

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 23 - 26 octobre 2000**

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/2000/5/2**  
14 septembre 2000  
ORIGINAL: ANGLAIS

## RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION DE L'OPÉRATION D'URGENCE— INDONÉSIE 6006.00

**Aide d'urgence aux victimes de la  
sécheresse**

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\\_public/EB\\_Home.html](http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html)).

# Note au Conseil d'administration

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

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

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

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. A. De Kock tel.: 066513-2981

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



# Résumé

L'opération d'urgence initiale, d'une durée d'un an, conçue en réponse à la sécheresse et à la crise économique, était axée sur des activités vivres-contre-travail (VCT) dans les zones rurales et sur l'alimentation des groupes vulnérables. L'Organisme national de logistique (BULOG), qui gère et supervise un réseau national d'entrepôts avec une capacité de stockage suffisante, était le partenaire qui s'imposait en termes d'efficacité logistique. Au cours de la première phase de l'opération, la plupart des ministères responsables de l'exécution ont considéré les interventions VCT comme une manière de cibler les secours alimentaires tout en évitant les distributions de vivres gratuites. La création des conditions indispensables à la réalisation des activités de développement communautaires prévues—axées sur le relèvement des actifs—n'a pas reçu toute l'attention nécessaire. Les retards dans les procédures budgétaires du Gouvernement indonésien ont entraîné une réduction des allocations du Ministère de l'agriculture, en termes de volume et de durée de l'aide alimentaire. D'autre part, les hypothèses faites au sujet des capacités gouvernementales lors de la conception initiale du programme se sont révélées trop optimistes. Les défauts du programme rural ont été rapidement constatés. Parallèlement, la crise économique de 1997–98 avait créé des conditions de vie très difficiles dans les zones urbaines.

Lorsque l'opération d'urgence a été étendue, le programme a été réorienté pour répondre à l'insécurité alimentaire en milieu urbain, en s'appuyant sur des ONG, assurant par là un impact et une transparence accrus. L'Opération de marché à but social (*Operasi Pasar Swadaya Masyarakat*—OPSM), qui est la composante principale du programme urbain, est considérée comme un modèle que le gouvernement aimerait reproduire à l'échelle du pays entier. Outre son influence positive sur la philosophie indonésienne de formulation de programmes en milieu urbain, le projet de subvention alimentaire permet de dégager un certain nombre d'enseignements importants. Les éléments clés sont la nécessité d'inclure les habitants des taudis urbains non enregistrés, la nécessité de procéder au ciblage des bénéficiaires en combinant enquêtes officielles et participation communautaire au processus de sélection, et l'importance de garantir la compatibilité avec les programmes plus importants de protection sociale mis en œuvre par les pouvoirs publics avec l'appui de donateurs clés. Dans l'ensemble, l'opération d'urgence a su réagir avec souplesse à des écueils imprévus, notamment les problèmes posés par les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et la pauvreté urbaine.

## Projet de décision

Le Conseil d'administration entérine les recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2000/5/2) et prend note des enseignements retenus, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



## BUTS ET OBJECTIFS

1. Les objectifs à court terme de l'opération d'urgence Indonésie 6006.00 étaient les suivants:
  - soutenir les efforts déployés par le gouvernement pour assurer un approvisionnement alimentaire suffisant aux ménages manquant le plus de nourriture;
  - créer les conditions permettant la reconstruction et le rétablissement de l'autonomie dans les parties du pays les plus gravement touchées par la sécheresse, et appuyer ces activités;
  - soutenir les activités du gouvernement visant à prévenir une aggravation de l'état nutritionnel des femmes enceintes et allaitantes ainsi que des enfants de moins de cinq ans.

## VUE D'ENSEMBLE ET CONCLUSIONS

2. L'opération d'urgence 6006.00 a été conçue dans un premier temps pour réagir aux épisodes de sécheresse causés par El Niño, sécheresses aggravées par les crises économiques et financières, dont la première a connu son apogée à la fin de 1997 et la deuxième en juin/juillet 1998. Les effets de ces crises devaient avoir des répercussions, à divers échelons, pour les pauvres d'Indonésie au cours des deux à trois années suivantes. Le PAM a rouvert son bureau de pays en Indonésie en mai 1998; l'opération d'urgence 6006.00 a fourni 208 000 tonnes de riz et 17 000 tonnes d'aliments composés pour venir en aide à 4,6 millions de personnes. L'exécution du projet a commencé par la phase I de l'opération d'urgence (août 1998–mars 1999). Le projet était initialement conçu comme une aide alimentaire d'urgence en zone rurale (VCT, 78 pour cent; alimentation des groupes vulnérables, huit pour cent; secours généraux, 14 pour cent), dont la mise en œuvre était confiée pour l'essentiel à des organismes gouvernementaux, sauf 18 000 tonnes destinées à être distribuées par des ONG locales et internationales. Au début de l'année 1999, la violence ethnique a éclaté dans le Kalimantan occidental et à Maluku, ce qui a donné lieu à une première modification des groupes cible; le PAM a en effet commencé à apporter une aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) à cause des événements. Avec la crise au Timor oriental en septembre 1999, le nombre de personnes déplacées et de réfugiés bénéficiant des activités du PAM a augmenté.
3. Après une mission d'étude de la gestion en octobre 1998, le PAM a réorienté son programme, dès la moitié de l'année 1999, en faveur d'interventions urbaines. La phase II de l'opération d'urgence (avril 1999–mars 2000) comprenait 69 334 tonnes supplémentaires de riz. Les vivres non utilisés au terme de la phase I ont été réaffectés pour utilisation dans les programmes ruraux de la phase II; ceux des programmes ruraux de la phase II ont été réaffectés aux opérations d'alimentation, tant en milieu urbain qu'à l'intention des personnes déplacées et des réfugiés.
4. L'opération d'urgence s'est déroulée sur une période couvrant deux campagnes électorales, avec des changements de gouvernement et des troubles sociaux qui ont fait plus de 700 000 personnes déplacées, et avec la fermeture ou la restructuration d'instances gouvernementales qui étaient des partenaires essentiels. La force du programme général réside dans sa capacité d'adaptation à des événements imprévus et soudains: le déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays et la pauvreté urbaine. Le



gouvernement lui-même s'est laissé convaincre du bien-fondé d'une inflexion du programme vers le secteur urbain, et de l'efficacité supérieure d'une mise en œuvre par des ONG. Au début de l'an 2000, le programme urbain s'était vu attribuer plus de la moitié du tonnage total d'aide alimentaire désignée.

