

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 24 octobre 1996

RAPPORTS D'ÉVALUATION ET RAPPORTS FINALS

Point 5 a) de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/96/5-A/Add.2
19 septembre 1996
ORIGINAL: ANGLAIS

PROJETS D'INTERVENTION PROLONGÉE EN FAVEUR DE RÉFUGIÉS ET DE PERSONNES DÉPLACÉES: PROJET RWANDA/BURUNDI

Évaluation sur dossier de l'opération d'urgence Rwanda/Burundi

RÉSUMÉ

Les principaux donateurs de l'opération de secours au Rwanda/Burundi ont réalisé une évaluation approfondie de la réponse qui a été apportée à cette crise sans précédent. L'évaluation sur dossier de l'OEDE n'avait pas pour objet de répéter ou d'anticiper l'effort collectif des divers donateurs, mais de prendre le cas du Rwanda-Burundi comme exemple pour examiner le processus d'intervention du PAM dans les situations d'urgence complexes. La conclusion à laquelle elle a abouti est que le PAM a réagi à la crise avec rapidité et efficacité, confirmant ainsi qu'il dispose d'une capacité logistique lui permettant de livrer rapidement d'énormes quantités de vivres. L'approche régionale s'est révélée être un bon choix stratégique. Il semble, toutefois, que l'intervention aurait été encore plus efficace si certaines mesures avaient été prises, notamment: la constitution précoce d'un portefeuille de projets de développement dans un pays qui est handicapé par la faiblesse de son infrastructure économique et sociale et qui est sujet à des conflits intérieurs, avec leur cortège de catastrophes; la mise en place d'une approche plus structurée pour la programmation et le suivi des opérations d'urgence en vue de faciliter la communication efficace des objectifs opérationnels entre les partenaires chargés de l'exécution; et la préparation de l'opération, dès le départ, en prévision de la transition entre secours et développement, à la fois dans le pays d'origine et dans le pays d'accueil.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE À L'INTENTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire sur les méthodes de travail, les documents établis par le Secrétariat à l'intention du Conseil ont été rédigés dans un souci de concision et axés sur la prise de décisions. Les réunions du Conseil d'administration doivent prendre un tour pragmatique et favoriser le dialogue et les échanges entre les délégations et le Secrétariat. Celui-ci poursuivra les efforts déployés pour faciliter la mise en oeuvre de ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui souhaitent poser des questions d'ordre technique sur ce document à contacter directement les fonctionnaires mentionnés ci-après, de préférence quelque temps avant la session du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en session plénière.

Les fonctionnaires du PAM responsables de ce document sont les suivants:

Directeur régional: J. Kiene tel.: 5228-2029

Fonctionnaire chargé de l'évaluation J. Boisclair tel.: 5228-2027

Pour toute question concernant la distribution des documents présentés au Conseil d'administration, veuillez contacter l'employé chargé de la documentation (tél.: 5228-2641).



OBJECTIFS ET PORTEE DE L'ETUDE

1. En juillet 1994, une multitude de réfugiés provenant du Rwanda voisin a afflué au Zaïre. La communauté internationale était peu préparée à répondre à une crise d'une telle ampleur et elle a réagi avec hâte afin de sauver la vie de milliers de personnes qui fuyaient leur pays. Cette crise sans précédent dans la région du Rwanda-Burundi appelait une intervention exceptionnelle. Le PAM a mobilisé toutes ses ressources et tous ses moyens, et dans les 48 heures qui ont suivi cet exode massif vers le Zaïre, la première distribution de produits alimentaires avait lieu. Depuis, le Programme a nourri des millions de personnes déplacées à l'intérieur du Rwanda et du Burundi, ainsi que des réfugiés accueillis dans les pays voisins, Zaïre et Tanzanie. L'effort a été colossal. On peut tirer nombre d'enseignements de cet engagement et, puisque des catastrophes du même genre peuvent se reproduire, il est important de s'assurer qu'ils seront pris en compte dans les futures interventions. Cette évaluation porte principalement sur les procédures du PAM. Cependant, plusieurs des changements recommandés ne peuvent être mis en oeuvre que si les donateurs fournissent les ressources nécessaires.
2. Une évaluation approfondie réalisée par les donateurs venant de s'achever, la présente évaluation sur dossier a essentiellement pour but d'examiner les problèmes de procédure posés par l'intervention du PAM. Son principal objectif est donc d'examiner si les décisions d'ordre stratégique et la planification des opérations, mises en oeuvre dans cette intervention régionale d'urgence, ont été élaborées avec toute l'efficacité et l'efficience possibles, et de proposer des améliorations pour les futures opérations dans des situations d'urgence complexes et de grande envergure, qui seront menées avec l'assistance du PAM. Dans ce contexte, l'évaluation se concentre sur les points suivants:
 - a) préparation du PAM en prévision des crises;
 - b) logique et cohérence de l'intervention du PAM; et
 - c) évolution de la stratégie d'exécution en fonction de la situation.
3. La présente étude est fondée sur les sources d'informations suivantes :
 - a) données secondaires;
 - b) informations reçues du personnel de terrain du PAM ayant participé directement ou indirectement à l'opération, dès ses débuts, ou ultérieurement; et
 - c) discussions avec les fonctionnaires du Siège qui se sont occupés ou qui s'occupent actuellement de l'opération.

