formation plus durables. Le PAM doit appuyer des initiatives visant à résoudre des problèmes comme les activités "vivres pour la formation" pour former des conseillers qui apportent un soutien psychologique aux personnes traumatisées par le tsunami.</p>	<p>PDPG en consultation avec le bureau régional et les bureaux de pays Indonésie et Sri Lanka.</p>	<p>D'accord. La Politique en matière de problématique hommes-femmes du PAM fixe des points de référence pour la participation des femmes aux activités vivres pour la formation et aux activités VCT, avec pour objectifs le développement du capital humain des femmes, la valorisation du travail et de la productivité féminines et l'accès croissant des femmes au capital, à l'emploi et aux ressources productives.</p> <p>À Aceh, les activités ACT n'ont pas contribué à créer des moyens de subsistance à long terme; ils assurent surtout un transfert de revenus pour les bénéficiaires. Le concept VCT reste étranger à l'environnement d'Aceh. Le PAM, étudie néanmoins les possibilités d'appuyer des activités ACT et VCT en collaboration avec Oxfam et la Banque mondiale, et d'instaurer un partenariat avec la Croix-Rouge des États-Unis pour introduire dans les écoles un soutien psychosocial en complément de l'alimentation scolaire.</p> <p>Au Sri Lanka, avec la reprise des activités de l'IPSR, 102 projets VCT ont été approuvés dans les régions touchées par le tsunami et devraient démarrer avant la fin août; 56 projets sont en attente d'approbation; les projets vivres pour la formation et d'autres activités de subsistance deviennent opérationnels. Les chiffres de bénéficiaires prévus pour 2006 ont été relevés de façon à inclure les victimes du tsunami qui ont besoin d'une aide pour reconstituer leurs moyens de subsistance. L'IPSR comporte aussi un volet de conseil psychosocial qui pourrait couvrir les personnes traumatisées par le tsunami.</p>



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACT	Argent-contre-travail
AD	Département de l'administration
ADH	Division des ressources humaines
ADH	Division des ressources humaines
ADI	Division des technologies de l'information et de la communication
ALNAP	Réseau d'apprentissage actif sur la responsabilité et la performance en matière d'assistance humanitaire
BULOG	Office indonésien semi-public de logistique
CAD	Coûts d'appui direct
COMPAS	Système d'analyse, de traitement et de suivi du mouvement des produits
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FITTEST	Équipe d'intervention rapide et d'appui pour la technologie de l'information et les télécommunications
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
MOSS	Normes minimales de sécurité de fonctionnement
OCHA	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
OD	Département des opérations
ODA	Service de l'analyse de la vulnérabilité, de l'évaluation des besoins et de la préparation aux situations d'urgence
ODAN	Sous-Division de l'évaluation des besoins d'urgence
ODB	Bureau régional pour l'Asie
ODM	Division de la gestion des programmes
ODO	Bureau du Directeur des opérations Département des opérations
ODT	Division du transport et des achats
ODTF	Sous-Division du fret (analyse et appui)
ODTL	Service de la logistique
OEDB	Bureau du budget
OEDE	Bureau de l'évaluation
ONG	Organisation non gouvernementale
OSDA	Bureau de la vérification interne des comptes
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
PDP	Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes
PDPG	Unité de la problématique hommes-femmes
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement



TNT	<i>Thomas Nationwide Transport</i>
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNHAS	Services aériens humanitaires des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNJLC	Centre conjoint de logistique des Nations Unies
VCT	Vivres-contre-travail