5. Au cours de la phase I, l'hypothèse que la récolte catastrophique de riz et de cultures en majorité pluviales conduirait à l'insécurité alimentaire avait motivé une intervention essentiellement rurale de VCT. Or, les hypothèses faites au début du programme concernant les capacités de mise en œuvre du gouvernement se sont révélées optimistes. En outre, la politique de sécurité alimentaire et les priorités opérationnelles (voir les critères de sélection discutés plus bas) appliquées par le gouvernement n'étaient pas toujours conformes à celles de l'opération d'urgence. Pourtant, la nécessité d'agir immédiatement semblait ne pas laisser au PAM d'autre choix que de les accepter. Les objectifs de l'opération d'urgence et la lettre d'accord signée avec le gouvernement étaient ambigus et, en dernière analyse, impossibles à quantifier. Les partenaires d'exécution dépendant des ministères responsables voyaient et traitaient les activités VCT comme une manière différente de cibler les ressources, en évitant de procéder à des distributions gratuites et de créer un sentiment de dépendance. Les activités VCT n'étaient pas nécessairement perçues comme une intervention destinée à créer des actifs. En outre, les critères de sélection utilisés pour identifier les bénéficiaires étaient insuffisants, en termes géographiques comme en termes d'analyse de la sécurité alimentaire des ménages.
6. Bien que des contraintes opérationnelles—en particulier les retards dans les procédures budgétaires du gouvernement—aient limité le nombre de provinces et de districts que le programme a pu finalement toucher, le gros de l'aide du PAM a bénéficié aux zones géographiques les plus durement frappées par la sécheresse et la crise économique. La culture locale étant essentiellement égalitaire, les chefs de village distribuaient souvent les vivres à tous les habitants, que les objectifs des activités VCT aient été atteints ou pas, sans prêter attention à la liste originale des bénéficiaires. Les lacunes de la formation ou le manque de mesures d'incitation pour les agents de vulgarisation ont réduit les rapports de suivi des autorités à une simple mise en regard des feuilles d'envoi des entrepôts avec les effectifs de bénéficiaires prévus. Les sondages effectués par la petite équipe de suivi du PAM ne pouvaient pas vérifier dans quelle mesure les quantités sorties des entrepôts correspondaient bien aux quantités attribuées aux bénéficiaires et aux reçus. Ces collaborateurs n'ont donc pas pu procéder à une évaluation générale des pertes. Ceci dit, des irrégularités ont été observées à maintes reprises, et elles ont été signalées aussi bien par le bureau de pays que par les bureaux auxiliaires.
7. Les critères de sélection des bénéficiaires ont été appliqués de manière plus stricte dans la composante rurale de la phase II. Pourtant, la phase II a vu se répéter les retards en matière de budget et de distribution. Surtout, l'allocation, par le Service de vulgarisation du Ministère de l'agriculture (BIMAS), de 48 000 tonnes de vivres (572 423 bénéficiaires) sur une période de huit mois a été réduite à 10 000 tonnes (216 085 bénéficiaires) pour moins de trois mois.
8. Tous les budgets des ministères d'exécution concernant les livraisons et l'exécution des projets passent par l'Organisme national de planification du développement (BAPPENAS), le premier interlocuteur du PAM pour les questions de politique. Les retards dans le décaissement de ces budgets ont été l'un des problèmes persistants pour le PAM, avec pour conséquence, à plusieurs reprises, un retard important, voire l'annulation, de l'exécution de projets ou de distributions. Qui plus est, les rapports présentés par les trois ministères d'exécution concernés—agriculture (*Bimbirgan Masal*—BIMAS), affaires sociales (*Departemen Sosial*—DEPSOS) et santé (*Departemen Kesehatan*—DEPKES)—étaient soit insuffisants, soit en retard. Aussi bien le mode de fonctionnement que la



sélection des partenaires et le choix des bénéficiaires relevaient de la compétence du gouvernement. Rares étaient les mécanismes “accélérés” mis en place pour soutenir une opération d’urgence.

9. Les défauts dans le programme rural ont été rapidement identifiés. Parallèlement, la crise économique de 1997–1998 avait créé des conditions très difficiles dans les zones urbaines. L’Opération spéciale de marché (*Operasi Pasar Khusus*—OPK) lancée par le gouvernement—une initiative de subvention du riz faisant partie des interventions de protection sociale soutenues par les donateurs—était pleinement opérationnelle en 1999. Lorsqu’il est apparu, en mars 1999, que la couverture de l’OPK dans les taudis urbains (en particulier en ce qui concerne les résidents non enregistrés) était insuffisante, le PAM a été convié à aider (par l’intermédiaire d’ONG) quelque 580 000 familles dans 650 villages de zone urbaine.
10. Le programme urbain du PAM touche un grand nombre de personnes dans le besoin dans des zones accessibles, où le contrôle des ressources est relativement aisé à mettre en œuvre. Les objectifs sont d’améliorer la consommation alimentaire, en termes de qualité comme en termes de quantité, tout en évitant que se poursuive la détérioration des niveaux nutritionnels et en rétablissant l’autonomie. La principale composante du programme, l’Opération de marché à but social (*Operasi Pasar Swadaya Masyarakat*—OPSM), est maintenant érigée en modèle, que le gouvernement aimerait reproduire à l’échelle nationale. S’il demeure possible d’améliorer le choix des partenaires, le ciblage et le suivi, la mission considère néanmoins que ce projet est approprié et peut être étendu au pays entier.
11. La continuité et la transparence ont été assurées dans la conception de l’intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) qui a suivi. Une attention plus grande au renforcement des capacités et au ciblage, grâce à une Unité d’analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) désormais parfaitement opérationnelle, permettra de tirer des enseignements précieux pour le programme urbain du PAM, qui représente pour l’organisation un domaine relativement nouveau. Le succès de cette activité reposera en grande partie sur sa relation avec le programme lancé par le gouvernement visant, avec l’appui de donateurs, à mettre en place une protection sociale à l’échelle nationale.