ANALYSE DE L'INTERVENTION

Conception des opérations : Structuration des objectifs

4. L'évaluation sur dossier a révélé - alors que tout un chacun paraissait connaître l'objectif de l'opération - l'absence de structure claire des objectifs guidant cette intervention particulière (à la différence de la plupart des interventions d'urgence). Par ailleurs, les



différentes lettres d'accord ne mentionnaient pas d'objectifs ou d'indicateurs spécifiques permettant d'évaluer les résultats de l'opération selon une méthodologie convenue.

5. Il a fallu consulter le personnel au Siège et sur le terrain, ainsi que les archives disponibles au Siège pour définir rétrospectivement les objectifs, ce qui montre qu'il aurait été possible de structurer la programmation, l'exécution et le suivi de cette opération d'une manière plus cohérente.

Conclusion

6. Étant donné que les situations d'urgence complexes exigent un énorme effort de communication entre les différents partenaires, on peut conclure que la prise de décisions aurait été améliorée si, au début de l'opération, un cadre de programmation plus structuré avait été établi, mis à la disposition de tous les partenaires responsables de l'exécution et régulièrement actualisé.

Préparation du PAM

7. L'évaluation réalisée par les divers donateurs a permis de constater, entre autres, que la réponse aurait été plus efficace si les organismes des Nations Unies avaient disposé d'un plan d'urgence pour faire face à l'exode massif qui s'est produit, en juillet 1994, à l'intérieur du Rwanda et hors de ses frontières. Il y a deux façons de se préparer à faire face aux crises. La première consiste à mettre en place les mécanismes qui permettront d'éviter la crise. En cas de risque de guerre, il faut engager les négociations politiques/diplomatiques appropriées, mais aussi renforcer les programmes de développement qui contribuent plus directement à la prévention des conflits. La seconde est de promouvoir des mesures de planification préalable/intervention au cas où les conflits prendraient une tournure violente. Comment le PAM s'est-t-il acquitté de ces options stratégiques? L'analyse ci-dessous est divisée en deux périodes: avant et après le 6 avril 1994, date de la mort des présidents du Rwanda et du Burundi.

Avant le 6 avril 1994

8. Le PAM n'est pas habilité à promouvoir des solutions politiques, mais il peut soutenir les efforts de développement d'un pays. Dans le cas du Rwanda, le portefeuille de projets de développement du PAM s'élevait, avant le 6 avril 1994, à 23 115 270 dollars, répartis entre trois projets de développement en cours d'exécution et un autre en instance. Une opération d'urgence en faveur de 350 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et de 50 000 réfugiés burundais était également en cours.
9. Au début de 1993, l'effectif du personnel du bureau du PAM ne permettait pas de suivre correctement les projets de développement existants ni de préparer de nouveaux projets visant à réduire la tension grandissante. L'équipe logistique a alors été considérablement renforcée (passant de zéro à sept personnes entre février et octobre 1993) pour faire face au nombre croissant de réfugiés en provenance du Burundi et de personnes déplacées à l'intérieur du pays.

Conclusion

10. Il semble que la communauté internationale était mieux préparée à faire face à la crise qu'à contribuer à éviter qu'elle n'éclate. Des ressources d'aide alimentaire étaient bien utilisées à des fins de développement, mais leur gestion n'était pas spécifiquement orientée vers des objectifs de prévention des conflits.