## RESULTATS, RECOMMANDATIONS ET ENSEIGNEMENTS

### Crise économique et sécurité alimentaire

12. A la suite de la sécheresse, la récolte de riz de l’Indonésie en 1997/98 a chuté de huit pour cent. Les cultures pluviales—maïs et patates douces en particulier—ont aussi été gravement touchées. Le gouvernement a réagi en augmentant le volume de ses importations de riz (5,9 millions de tonnes). La quantité de riz et d’autres aliments de base dans le pays était suffisante pour garantir un apport moyen de 2 100 kilocalories par habitant et par jour. Les disponibilités alimentaires nettes à l’échelon national n’ont donc pas posé de problème en 1998, et elles se sont même améliorées en 1999, à la suite de précipitations abondantes. A l’échelon régional et local, cependant, la sécurité alimentaire est devenue davantage fonction de la capacité des personnes à acheter de la nourriture plutôt que des disponibilités alimentaires. C’est à partir de janvier 1998 que les effets de la crise économique se sont fait sentir le plus durement. Le secteur de la construction, qui emploie beaucoup de personnes pauvres sans qualifications ou semi-qualifiées, s’est trouvé au point mort. Des dizaines de milliers de jeunes femmes non qualifiées de zones urbaines et rurales ont été touchées par la fermeture d’usines dans les zones urbaines périphériques



étendues de Java et de Sumatra. La croissance économique négative du pays (moins 14 pour cent) a entraîné en 1998 une augmentation du nombre d'habitants vivant au-dessous du seuil de pauvreté, qui a passé de 22 millions de personnes au début de 1996 à 49 millions après la crise. (Source: études du Bureau central de statistique/Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), juin 1999.)

13. Il est difficile d'évaluer l'impact dans les campagnes indonésiennes. Dans ce vaste archipel, la situation varie vraisemblablement d'une île à l'autre, et même à l'intérieur d'une même île. Près d'un tiers de la population rurale de l'Indonésie se compose de paysans sans terre (la proportion va de 12 pour cent dans la province de Nusa Tenggara Timur à près de 50 pour cent à Java, selon des données antérieures à la crise) qui possèdent très peu d'actifs. En tant qu'ouvriers agricoles salariés ou travailleurs du secteur non structuré, ces personnes connaissent les mêmes niveaux d'insécurité alimentaire que les pauvres des villes, puisqu'ils doivent, eux aussi, acheter la majeure partie de leurs vivres.
14. La crise économique, davantage encore que la sécheresse, a exercé un impact plus fort et plus durable sur la sécurité alimentaire des pauvres, en zone rurale comme en zone urbaine. Un programme de subventions alimentaires ciblées (qui sera poursuivi pendant l'IPSR) représentait une réaction appropriée à la pauvreté urbaine exacerbée par la crise. Parallèlement, cependant, les pauvres des zones rurales continuent à faire face à des problèmes de sécurité alimentaire.

### Echange de vivres et assortiment alimentaire

15. L'aide du PAM était composée de riz à raison de 97 pour cent. Le gouvernement a accepté que le blé ou le riz composant l'aide soient échangés ou mélangés, à des prix négociés, avec les stocks nationaux de riz, et que la quantité équivalente de riz soit directement mise à disposition par les entrepôts de district du gouvernement dans les diverses provinces.
16. Dans l'ensemble, la mission a jugé que cet arrangement d'échange était très satisfaisant. Il offrait au PAM plusieurs avantages opérationnels, tels que l'absence de pertes pendant le transport intérieur jusqu'aux points de livraison avancés (PLA) et le faible impact opérationnel pour le personnel de gestion logistique du PAM. Entre août 1998 et mars 2000, le PAM a expédié un total de 347 000 tonnes de vivres dans cinq ports différents d'Indonésie, dont 70 pour cent (234 000 tonnes) se composaient de blé fourni par les Etats-Unis, l'Australie et la France. Avec le mécanisme d'échange, la quantité réelle imputée au compte de riz du PAM a été réduite à 243 000 tonnes.
17. L'Organisme national de logistique (BULOG) gère et supervise à l'échelle du pays entier un réseau de 1 506 entrepôts situés dans les provinces et les districts, avec un espace de stockage couvert de plus de trois millions de tonnes. Sur le marché privé, le BULOG peut organiser des services de réception, de dédouanement, d'entreposage et de transport par mer, par route ou par voie aérienne. En 1999, la gestion des produits du PAM a représenté environ quatre pour cent des activités d'entreposage et de transport du BULOG.
18. Comme le gouvernement finançait le transport intérieur, l'entreposage et la manutention (TIEM) pour la distribution de vivres dans la quasi-totalité du pays, le BULOG était le partenaire le plus approprié sur le plan logistique. Il permettait de limiter les délais de démarrage et les coûts opérationnels, d'éliminer les problèmes de filière d'approvisionnement et d'éviter les pertes jusqu'aux PLA.
19. La quantité de riz requise pour la phase II, en sus des stocks de report de la phase I, qui représentaient 100 500 tonnes, a été fixée à 69 500 tonnes. Une quantité supplémentaire de 28 000 tonnes a été achetée localement grâce à des fonds générés par l'OPSM.



20. Le choix du riz par rapport à d'autres produits a eu un effet positif, puisque le riz représente la part de dépenses la plus importante dans le budget alimentaire des ménages, et qu'il est sujet à d'importantes fluctuations de prix sur le marché. En distribuant du riz à des prix inférieurs au marché, le PAM a fourni une "assurance" pour un poste de dépenses important des ménages pauvres, dans une économie très instable connaissant des taux d'inflation élevés.
21. L'impact du programme a été parfois compromis par des plaintes concernant la qualité du riz provenant des entrepôts du BULOG, jugée dans certains cas inacceptable. Les bénéficiaires de l'OPSM ont parfois continué à acheter le riz, craignant d'être exclus de la liste des bénéficiaires ciblés.

### **Transport intérieur, entreposage et manutention (TIEM)**

22. Le gouvernement a accepté de se charger de la réception, de la manutention, du transport et de la distribution de l'aide alimentaire du PAM depuis le port d'entrée jusqu'aux bénéficiaires. Toutefois, pour faciliter les distributions dans la partie orientale du pays, où les infrastructures de transport sont moins développées, une subvention du TIEM a été introduite. Le gouvernement et les ONG (dans les phases I et II) percevaient un tarif négocié de 12,67 dollars E.-U. par tonne distribuée à titre de subvention pour le transport des entrepôts de district jusqu'aux sites de distribution. Ces dispositions s'appliquaient au riz distribué en dehors de Java et de Sumatra, c'est-à-dire à 80 pour cent environ du tonnage total. Des mesures budgétaires ont aussi été prises pour financer, dans des cas exceptionnels, le transport aérien des vivres. Compte tenu de tous ces éléments, le taux total de subvention TIEM a atteint 15 dollars par tonne.
23. Au cours de la phase II, les ONG participant à l'aide alimentaire aux PDI à Maluku et à Timor ont accepté un taux TIEM allant jusqu'à 35 dollars par tonne, fondé sur des budgets détaillés qui avaient été soumis, reflétant de manière plus réaliste les coûts de transport et de distribution. D'autre part, un élément de type TIEM a été inclus dans les accords avec 14 ONG locales participant au dispositif (urbain) de l'OPSM. Les ONG conservaient 120 roupies par kilo sur le produit de la vente du riz du PAM. Outre le transport et la manutention, cet argent servait à couvrir les salaires et les frais administratifs.
24. Des économies importantes de TIEM ont pu être réalisées grâce aux dépenses négligeables de transport aérien, et à des distributions plus importantes que prévu à Java et à Sumatra, où aucune subvention de TIEM n'était due. Par ailleurs, les échanges de blé contre du riz ont entraîné une réduction de volume d'environ 40 pour cent, alors même que le TIEM était fourni en fonction du tonnage de blé livré. Le remboursement dans le système de l'OPSM était d'un niveau suffisant, et de ce fait le programme était autofinancé du point de vue des ONG. Le règlement des engagements restants sur le solde TIEM disponible a été entrepris pendant le déroulement de la mission.

### **Aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI)**

25. Diverses tensions de nature politique, ethnique et religieuse (ou une combinaison de ces facteurs) ont causé le déplacement de plus de 700 000 personnes en Indonésie. Ces personnes sont dispersées dans plusieurs provinces et lieux du Timor occidental, à Maluku, Maluku Nord, Sulawesi, Aceh et à Kalimantan. Un grand nombre de personnes déplacées ont quitté les camps dans lesquels elles avaient tout d'abord séjourné; certaines ont trouvé un accueil provisoire dans des familles, tandis que d'autres ont regagné leur foyer.
26. C'est la population de personnes déplacées au Timor occidental qui pose les plus grands problèmes en termes de choix de méthode. Après le référendum au Timor oriental, un grand nombre de "réfugiés" de facto ont fui vers l'ouest. Outre les civils, il y avait parmi





eux des fonctionnaires salariés, des membres de l'armée et de la milice, avec leurs familles. Le PAM a clairement annoncé sa politique de ne venir en aide à aucune faction armée. Toutefois, en l'absence d'un travail approfondi d'enregistrement, qui relève de la responsabilité du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), il a été difficile de pratiquer des distinctions dans l'octroi de l'aide. D'autres problèmes se posent en ce qui concerne les réfugiés timorais:

- certains des réfugiés éprouvent de l'hostilité à l'égard de la communauté internationale, qui a joué un rôle important pour encourager l'indépendance du Timor oriental;
  - la population générale est mécontente de ce qu'elle considère comme du favoritisme (la distribution d'aide aux personnes déplacées), tandis que ces dernières sont harcelées en raison du fait qu'elle reçoivent des secours;
  - les réfugiés redoutent de voir leurs noms figurer sur une liste enregistrée;
  - les avis divergent en ce qui concerne la nature de l'aide à distribuer;
  - le programme, de manière générale, souffre d'un manque de cohérence, exacerbé par la mauvaise coordination entre les divers organismes concernés.
27. Depuis mai 1999, le PAM a distribué du riz à quelque 90 000 PDI à Ambon et dans d'autres lieux des provinces de Maluku et Maluku Nord, par l'intermédiaire d'ONG (Action contre la faim et *World Vision International*). Dans le Kalimantan occidental, le PAM est venu en aide à 20 000 PDI supplémentaires à partir de juillet 1999, la coordination étant assurée par DEPSOS. Au Timor occidental, des vivres ont été distribués à 76 000 réfugiés environ par six ONG nationales et internationales depuis la fin de 1999.

### **Recommandations**

- ✍ Le bureau de pays pourrait entreprendre une analyse approfondie des éléments suivants: a) les effets à long terme de la distribution de vivres gratuits aux PDI; b) les options possibles afin d'éviter de créer un sentiment d'hostilité de la population d'accueil; c) le renforcement des capacités des ONG partenaires locales; d) les options de redressement et les stratégies de retrait réalistes pour l'IPSR; e) le plaidoyer et la promotion des stratégies à long terme de réconciliation et de redressement; f) les manières de renforcer les méthodes de coordination; g) la problématique hommes-femmes et la ventilation par sexe. Une analyse de ce type pourrait tirer parti des considérations présentées dans les consultations du PAM sur les contextes de déplacements.
- ✍ Un système de suivi post-distribution pourrait être mis en œuvre par les ONG partenaires pour enregistrer les cas de harcèlement des bénéficiaires après distribution des vivres, et pour surveiller les systèmes de transport de vivres et les prix des marchés locaux (y compris les articles d'aide alimentaire revendus).
- ✍ Afin de contribuer au ciblage et au suivi, le siège du PAM devrait continuer à évoquer auprès du HCR le problème du bon enregistrement des personnes déplacées originaires du Timor oriental, conformément aux points ayant fait l'objet d'un accord pour action lors de la réunion de haut niveau d'octobre 1999 entre le PAM et le HCR.

### **Vivres-contre-travail (VCT) en secteur rural**

28. Au cours de la phase I de l'opération d'urgence, 82 521 tonnes d'aide ont été utilisées pour des activités VCT par les organismes gouvernementaux dans le secteur rural, et 9 573 tonnes par les ONG. Pour la phase II, les organismes gouvernementaux ont utilisé



10 168 tonnes et les ONG 14 382 tonnes. Les activités VCT en secteur urbain ont été réalisées par *World Vision International*.