Après le 6 avril 1994

11. Immédiatement après le 6 avril 1994, le PAM, de concert avec les autres organismes des Nations Unies (DAH, PNUD, HCR, UNICEF et OMS) a établi une stratégie visant à faire face à la crise qui s'aggravait au Rwanda.
12. Dès le 14 avril, le Directeur exécutif du PAM avait insisté sur la nécessité de recourir à une approche régionale pour mieux s'attaquer au problème, et avait demandé aux divisions compétentes de constituer des stocks de réserve au Burundi et en Tanzanie, via le port de Dar-es-Salaam, et de réaffecter sans délai au Kenya, au Burundi et au Zaïre le personnel du PAM qui avait été évacué du Rwanda. Déjà, des réfugiés burundais franchissaient la frontière du Zaïre et une équipe de gestion des catastrophes des Nations Unies pour le Rwanda était mise sur pied à Nairobi.
13. Le PAM a commencé à constituer des réserves au Burundi et en Tanzanie afin de répondre efficacement aux besoins sans cesse croissants, et il a collaboré avec les autres organismes des Nations Unies à la création d'une équipe humanitaire avancée des Nations Unies qui devait se rendre au Rwanda dès que des conditions de sécurité minimales le permettraient. Dès le mois de mai, il a été possible de distribuer des produits alimentaires au Rwanda dans le cadre d'opérations transfrontières du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Pour des raisons d'efficacité, le CICR et le PAM sont convenus de se partager la tâche dans ces opérations frontalières menées du Burundi et de l'Ouganda vers le sud et le nord du Rwanda, respectivement.
14. Le PAM a aussi mis au point un plan d'intervention en prévision d'une éventuelle aggravation de la crise au Rwanda. La plus grande partie des ressources préparatoires a été transférée au Burundi, en Tanzanie et en Ouganda, tandis que des ressources limitées seulement étaient mises en place préalablement au Zaïre, pays qui s'est ensuite révélé être l'une des principales zones où les réfugiés ont afflué en masse.

Conclusion

15. En dépit des difficultés de prévision, on peut avancer qu'une analyse plus approfondie de la situation socio-politique par tous les acteurs de la communauté internationale aurait permis un transfert plus important de ressources vers le Zaïre, malgré les obstacles présentés par les déficiences de l'infrastructure logistique.

La réponse

La réponse initiale

16. Malgré l'ampleur et la soudaineté sans précédent de la crise du Rwanda, le PAM a répondu avec rapidité et efficacité aux besoins massifs qui en ont découlé. En Tanzanie, du maïs a été emprunté aux stocks gouvernementaux pour couvrir les besoins immédiats. Au Zaïre, l'afflux de réfugiés à Goma a commencé le 14 juillet et dès le 15, le PAM annonçait les mesures suivantes: approbation d'une opération d'urgence en faveur de 500 000 bénéficiaires (le 21 juillet, ces chiffres ont été portés à 1,7 million de personnes - 1,2 million à Goma et 500 000 à Bukavu et Uvira); la réaffectation à Goma de six spécialistes des secours d'urgence et de la logistique; et l'arrivée imminente de cargaisons de produits alimentaires à Dar-es-Salaam et à Mombasa. Dans les 48 heures qui ont suivi l'afflux des réfugiés à Goma, le premier avion affrété par le PAM est arrivé et deux opérations transfrontières ont été lancées, de l'Ouganda vers le nord du Rwanda, et du Burundi vers le sud du pays. Une semaine plus tard, le premier convoi routier arrivait au



camp de Katala, à la périphérie de Goma, avec 850 tonnes de produits alimentaires. Cela a permis de libérer le terrain d'aviation pour l'envoi de produits moins pondéreux, et entraîné ainsi une diminution des frais de transport aérien. La plus grande partie des produits alimentaires qui sont parvenus à Goma et à Bukavu au début de la crise ont été empruntés à des projets de développement et à des opérations de secours bénéficiant de l'assistance du PAM dans la région.

17. A Bukavu, le PAM a commencé à nourrir les réfugiés installés dans des camps trois jours après l'arrivée massive du 18 juillet. Cela a été possible parce que le PAM apportait déjà son aide à une petite opération dans la région et disposait de quelques stocks de produits alimentaires, d'une petite infrastructure d'entreposage et de partenaires d'exécution. Le PAM a aussi été en mesure d'acheter localement des céréales, des haricots et de l'huile de palme.