29. Bien que ses objectifs initiaux aient défini des objectifs traditionnels de VCT—création d'actifs, transferts de revenus, relèvement et rétablissement de l'autonomie—l'opération d'urgence aurait pu être plus explicite en ce qui concerne la justification et l'interprétation du recours aux services du gouvernement pour les distributions d'aide alimentaire.
30. En outre, l'opération d'urgence aurait pu expliquer plus clairement ce qu'il fallait entendre par activités VCT à l'intention des partenaires d'exécution du gouvernement. On ne peut pas établir avec certitude si ces activités VCT ont, en l'occurrence, été utiles pour le développement. Afin de renforcer l'efficacité des agents issus de la communauté, qui représentaient le maillon le plus faible dans la chaîne des activités VCT en milieu rural, les partenaires d'exécution responsables auraient pu renforcer leurs aptitudes par une meilleure formation et de meilleures mesures d'incitation.
31. Des défauts importants—reconnus ouvertement par la plupart des partenaires—ont été constatés en matière de ciblage et de mise en œuvre de la majeure partie du programme de secours/VCT contre la sécheresse en milieu rural exécuté entre octobre 1998 et mars 1999. Une évaluation des zones touchées par la sécheresse a été réalisée pour une large part sur la base de données qui n'avaient pas, ou peu, de corrélation directe avec le phénomène climatique et son impact. Entre autres problèmes figuraient: a) des données incomplètes, insuffisantes ou non disponibles; b) l'absence d'estimations appropriées des vulnérabilités et des besoins à l'échelon des provinces, des districts et des ménages; c) le recours insuffisant à des experts extérieurs connaissant bien la situation dans les provinces indonésiennes les plus touchées.
32. Le programme rural aurait dû bénéficier, dans une situation idéale, d'une analyse mieux étayée des variations de la commercialisation et de la consommation dans les districts et entre districts, des autres mécanismes de défense, et des données sur les agro-écosystèmes, qui aurait pu révéler des schémas pertinents de calendriers de production et de récolte. Dans la pratique, il a fallu faire un choix entre deux options: consacrer plus de temps à la planification ou aller de l'avant avec les décaissements d'aide alimentaire, étant entendu que des modifications pourraient être apportées ultérieurement. L'Unité ACV du bureau de pays du PAM n'est devenue opérationnelle qu'en janvier 1999. Il était déjà trop tard, à ce moment-là, pour exercer un impact notable sur l'évaluation des vulnérabilités et des besoins de la phase I de l'opération d'urgence.
33. Des réunions de coordination de l'aide alimentaire du PAM ont été régulièrement organisées à l'échelon national, mais le manque de consultations entre organismes gouvernementaux, donateurs et ONG à l'échelon régional et sous-régional a parfois été la cause de chevauchements entre projets d'aide alimentaire dans certains districts et villages. Il y eu un décalage dans le temps entre la réaction vigoureuse des donateurs et du gouvernement à la crise et les besoins, car l'amélioration rapide des conditions climatiques a entraîné une baisse des besoins d'assistance. Bien que le PAM n'ait fourni son aide que dans un nombre limité de districts, les règlements administratifs du gouvernement ont empêché que les fonds soient réaffectés à d'autres districts.
34. En dépit du fait que les ménages dirigés par des femmes soient généralement les plus pauvres, les femmes bénéficiaires des activités VCT n'ont pas fait l'objet d'un ciblage spécifique. Il semble toutefois que les femmes aient eu accès dans des conditions d'égalité aux possibilités d'emploi. Les rapports de suivi de l'OPSM et des PDI indiquent que 80 à 90 pour cent des personnes qui viennent chercher la nourriture sont des femmes. Comme ce sont en majorité les femmes qui conservent les cartes de rations et les cartes nationales d'enregistrement, ce fait n'est guère surprenant. A l'échelon communautaire, cependant,



les femmes sont souvent absentes lors des réunions d'information de "socialisation" dans les villages, lorsque l'on ne leur demande pas spécifiquement de participer.

35. Après la récolte de 1999, qui a été meilleure, et avec la présence bien établie du PAM dans le pays, le ciblage des zones rurales s'est fait plus précis, avec des quantités moindres de vivres, distribuées dans cinq provinces seulement. Les informations transmises comprenaient les quantités réelles de riz distribué, la répartition par sexe des bénéficiaires, et, lorsque cela était nécessaire, le résultat matériel des activités de VCT. Les rapports des ONG étaient généralement de qualité supérieure à ceux des partenaires d'exécution du gouvernement. La conception des projets communautaires et la participation se sont aussi améliorées au cours de la phase II. Un pourcentage allant de 10 à 15 pour cent de l'aide de secours liée à la sécheresse a été administré par des ONG qui ont obtenu de meilleurs résultats, en particulier en matière de création d'actifs durables par les activités de VCT, en limitant la distribution aux participants et en appliquant des normes pour le travail à accomplir. Les ONG ont aussi obtenu des fonds complémentaires en temps opportun pour les apports non alimentaires. De manière générale, le nombre de collaborateurs et la motivation étaient plus importants.

### **Enseignements**

- ✍ Le ciblage en situation de crise diffère du ciblage général de la pauvreté. Il convient d'utiliser avec prudence les données relatives à la période précédant la crise, qui peuvent avoir besoin d'être complétées par des évaluations de la vulnérabilité pour effectuer le choix final des districts, des villages et des bénéficiaires.
- ✍ L'évaluation de la vulnérabilité et des besoins dans les premières phases d'une situation d'urgence pourrait être renforcée en recourant aux services de consultants ou par le détachement à court terme de fonctionnaires chargés de l'ACV en poste dans d'autres pays.
- ✍ Outre la coordination interinstitutions sur le plan national, il faudrait accorder une attention tout aussi grande aux consultations régionales et sous-régionales entre les fournisseurs d'aide de secours, afin que les interventions soient complémentaires et opportunes, pour exploiter au mieux les ressources disponibles et pour éviter les doubles emplois.
- ✍ Des rapports de suivi sur les dépenses pour les activités de terrain, y compris la ventilation des divers niveaux et activités, devraient être prévus dans la lettre d'accord pour les opérations d'urgence. Ceci permettra au PAM d'avoir une meilleure vision des fonds de contrepartie concernant le programme, qui dans bien des cas ne parviennent pas jusqu'au niveau du terrain.
- ✍ Pour garantir la participation des femmes bénéficiaires aux réunions, il importe de les y inviter spécifiquement. Il convient d'envisager des réunions distinctes pour les hommes et pour les femmes lorsque les mœurs l'exigent.

### **Le programme urbain**

36. La mission d'étude de la gestion d'octobre 1998 a reconnu que la répartition géographique de la pauvreté, et en particulier de l'insécurité alimentaire, avait changé après l'irruption de la crise économique. Les effets de la sécheresse diminuant rapidement, la sécurité alimentaire des ménages s'est améliorée, et la situation était censée revenir à la normale avec la nouvelle récolte au cours du premier trimestre de 1999. Les priorités ont donc été revues et l'accent a été placé sur l'aide aux zones urbaines, conformément à la politique gouvernementale visant à instaurer une protection sociale, qui a porté ses fruits par l'intermédiaire de l'OPK, soutenue par des donateurs. L'OPK a fourni du riz



subventionné aux familles pauvres dans des zones rurales et urbaines. En avril 1999, cette opération touchait environ 10,5 millions de familles.

37. Les indicateurs de la nutrition en milieu urbain, en particulier ceux qui concernent les carences nutritionnelles, suggèrent que les schémas de consommation alimentaire ont changé, avec une réduction de la part de protéines animales. Selon *Helen Keller International*, la prévalence de l'anémie chez les enfants de moins de cinq ans s'est accrue, passant de 40 pour cent en 1995 à 50–85 pour cent en 1999, en raison essentiellement de carences en micronutriments. Une étude effectuée au deuxième semestre de l'année 1999 a révélé que c'était dans les taudis des grandes villes que la prévalence de la malnutrition était la plus élevée.
38. En septembre 1998, le PAM a lancé un projet pilote de VCT en milieu urbain avec *World Vision* à Cilincing (Jakarta); toutefois, c'est en septembre 1999 que le volet principal du programme urbain a démarré, avec trois composantes: a) vente de riz à des prix inférieurs au prix du marché dans les taudis urbains (OPSM); b) distribution gratuite de riz dans les écoles pour consommation à domicile; c) programmes urbains de VCT. Actuellement, le programme couvre les quatre centres urbains les plus importants de Java: Jakarta/Jabotabek, Surabaya, Bandung et Semarang.

### L'opération de marché à but social (OPSM)

39. L'OPSM permet à une famille d'acheter jusqu'à 20 kilogrammes de riz par mois à 1 000 roupies le kilogramme, par rapport à un prix de marché moyen de 2 500 roupies le kilogramme. L'économie potentielle de 30 000 roupies (3,75 dollars) représente un transfert de revenus important. Les données recueillies dénotent une amélioration de la sécurité alimentaire. Le bureau de pays compile des données sur les indicateurs nutritionnels et l'économie alimentaire des ménages dans la phase suivant la distribution, pour analyser de manière plus approfondie l'impact des mesures prises.
40. Le programme vise les taudis urbains qui comptent une proportion importante de squatters illégaux (non enregistrés). Comme il est impossible en pareil cas, par définition, d'utiliser les données officielles du gouvernement, la plupart des sites sont identifiés par les 14 ONG locales partenaires du PAM, qui recourent à leur connaissance locale des zones où la pauvreté, le sous-emploi et la misère sont particulièrement importants. Environ 60 pour cent des ménages font l'objet d'un dépistage par des études au porte-à-porte, qui se fondent sur cinq facteurs d'insécurité alimentaire liés à l'économie et à l'alimentation. Là où ces enquêtes ne peuvent pas encore être réalisées, on recourt à la participation de la communauté pour choisir les bénéficiaires. Des efforts spécifiques sont faits pour cibler les ménages dirigés par une femme ainsi que les familles avec des enfants souffrant de malnutrition.
41. La réussite de l'OPSM, qui est le plus grand programme urbain du PAM dans le monde, dépend de sa compatibilité avec un programme gouvernemental plus important et bien établi qui vise à mettre en place une protection sociale, avec l'appui financier de donateurs importants tels que la Banque mondiale.



### **Enseignements**

- ✍ Il est généralement plus facile de cibler les bénéficiaires et d'agir dans des zones homogènes. Lorsque les pauvres vivent dans des zones hétérogènes, les projets doivent affronter les problèmes de différenciation et de conflits sociaux découlant de la sélection de certains ménages.
- ✍ La proximité géographique, à elle seule, n'est pas le gage de l'existence d'une "communauté". Il peut y avoir de grandes différences d'un lieu à l'autre quant à la manière dont les gens travaillent ensemble à des activités conjointes telles que VCT, filets de sécurité non institutionnalisés, choix de bénéficiaires ou participation à l'exécution des programmes. Dans ces conditions, des méthodes uniformes s'appliquant partout de manière identique ne sont pas appropriées.

### **Recommandations**

Le PAM doit consacrer davantage de temps à des études qualitatives et sociales sur l'insécurité alimentaire en milieu urbain, en tenant compte notamment des éléments suivants:

- ✍ les obstacles légaux (enregistrement/cartes d'identité) qui empêchent les plus pauvres de bénéficier des programmes officiels de protection sociale;
- ✍ la concurrence à laquelle sont confrontés les travailleurs salariés au sein du secteur non structuré lorsqu'ils sont victimes de licenciements massifs;
- ✍ la force ou la faiblesse des réseaux de protection sociale non institutionnalisés de la communauté;
- ✍ l'aspect saisonnier de l'insécurité alimentaire dans les zones urbaines;
- ✍ les relations entre patrons et clients dans un même quartier;
- ✍ les liens entre migration urbaine et rurale;
- ✍ le fait que les femmes soient souvent les plus pauvres et celles qui risquent d'avoir le plus de mal à bénéficier des programmes officiels de protection sociale, pour toute une série de raisons, et qu'elles soient souvent les plus touchées en cas de grosses compressions d'effectifs.

Une partie des fonds obtenus grâce aux ventes de riz dans le cadre de l'OPSM pourraient être utilisés pour distribuer des aliments enrichis, et pour mener des activités de recherche et de vulgarisation.

### **Alimentation scolaire**

42. "Alimentation scolaire", en l'occurrence, n'est pas un terme approprié, puisqu'il s'agit en fait d'une prolongation du programme de vente de riz. Le fait de distribuer des vivres aux familles pauvres par l'entremise des enfants dans les écoles accroît la consommation de la famille, tout en réduisant le taux d'abandon scolaire. Les taux d'abandon scolaire en tant que tels ne peuvent que partiellement être utilisés comme critère de sélection. Dans la plupart des écoles, les associations de parents et d'enseignants et le directeur de l'école désignent les familles les plus pauvres. Toutefois, pour 50 à 60 pour cent (en moyenne) des enfants et des familles qui reçoivent une assistance, celle-ci est fondée davantage sur la



base des disponibilités alimentaires que de critères de sélection vérifiables. Ce programme cessera pendant la phase de l'IPSR.