Conclusion

18. La réaction du PAM a été rapide, mais si l'on en juge d'après les archives disponibles, la programmation de cette intervention a souffert de l'absence d'une approche claire et de cohérence interne. Le PAM aurait pu programmer de façon plus structurée et plus dynamique différents scénarios à l'avance au lieu de se contenter essentiellement de réagir à la situation.

Renforcement de la réponse; l'approche régionale

19. En 1994, 32 pour cent du total des secours apportés par le PAM étaient ciblés sur l'opération des Grands Lacs. Les produits alimentaires fournis par le PAM représentaient 70 pour cent de la quantité totale d'aliments distribués.
- L'approche régionale
20. Comme cela avait été le cas en 1991 lors de l'opération d'urgence au Burundi, un concept régional a été adopté pour faire face à la crise du Rwanda. Cette approche a été mise en oeuvre: a) pour les appels à l'aide alimentaire; b) pour les communications entre les différents bureaux concernés du PAM et les camps au Zaïre; c) pour l'utilisation des ressources en produits alimentaires et en espèces; et d) pour la logistique.
21. Les appels à l'aide alimentaire dans le cadre régional ont donné plus de souplesse aux opérations et permis une intervention plus rapide. Depuis la mi-1994, l'un des éléments clefs de la stratégie du PAM dans la région est de faire en sorte que les vivres suivent les personnes de part et d'autre des frontières internationales. L'utilisation de la Tanzanie comme point de transbordement des produits alimentaires destinés aux réfugiés a joué un rôle déterminant dans cette stratégie.

Conclusion

22. L'approche régionale a fonctionné. Après quelques hésitations initiales, la majorité des donateurs ont confirmé leur appui à cette politique en accordant au PAM une souplesse régionale complète dans la programmation de leurs contributions.
- Répartition des responsabilités
23. Pour parvenir à un maximum d'efficacité, il était nécessaire de définir clairement le rôle de tous les membres du personnel concernés, ce qui a pris quelque temps. Sur le terrain, des difficultés ont initialement été rencontrées car l'approche régionale n'était pas comprise d'une façon uniforme dans tous les bureaux de pays, si bien qu'il a fallu s'en remettre dans une large mesure à l'initiative et aux compétences individuelles. Au Zaïre, de trop



nombreuses personnes ont essayé, dans un premier temps, de “micro-gérer” à distance l'opération de Goma. Des instructions ont été données ou des suggestions faites directement au personnel par des personnes qui n'avaient pas une idée très claire de ce qui se passait sur le terrain, et des décisions apparemment contraires à ce qui avait été discuté et convenu antérieurement ont été prises. Toutefois, la décision de faire relever Bukavu et Goma directement du Siège a été judicieuse (du point de vue de l'efficacité). En maintenant ces opérations indépendantes de Kinshasa, il a été possible de prendre immédiatement des décisions lorsque des besoins se manifestaient. En période critique, des décisions ont reçu l'aval du Siège en moins de 24 heures.

24. Au début de la crise, l'opération régionale était gérée par trois bureaux régionaux: Afrique orientale, Afrique occidentale et Afrique australe. Cette division a créé des problèmes de procédure. Il était impossible, par exemple, au Bureau pour l'Afrique orientale d'emprunter des produits destinés aux réfugiés en Tanzanie, qui relevaient alors du Bureau pour l'Afrique australe. La centralisation des responsabilités au sein du Bureau pour l'Afrique orientale, pour l'ensemble de l'opération régionale, à la fin de 1994, a permis d'améliorer la coordination, les communications et les procédures d'achat.

Conclusion

25. Après quelques difficultés et retards initiaux, le PAM a réussi à adapter son organisation et la structure des responsabilités en fonction des besoins de l'opération.

- Communications

26. Les bureaux du PAM dans les pays de la région des Grands Lacs devaient échanger des informations sur les activités entreprises et coordonner leurs interventions. Il était donc important d'améliorer les communications entre ces bureaux. Il a fallu du temps, car pratiquement rien n'avait été fait au début de l'opération en matière de normalisation de l'équipement et des fournitures. La tâche était laissée entièrement à l'initiative locale des bureaux de pays. En conséquence, les bureaux de pays et les sites sur le terrain ne fonctionnaient pas suivant les mêmes normes ni le même système. Cette carence a été ultérieurement corrigée. Pour résoudre le problème des communications dans la région, le PAM a pris la tête d'une initiative visant à établir un réseau de télécommunications dans toute la Corne de l'Afrique, en donnant la priorité à la région du Rwanda/Burundi. Ce projet baptisé AFRINET a pour but de fournir des moyens de communication fiables (voix et courrier électronique) entre les bureaux de pays et les bureaux auxiliaires du PAM, les bases logistiques et les sites d'opérations reculés sur le terrain. Étant donné le lien étroit existant entre les communications et le flux des informations logistiques, la gestion d'AFRINET a été rattachée à l'unité régionale d'information du PAM à Kampala (TCU). En dépit de ces améliorations, il a fallu au PAM plus d'un an pour mettre en place le système normalisé de rapports permettant d'obtenir des informations correctes en temps opportun, à savoir où se trouvent à tout moment les produits alimentaires et vers où ils sont acheminés. L'évaluation a aussi confirmé que le système permettant d'honorer les engagements de TIEM laissait à désirer et que les lourdes procédures bureaucratiques n'avaient pas été simplifiées pour répondre à l'urgence de la situation.

Conclusion

27. Bien qu'en définitive le résultat ait été atteint, une programmation prévisionnelle dès le départ aurait permis d'éviter des retards dans l'établissement d'un système régional de



communication et d'information et de réduire le coût de la mise en place de mécanismes de coordination.

Coopération interorganisations

28. En avril 1994, un mécanisme de coordination a été établi entre les organismes des Nations Unies, et des réunions régionales se tiennent désormais régulièrement à Nairobi. Bien que la coopération entre partenaires d'exécution se soit améliorée au fur et à mesure du déroulement de l'opération, des difficultés de coordination ont cependant été rencontrées avec le HCR et les ONG, par suite de la division du travail entre le PAM et le HCR en matière de réponse aux besoins alimentaires. En vertu du présent mémorandum d'accord (1994) entre le PAM et le HCR, le PAM lance les appels concernant les produits essentiels, livre les denrées aux points de livraison avancés/points de distribution finale, et fait rapport aux donateurs sur l'utilisation des produits alimentaires fournis, tandis que le HCR, qui sous-traite fréquemment la distribution à d'autres organismes (généralement des ONG), est responsable de la distribution et du suivi. Certaines ONG se sont montrées peu disposées à fournir au PAM des informations sur la distribution ou à collaborer avec les contrôleurs du PAM. Les donateurs paraissent ignorer les arrangements établis pour la distribution des aliments. C'est ce qu'a confirmé récemment l'attitude d'un important donateur, qui a demandé au PAM de lui faire rapport sur des problèmes de distribution et d'y remédier, alors que la distribution ne dépend pas du PAM. Le PAM est chargé de faire rapport sur l'utilisation des produits fournis mais n'est pas responsable de la distribution des vivres aux réfugiés. Il serait souhaitable, pour plus d'efficacité, qu'une seule et même organisation soit chargée de ces deux activités.
29. Les efforts déployés par le PAM pour s'impliquer davantage dans le processus de distribution ont permis d'améliorer le système de distribution et de réduire les pertes post-c.a.f. À la demande du PAM, un système de distribution plus axé sur les bénéficiaires a été mis en place en juillet 1994, au profit des femmes, à Ngara. Il a ainsi été possible de minimiser les pertes et les ménages ont reçu des rations plus complètes. Ce système de distribution a aussi été introduit avec succès dans les camps du Zaïre à la fin de 1994. Les partenaires du PAM (HCR et ONG) étendent maintenant ce système progressivement à d'autres sites et étudient les moyens d'accroître la participation des femmes au processus de distribution. Grâce aux contrôleurs du PAM sur place, il a été possible de renforcer la collaboration entre les partenaires chargés de la distribution et du contrôle des vivres et d'améliorer le système de distribution.
30. Le rapatriement reste du ressort du HCR. Le PAM n'est pas invité aux réunions tripartites entre les gouvernements des pays d'accueil et d'origine et le HCR pour discuter de cette question. Le PAM joue cependant un important rôle de soutien: il fournit des vivres pour que les réfugiés aient de quoi se nourrir à leur arrivée. À l'occasion de cette opération, comme dans de nombreux autres cas, le PAM a aidé au rapatriement volontaire en constituant des stocks dans des centres de transit au Rwanda, qui ont accueilli les rapatriés sur le chemin du retour vers leurs foyers d'origine. Cependant, la participation du PAM au rapatriement ne peut être efficace que s'il existe une étroite coopération entre le PAM et le HCR.

Conclusion

31. Le manque de clarté dans la répartition des responsabilités concernant l'aide alimentaire aux victimes de la crise a parfois nui à l'efficacité de la gestion des ressources. Les faits prouvent que l'efficacité s'accroît lorsque le PAM s'implique davantage dans le processus de distribution et dans les activités de suivi qui s'y rattachent.



Relèvement/reconstruction

- Pays d'origine
32. Le passage des secours au relèvement n'est pas un processus linéaire, et le PAM en est conscient. Le cas du Burundi, où le programme de relèvement était déjà bien avancé lorsque la crise d'avril 1994 a éclaté, en est un exemple frappant. En 1994-95, le PAM a adopté une stratégie consistant à poursuivre les activités vivres-contre-travail à l'appui du programme de reconstruction, tout en fournissant des secours aux personnes déplacées à l'intérieur du pays et aux réfugiés qui rentraient au Burundi.
33. Au Rwanda, la première tranche du programme de relèvement a démarré en avril 1994. En 1995, le PAM a axé sa stratégie sur la sécurité alimentaire aux niveaux national, communautaire et familial, et sur le renforcement de la capacité institutionnelle du gouvernement. Il a fourni un soutien budgétaire à court terme sous la forme de compléments de salaire ou de l'activité vivres-contre-travail au profit du secteur public et à l'appui du relèvement communautaire par de petits projets et par des programmes de formation professionnelle s'adressant aux groupes de jeunes. Le paiement partiel des salaires a pu être supprimé progressivement lorsque le gouvernement a de nouveau été en mesure de payer ses fonctionnaires. Au premier trimestre de 1996, 68 pour cent du total des distributions de vivres du PAM au Rwanda ont été affectées à des activités de relèvement et de reconstruction. Au cours de cette période, le PAM a apporté son soutien à 200 projets différents de l'activité vivres-contre-travail et de création de revenus touchant 78 000 travailleurs et leurs familles.

Conclusion

34. Une attention suffisante a été portée aux efforts de relèvement postérieurs à la crise dans les pays d'origine, et le PAM, avec un vigoureux soutien des donateurs, est passé très rapidement des secours au développement.
- Pays d'accueil
35. Alors que le PAM disposait d'une stratégie pour passer des secours au relèvement dans le pays d'origine, rien n'était prévu au début pour venir en aide aux pays et aux populations qui accueillaient des centaines de milliers de réfugiés. En général, quand une crise éclate, aucun plan d'intervention n'est établi pour aider le pays d'accueil et sa population, car on part du principe que la situation reviendra rapidement à la normale et que les réfugiés rentreront vite dans leur pays d'origine. La réalité est souvent différente lorsque les crises sont le fait de l'homme, car il faut du temps pour que les réfugiés apprennent à faire confiance au nouveau gouvernement de leur pays.
36. Dans le cas de la crise régionale du Rwanda/Burundi, l'absence initiale de stratégie de soutien aux pays d'accueil a imposé à ces derniers une lourde charge pour leur hospitalité. Dans le nord-ouest de la Tanzanie, la présence prolongée d'un nombre important de réfugiés, qui étaient obligés de couper du bois pour faire cuire leurs aliments et d'aller chercher de l'eau pour boire et pour les besoins du ménage, a causé beaucoup de dégâts à l'environnement. Ce n'est qu'à la fin de 1994 que le PAM et le Gouvernement tanzanien ont mis sur pied une mission commune pour formuler un programme d'aide aux populations d'accueil de Ngara et de Karangwe, sévèrement affectées par l'afflux d'un grand nombre de réfugiés.



37. La présence de plus d'un million de réfugiés dans l'est du Zaïre a eu un important impact sur l'environnement et sur la population locale dans le nord et le sud du Kivu. Le déboisement a revêtu une ampleur considérable dans toutes les zones d'accueil des réfugiés et d'importants dégâts ont été causés dans les parcs nationaux de Virunga et de Kahuzi-Beiga. La présence des réfugiés s'est aussi traduite par une augmentation spectaculaire de la criminalité, allant du petit larcin au meurtre de citoyens zairois. Les nombreux vols de bétail par des réfugiés ont appauvri les paysans de la région. Selon la FAO, le relèvement du secteur de l'élevage dans l'est du Zaïre prendra probablement de nombreuses années.
38. L'immense population de réfugiés a eu aussi un impact négatif sur les marchés et les prix locaux. Les prix ont subi de fortes fluctuations liées aux quantités de vivres distribuées dans les camps. Depuis l'arrivée des réfugiés, les prix des denrées de base sont devenus prohibitifs pour la population locale et le niveau des salaires des journaliers a sensiblement baissé. Nombre de réfugiés sont en effet prêts à accepter des salaires plus bas que la population locale.
39. Les institutions des Nations Unies et les organismes bilatéraux s'efforcent de remédier à certains de ces problèmes, mais les interventions visent principalement à atténuer les atteintes à l'environnement. L'absence de stratégie d'aide aux populations d'accueil en Tanzanie et au Zaïre exigera, dans l'avenir, des plans de relèvement de grande envergure pour faire retrouver à la population le même niveau de vie qu'avant la crise.

Conclusion

40. Les efforts de relèvement et de développement postérieurs à la crise, au profit des pays d'accueil, ont été insuffisamment préparés et tardivement mis en oeuvre. La communauté internationale n'a pas accordé une attention suffisante à la charge que représentait pour la population d'accueil une telle multitude de réfugiés.

ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'EXPERIENCE ET RECOMMANDATIONS POUR L'AVENIR

41. Les opérations d'urgence doivent être préparées et gérées avec précision. Il n'est peut-être pas possible d'élaborer un plan détaillé dès le début d'une crise, mais il devrait être possible, en revanche, de mettre au point et d'actualiser un cadre structuré de programmation en l'espace de quelques jours ou de quelques semaines.
42. Les objectifs des interventions du PAM devraient toujours figurer dans les lettres d'accord, et ce dès la première phase d'une opération de secours. Ces lettres devraient être officiellement amendées chaque fois que nécessaire. Toutes les parties prenantes sauraient ainsi exactement ce que le PAM a l'intention de faire.
43. Il est recommandé, dans les situations de tension comme celle que connaît le Rwanda depuis 1990, de porter une attention spéciale au portefeuille des projets de développement. Ces projets devraient avoir pour objectif de prévenir les conflits, et la compétence et l'effectif du personnel devraient correspondre à la complexité de la tâche à accomplir.
44. Dans les situations évolutives, comme celle de la région du Rwanda/Burundi, le PAM devrait continuer à constituer des stocks de réserve. Ces stocks ne devraient pas être localisés seulement dans des sites commodes, mais aussi dans les zones où les difficultés logistiques et opérationnelles sont grandes et où, d'après les analyses socio-politiques, des besoins massifs pourraient se manifester.



45. Le PAM devrait activement programmer sa réponse aux crises régionales complexes. Une stratégie globale devrait être mise en place dès le début de l'opération, et les rôles respectifs ainsi que la répartition des tâches entre le personnel du Siège et le personnel de terrain devraient être déterminés afin d'assurer une efficacité maximale et une bonne coordination. C'est là un point particulièrement important dans le cas des opérations régionales qui relèvent de plus d'un bureau régional au Siège. Au Siège, les responsabilités devraient être concentrées, dès le départ, sous une direction unique afin d'éviter toute confusion dans le rôle des bureaux participant à l'opération.
46. Pour atténuer l'impact négatif de l'afflux de réfugiés sur la population d'accueil, des activités dans des domaines tels que la protection de l'environnement, l'approvisionnement en eau, la construction de routes de desserte, etc. devraient être prévues, avec un financement assuré, et lancées dès que possible après l'arrivée des réfugiés.
47. Une redéfinition des relations de travail du PAM avec le HCR et les ONG chargées de l'exécution, ainsi que de leurs responsabilités mutuelles et vis-à-vis des différentes catégories de réfugiés est indispensable. Il est essentiel que le PAM contrôle les distributions de vivres et qu'il revoie les systèmes de distribution dans un souci de transparence comptable. Il faut, en outre, prendre pleinement en compte les facteurs sexospécifiques et sociaux.