### Vivres-contre-travail (VCT) en milieu urbain

43. Les projets urbains de VCT (qui ont commencé au cours de la phase I, en septembre-octobre 1998) constituent une partie relativement limitée du programme urbain, mais représentent une option intéressante pour l'aide alimentaire, dans la mesure où ils sont dans une large mesure autociblés. La capacité des diverses ONG d'exécuter de tels programmes est variable, mais quelques expériences pilotes intéressantes ont été réalisées et pourraient servir de base à une expansion.
44. Bien que l'utilisation des vivres pour susciter des améliorations dans l'environnement immédiat ou l'infrastructure matérielle des quartiers pauvres dans les zones urbaines soit dans l'ensemble positif pour les communautés, les actifs améliorés ou nouvellement créés dans une commune peuvent aussi causer une hausse des loyers. Les participants aux activités VCT pourraient par conséquent ne plus pouvoir se permettre d'habiter dans ces zones. Cet effet secondaire néfaste a déjà été observé dans d'autres projets urbains.

### Alimentation des groupes vulnérables

45. L'opération d'urgence 6006.00 définit comme groupes vulnérables les femmes enceintes et allaitantes et les enfants de moins de cinq ans. DEPKES a été chargé, dans un premier temps, de distribuer 17 000 tonnes d'aliments composés (mélange blé-soja) pendant la phase I de l'opération d'urgence. Seules 8 579 tonnes ont été distribuées (dont 68 tonnes ont été utilisées pour de nouveaux groupes de PDI à Maluku et à Kalimantan). Des retards ont été enregistrés à cause de l'arrivée tardive au port du mélange blé-soja fourni par les États-Unis, à cause des dommages subis par les sacs de 25 kilogrammes utilisés, et surtout à cause des longs délais dans le décaissement des fonds de contrepartie du gouvernement qui, à leur tour, ont retardé la préparation des rapports par DEPKES.
46. Pour une grande partie des vivres, le PAM n'est pas en mesure de vérifier l'utilisation finale. Seule une partie du mélange blé-soja qui avait été affecté pour distribution par les sages-femmes aux centres de santé communautaires a été effectivement signalé à l'échelon des sous-districts. Il n'était guère possible d'assurer un suivi à grande échelle, étant donné le personnel peu nombreux du PAM et la vaste étendue géographique couverte.
47. La mission d'étude de la gestion d'octobre 1998 a recommandé que le PAM élargisse son programme d'alimentation des groupes vulnérables en collaborant avec l'UNICEF pour fabriquer et distribuer un aliment complémentaire, le *Delvita*. Cette activité se déroulera dans le cadre de l'IPSR: le PAM fournira une aide technique à un petit nombre de fabriques locales choisies pour mettre en place des capacités de production de *Delvita*.
48. D'autres groupes vulnérables ont reçu une assistance au titre de l'opération d'urgence grâce à des programmes mis en œuvre par la Croix-Rouge indonésienne (9 000 tonnes de riz distribuées à des ménages pauvres dirigés par des femmes, à des personnes âgées et à d'autres personnes qui ne participaient pas à l'OPK), et par le Ministère des affaires sociales (14 000 tonnes pendant la phase II).

#### Enseignement

- ✍ La crise actuelle a entraîné une augmentation considérable des problèmes nutritionnels chez les enfants de moins de cinq ans et chez leurs mères. Dans des pays tels que l'Indonésie, qui connaissaient avant la crise des niveaux relativement élevés de revenus et d'accès aux aliments de base, il faudrait accorder davantage d'importance, dès que



survient une crise économique grave, à la qualité de l'alimentation, aux carences en micronutriments et à l'alimentation d'appoint.

## Suivi

49. Les activités de suivi et d'évaluation concernant l'opération d'urgence ont été axées dans une large mesure sur des aspects précis de la logistique de l'approvisionnement en vivres, comme les quantités sorties des sous-entrepôts, plutôt que sur la transparence parfaite de la distribution de la nourriture, la création d'actifs durables et les résultats obtenus grâce à l'alimentation de groupes vulnérables ciblés. Le "système complet de suivi et de rapport, comprenant des indicateurs de résultat appropriés", prévu pour être conçu par le PAM en consultation étroite avec la contrepartie gouvernementale, BAPPENAS, était rudimentaire, en tout cas pour le programme rural. Les premières formules et instructions pour les rapports comprenaient principalement les quantités de vivres distribués par lieu et le nombre de bénéficiaires; ces rapports décrivaient surtout les chiffres planifiés de livraison de riz, et non pas les livraisons réelles à l'échelon du village ou du ménage.
50. Les indicateurs de résultats nécessaires aux fins de la gestion et de l'évaluation, ainsi que les objectifs des programmes et les diverses catégories de bénéficiaires, auraient dû être identifiés à un stade plus précoce et appuyés par des allocations correspondantes de moyens financiers et de personnel.
51. Des examens périodiques de la situation nutritionnelle des groupes vulnérables ont été réalisés par le Ministère de la santé, mais n'ont pas été transmis au PAM, ni requis par le PAM pour des raisons de suivi. Avec une rotation importante du personnel, le nombre de surveillants de l'aide alimentaire du PAM dans les programmes ruraux et PDI était insuffisant par rapport aux dimensions de l'opération et du pays. Bien que les rapports de terrain aient souvent fait état de problèmes graves touchant presque tous les aspects du programme rural, rares ont été les mesures correctives prises à l'échelon local. C'est plutôt l'opération tout entière qui a été réorientée pour répondre aux besoins du secteur urbain. Le programme urbain a mis au point un système complet de suivi de l'efficacité de la distribution, du ciblage des bénéficiaires et de l'utilisation des vivres. Des listes de pointage très complètes destinées au suivi, ainsi que divers modèles de rapport destinés à recueillir et à analyser ce type de données, ont été mis au point. Une étude d'impact de trois mois a été réalisée par un consultant local engagé par le bureau de pays.
52. Les partenariats qui ont été instaurés et la formation dispensée par l'intermédiaire du programme urbain ont permis de mettre en place un programme plus cohérent et plus aisé à reproduire. Toutefois, il ne suffit pas de s'entendre avec les organismes d'exécution sur les principes des opérations pour assurer une mise en œuvre efficace des programmes. Le suivi attentif des ONG partenaires locales dans les zones urbaines a fait ses preuves en tant que l'un des facteurs principaux expliquant les résultats satisfaisants du programme urbain. Pour le programme rural, un meilleur suivi aurait pu conduire à une plus grande transparence, à une conception plus efficace des activités et du ciblage, à une vitesse de réaction plus grande des responsables lorsque des problèmes venaient à surgir, et à des rapports de meilleure qualité de la part des organismes partenaires.



### **Enseignements**

- ✍ Dès le début d'une situation d'urgence étendue en milieu rural, le nombre de surveillants de l'aide alimentaire du PAM doit être soigneusement adapté à l'ampleur et à la complexité de leur tâche ainsi qu'aux capacités de suivi des partenaires d'exécution. En outre, des professionnels du suivi sur le terrain de rang plus élevé (par exemple des Volontaires des Nations Unies devraient servir de référence au sein du bureau de pays. A défaut, des consultants chevronnés devraient être engagés pour concevoir et mettre en œuvre des systèmes complets de suivi.
- ✍ La clé d'un suivi de qualité réside dans le renforcement des capacités pour permettre un suivi approprié par les partenaires d'exécution. Il faudrait que des mesures d'incitation adaptées et des sanctions correctives soient en place pour garantir l'efficacité du suivi et permettre une transparence accrue.

### **Evaluation de l'impact**

53. Avec environ 8,1 millions de bénéficiaires en 1999 (4,7 millions dans les programmes de secours pour la sécheresse en milieu rural, 3,2 millions dans les programmes urbains et 200 000 dans les programmes d'aide aux PDI), le nombre total de bénéficiaires de l'opération d'urgence a été supérieur de 13 pour cent au chiffre des plans révisés pour cette année, bien que les distributions de vivres aient été de 23 pour cent inférieures aux objectifs. Il faut voir là principalement le résultat de sept révisions budgétaires, et des modifications apportées aux programmes (au profit des zones urbaines et des PDI). La mission n'a pu établir avec précision dans quelle mesure les programmes ruraux de VCT avaient créé des actifs durables (en termes de biens matériels ou de capital humain).
54. Les rapports de suivi du PAM montrent que plus de 50 pour cent des PDI qui viennent chercher des vivres sont des femmes (cette proportion dépasse 90 pour cent pour l'OPSM). Ce pourcentage élevé est peut-être dû au fait que ce sont les femmes, la plupart du temps, qui conservent les cartes de rations et les cartes nationales d'enregistrement.
55. Les transferts de revenus induits par l'aide alimentaire du PAM peuvent être considérables. La valeur mensuelle approximative des vivres distribués aux PDI est de 100 000 roupies (12,5 dollars), tandis qu'elle varie de 75 000 roupies à 90 000 roupies pour les ménages ruraux (VCT), et entre 20 000 et 30 000 roupies pour les bénéficiaires de l'OPSM en milieu urbain. Il faut cependant relever que si les PDI reçoivent une aide "continue", l'assistance fournie dans le programme rural a été limitée à des périodes de trois ou quatre mois, tandis que le programme urbain est conçu pour l'année entière. Si l'on tient compte du fait qu'un salaire journalier moyen ne dépasse pas 5 000 roupies, et que le sous-emploi est très répandu, une famille bénéficiaire peut réaliser des économies allant de 20 à 40 pour cent de son revenu.
56. Dans le secteur urbain, les études récentes montrent une augmentation notable de la consommation de riz et d'aliments complémentaires grâce au programme du PAM. Près de 60 pour cent des économies générées par l'OPSM ont été utilisées pour acheter davantage de riz et d'aliments complémentaires, tandis que 30 pour cent ont été consacrées aux dépenses scolaires. L'OPSM touche environ 4,5 pour cent des pauvres des villes.

### **Partenariats et coordination**

57. Le PAM coordonne deux réunions interinstitutions régulières (auxquelles participent des organismes gouvernementaux) sur l'aide et la sécurité alimentaires, qui traitent de la





coordination et du dialogue politique sur la sécurité alimentaire. Les stocks du PAM constitués pour l'opération d'urgence ont aussi servi de réserves essentielles en cas de situation imprévue pour les opérations d'urgence identifiées par l'ensemble des organismes humanitaires.

58. Le PAM collabore avec plus de 20 ONG dans le pays entier, dont 14 ONG nationales pour le programme OPSM. La mission a relevé des contraintes inévitables dans la sélection des partenaires, dues aux capacités diverses des ONG. La formation préparatoire et en cours d'emploi a été intensive, et les pertes cumulées moyennes, qui représentent moins de un pour cent dans l'OPSM—niveau parfaitement acceptable—reflètent une amélioration progressive. Les ONG ont toujours tendance à faire pression pour une augmentation du tonnage, parfois au-delà de leurs capacités.
59. Les activités menées dans le cadre du programme urbain sont le résultat de consultations conjointes entre le gouvernement, les donateurs bilatéraux, la Banque mondiale, les organismes des Nations Unies et les ONG. Les propositions de projets faites par les ONG sont examinées par un comité conjoint où sont représentés le PAM et plusieurs ONG. Les ONG chargées de l'exécution doivent constituer un comité d'aide alimentaire de cinq à huit membres dans chaque village de zone urbaine, responsable d'identifier les activités et d'assurer la supervision et le suivi des résultats.

## STRATEGIE DE RETRAIT

60. Le gouvernement a indiqué son intention de reprendre la composante OPSM du programme urbain et de collaborer avec les ONG pour identifier et aider les personnes non enregistrées. Bien que la situation économique s'améliore progressivement, avec des signes de création de quelques emplois, il pourrait se passer plusieurs années avant que l'on retrouve les niveaux de développement d'avant la crise.

### **Recommandation**

- ✍ Le PAM ayant démontré la pertinence du programme urbain, il devrait tirer parti de son succès en encourageant les organismes gouvernementaux à reconnaître et à inclure ces habitants de bidonvilles, pour la plupart non enregistrés, dans les futurs programmes institutionnels de protection sociale.

### **Enseignement**

- ✍ Une stratégie de retrait doit être établie à partir de données autres que celles qui sont réunies pour identifier et cibler les bénéficiaires de projet. Les indicateurs concernant la situation nutritionnelle et la pauvreté chronique devraient être complétés ou remplacés par des indicateurs de la sécurité des moyens de subsistance (emploi rémunéré, revenus nouvellement générés par le secteur non structuré, émigration, etc.).



## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
BAPPENAS	Organisme national de planification du développement
BIMAS	Service de vulgarisation du Ministère de l'agriculture ( <i>Bimbirgan Masal</i> )
BULOG	Organisme national de logistique
DEPKES	Ministère de la santé ( <i>Departemen Kesehatan</i> )
DEPSOS	Ministère des affaires sociales ( <i>Departemen Sosial</i> )
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OPK	Opération spéciale de marché ( <i>Operasi Pasar Khusus</i> )
OPSM	Opération de marché à but social ( <i>Operasi Pasar Swadaya Masyarakat</i> )
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PLA	Point de livraison avancé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail

