

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 20 - 23 octobre 1997

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du  
jour



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/97/5/Add.2**

27 août 1997

ORIGINAL: ANGLAIS

## ÉTUDE INTÉRIMAIRE SUR LES NOUVEAUX MOYENS D'INTERVENTION DU PAM LORS DE LA CRISE DES GRANDS LACS AFRICAINS

### RÉSUMÉ

L'intervention initiale du Programme alimentaire mondial lors de la crise humanitaire du Rwanda à la mi-1994, a été traitée avec la plus grande urgence. Bien que conçue comme projet régional, l'opération a été organisée sur le mode traditionnel. Cependant, au cours des deux années qui ont suivi, le PAM et le HCR ont mis en oeuvre des plans opérationnels conjoints pour renforcer la coordination sur le terrain. Le PAM a élaboré et utilisé, pour l'opération des Grands Lacs, une gamme de technologies et de systèmes novateurs dans des domaines tels que les communications de données par radio et la gestion informatisée de la filière et du suivi des produits.

Ces innovations, avec les plans et procédures conjoints, ont permis au PAM et à tout le système des Nations Unies de répondre plus rapidement et avec plus d'efficacité aux besoins humanitaires créés par les conflits et les crises politiques à évolution rapide, et de faire face aux grands mouvements de populations qui les accompagnent le plus souvent.

Après l'évaluation multidonateurs qui analysait les débuts (1994-95) de l'opération des Grands Lacs africains, et l'Évaluation sur dossier de l'opération d'urgence Rwanda-Burundi, présentée au Conseil d'administration en octobre 1996, la présente étude fournit une vue d'ensemble des innovations apportées aux techniques et aux systèmes et des nouveaux arrangements en matière de coordination des opérations, conclus avec les principaux partenaires des Nations Unies qui participent à l'exécution.

Par ailleurs, le PAM a décidé, avec le HCR et l'UNICEF, d'entreprendre prochainement un exercice conjoint de réflexion sur les enseignements utiles pour l'avenir. Son but est d'examiner et d'évaluer l'efficacité de l'opération d'urgence des Grands Lacs, notamment des modalités de la coordination sur le terrain entre les trois institutions. Le rapport de cette analyse conjointe sera présenté au Conseil au début de 1998 et entrera dans la préparation d'une étude plus vaste sur l'opération des Grands Lacs qui sera menée parallèlement à la demande du Comité permanent interorganisations (IASC).

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 AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent 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. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur, OEDE: W. Kiene tel.: 6513-2029

Chargé de l'évaluation: S. Green tel.: 6513-2032

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 6513-2641).



## GENERALITES

1. L'explosion de la violence ethnique au Rwanda, d'avril à juin 1994, a immédiatement créé une crise régionale qui a provoqué, en quelques jours à peine, la fuite éperdue de plus 750 000 réfugiés vers les quatre pays limitrophes (Ouganda, Tanzanie, Burundi et Zaïre). En outre, plus de deux millions de personnes, déplacées à l'intérieur du pays, ont dû bénéficier aussi d'une aide humanitaire.
2. Dans les mois qui ont suivi, alors que les massacres se convertissaient en guerre civile et que les vaincus reprenaient le dessus, d'autres fugitifs se sont déplacés dans le pays ou ont choisi de traverser la frontière la plus proche, portant le nombre des réfugiés dans les pays voisins à plus de deux millions de personnes, dans un délai étonnamment bref.
3. L'intervention initiale du PAM a été structurée de façon assez traditionnelle. Une équipe spéciale a été mise en place pour les Grands Lacs africains, à Rome, présidée par le directeur régional du Bureau de l'Afrique orientale. Des appels ont été lancés individuellement par pays, puis regroupés dans le cadre du premier appel du Département des affaires humanitaires fin avril, confirmé ensuite par l'appel unifié habituel, en juillet. Pour le PAM, ces mesures étaient analogues à celles prises aux premières heures de la crise régionale du Libéria en 1990 ou même pendant la sécheresse soudano-sahélienne en 1985.

## CAPACITES NOUVELLES ET ARRANGEMENTS DIFFERENTS

4. Bientôt toutefois, il a fallu se rendre à l'évidence que l'urgence des Grands Lacs représenterait un tournant pour le Programme. En août 1994, une Unité de coordination du transport (TCU) a été mise en place à Kigali (au départ) pour coordonner le transport terrestre dans toute la région. Des mesures ont été prises fin 1994 pour normaliser la présentation et le contenu des rapports statistiques émanant des bureaux de pays de la région.
5. La première opération d'urgence régionale a débuté en janvier 1995. Une base de données statistiques pour la gestion de la filière a été créée par le Bureau pour l'Afrique à Rome. Elle fournit des informations sur les disponibilités, les achats et les expéditions de vivres à partir de la région. La création d'un réseau de télécommunications interinstitutions (AFRINET) a permis de transmettre des messages par courrier électronique et de transférer des dossiers vers la plupart des sites du terrain dotés de modems radio haute fréquence; ce réseau a par ailleurs été relié à d'autres points en dehors de la région, via Internet.
6. Cependant, tandis que le système était en cours d'amélioration, au début de l'année, la situation se détériorait rapidement sur le terrain. Dans son rapport d'avancement, le Bureau décrivait le problème en ces termes:

“Bien que les besoins relatifs à 1995 aient été communiqués à la communauté des donateurs durant toute la dernière partie de 1994, les confirmations de contributions alimentaires sont arrivées lentement et, dès février, l'urgence régionale a été confrontée à un déficit grave des disponibilités de vivres. Une importante pénurie de denrées sur les marchés de la région a aggravé le problème, exposant le PAM à des délais de livraison de deux ou trois mois pour les denrées achetées sur les marchés internationaux, comme la Chine, et sans promesses fermes pour financer ces achats.”



7. En mars, le PAM et le HCR ont publié un communiqué conjoint estimant le déficit de financement pour le reste de l'année à 230 millions de dollars<sup>1</sup>. Inévitablement, les rations ont dû être réduites pour les réfugiés se trouvant en Tanzanie et pour nombre de ceux qui étaient dans l'Est du Zaïre, et des incidents ont été signalés dans les camps touchés par cette mesure. La situation s'est aggravée en avril lorsque le Rwanda a fermé sa frontière avec le Zaïre, interrompant les expéditions de vivres vers ce pays, et que la montée de la vague de violence au Burundi a provoqué l'arrivée de 18 000 autres réfugiés à Uvira au Zaïre.
8. Cependant, au fur et à mesure que se confirmait, vers le milieu de l'année, le schéma de mini-crisis et de pénuries alimentaires dans la région des Grands Lacs, le PAM et plusieurs grands donateurs sont arrivés à la même conclusion: il serait prudent d'établir des stocks régulateurs dans la région, surtout de céréales, à utiliser pour des interventions à court terme en cas de flambées de violence ou de mouvements subits de population.
9. La Division du transport et de la logistique (OTL) à Rome a adapté un système informatisé de suivi des produits qui avait été précédemment utilisé au Mozambique et l'a installé dans la région en août 1995 comme partie intégrante de l'Unité de coordination du transport. Dès lors, les informations sur les flux de produits "en aval" (c'est-à-dire à l'intérieur de la région) ont progressivement pu être obtenues en temps réel dans divers postes sur le terrain.
10. A la mi-1996, l'opération des Grands Lacs africains était l'une des plus vastes et, forte de toutes ses innovations, elle constituait certainement le programme d'urgence le plus élaboré jamais lancé par le PAM. Pourtant, sous deux aspects importants, elle ressemblait encore beaucoup à ses prédécesseurs:
  - a) la coordination locale entre le PAM et le HCR, les deux principaux organes d'exécution des Nations Unies, était un processus ad hoc qui, sans être conflictuel, n'en était pas moins malaisé; et
  - b) comme pour ses partenaires, les grandes décisions opérationnelles du PAM étaient encore prises au Siège.

Or cette situation, on le verra ci-dessous, allait bientôt changer.

## COMMENT LE MEMORANDUM D'ACCORD PAM/HCR EST ARRIVE A GOMA

11. L'accord qui a jeté les bases de la coopération entre les deux principaux acteurs du système d'aide d'urgence des Nations Unies a été négocié en 1990-91 et signé en 1992. Au début de l'opération des Grands Lacs, cet accord, modifié en janvier 1994, était toujours en vigueur. Il couvrait, entre autres, la planification et l'évaluation des besoins, la mobilisation des vivres, les opérations de mouture, la livraison et la distribution des aliments, la mobilisation des ressources, le suivi, l'établissement des rapports et la coordination.
12. Dans les sections concernant la coordination, les deux institutions s'engageaient à:
  - a) procéder à un échange mutuel d'informations directement sur le terrain;
  - b) établir des mécanismes de coordination de l'aide alimentaire sur le terrain;
  - c) collaborer dans le domaine de l'information du public;

<sup>1</sup> Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.



- d) partager des informations sur le développement des moyens d'intervention d'urgence; et
  - e) entreprendre conjointement des cours de formation et des évaluations.
13. Malgré le mémorandum d'accord, l'opération d'urgence des Grands Lacs a connu des problèmes de coordination, attribuables en partie au contexte très difficile dans lequel se déroulaient les opérations. L'Évaluation conjointe de l'aide d'urgence au Rwanda, mieux connue comme l'"Étude multidonateurs", constate en mars 1996:
- "Les performances du PAM et du HCR, les deux principales institutions du système humanitaire des Nations Unies, ont été déterminantes pour l'ensemble de l'intervention. Bien que l'équipe ait été impressionnée par maints aspects de leur action, elle a constaté des tensions entre les deux institutions qui nuisent à l'efficacité et sont dues à la façon dont elles se sont réparties les tâches de livraison/distribution des rations. Bien qu'elles aient élaboré ensemble un mémorandum d'accord détaillé, les tensions persistent et risquent de durer, étant donné leur vision différente des problèmes et la difficulté inhérente au partage d'une fonction aussi vitale."
14. L'étude multidonateurs ajoute que le Bureau DAH/Nations Unies pour l'urgence au Rwanda à Kigali, " ... petit, ad hoc ... [et] doté d'un mandat de coordination pour le Rwanda seulement" n'est absolument pas en mesure de résoudre ces problèmes entre deux institutions énormes, qui ont un réseau complexe d'opérations dans cinq pays.
15. Les agents des deux institutions, travaillant sur le terrain dans les Grands Lacs africains, avaient également constaté d'autres divergences à l'échelle opérationnelle, concernant par exemple le dénombrement des effectifs, les rapports sur les distributions et, de manière générale, les filières de responsabilité.
16. Tandis que l'étude multidonateurs s'apprêtait à faire valoir ses conclusions et ses recommandations, le personnel du PAM et du HCR opérant dans la région s'efforçait de mettre en oeuvre la collaboration sur le terrain selon la lettre et l'esprit du mémorandum d'accord. En janvier 1996, a été signé le premier "Plan opérationnel conjoint PAM/HCR de Goma" qui couvre - entre autres aspects - l'identification des besoins, la distribution, le suivi, l'assortiment de denrées, l'établissement des rapports, la logistique, les partenaires d'exécution, le calcul des effectifs, les programmes d'alimentation spéciaux, le rapatriement, la réinsertion et les mécanismes de coordination. Cet accord a été suivi de deux plans opérationnels actualisés, toujours en 1996. Des documents similaires ont été négociés pour la coopération locale à Bukavu et Bujumbura.

## **LE "PROCESSUS DE REFORME" ET UNE NOUVELLE CONCEPTION DE L'ACTION DU PAM SUR LE TERRAIN**

17. A cette époque, le PAM avait entamé un processus de réformes internes qui allait avoir de profondes répercussions sur tous les aspects des opérations dans les Grands Lacs, notamment, mais pas exclusivement, sur la coopération interinstitutions. Au début de 1996, le Directeur exécutif a globalement engagé le Programme dans une série de réformes institutionnelles ("restructuration" de l'organisation). Le fait que certaines des modifications les plus importantes aient été appliquées d'abord à l'opération des Grands Lacs n'est pratiquement que pure coïncidence, mais leur impact n'en a pas été moins important.



18. En juillet 1996, le Directeur exécutif a promulgué une directive, intitulée “Préparer le PAM pour l’avenir: une Organisation à la hauteur de notre mandat”. Le fil conducteur de ce document était la nécessité de “placer le terrain au centre de l’action du PAM”. Les pouvoirs, les ressources et des fonctionnaires de haut niveau devaient être déplacés sur le terrain et regroupés en “pôles” ou en structures sous-régionales (à l’exception des programmes de pays de plus grande envergure).
19. Ces structures devaient être placées sous la responsabilité de chefs régionaux ayant autorité, pour la gestion technique, sur les directeurs des bureaux de pays du pôle régional. Ainsi, “les initiatives opérationnelles spécifiques devaient venir du terrain plutôt que du Siège”. Le document liait spécifiquement cet arrangement à la possibilité pour le Programme de répondre à des urgences complexes en rapide évolution:
- “Les pôles/structures sous-régionales sont conçus pour être souples et dynamiques, pour nous permettre de répondre rapidement mais de manière coordonnée aux urgences complexes. Pour ce faire, nous veillerons à ce que la “couverture” géographique de notre structure de terrain corresponde à celle de la crise et qu’elle soit suffisamment souple pour être modifiée lorsque la situation évolue ou que l’urgence disparaît”.
20. La première structure en place a été celle des Grands Lacs, basée à Kampala. Le chef régional, nommé en août, a pris ses fonctions sur place en septembre.
21. Dans le mois qui a suivi, la guerre civile a éclaté au Sud Kivu, dans l’Est du Zaïre. Elle a permis de tester, plus tôt que prévu et dans des conditions difficiles, la validité de la nouvelle structure. Le PAM était trop engagé pour faire marche arrière et la guerre n’a fait qu’accélérer la cadence des innovations opérationnelles lancées par le Programme. Il restait ensuite à s’attaquer au problème de la logistique.

## UN PROGRAMME QUI SUIT SES BENEFICIAIRES DANS LEUR FUITE

22. La guerre qui a porté au changement de régime au Zaïre a débuté à proximité des camps de réfugiés de Goma, Bukavu et Uvira dans les provinces du Nord et du Sud Kivu. Fin octobre et début novembre 1996, tandis que les affrontements, qui avaient d’abord éclaté dans le sud gagnaient le nord de la province, la sécurité s’est gravement détériorée dans les camps et des centaines de milliers de réfugiés ont tout bonnement disparu. Les agents humanitaires dont la présence n’était pas indispensable, et finalement tout le personnel en place, ont du être évacués par avion, une opération effectuée par le PAM sur décision commune de toutes les institutions concernées.
23. Les alentours immédiats étant pratiquement inaccessibles, il était souvent difficile de savoir où les réfugiés avaient fui, bien que la force multinationale ait fourni une aide très précieuse à cet égard. Dans les jours et les semaines qui ont suivi, très peu de réfugiés ont retraversé la frontière vers le Rwanda, et force a été de constater qu’un grand nombre d’entre eux avaient fui vers l’ouest, en direction de Kindu et Kisangani, dans une zone complètement inaccessible aux organisations d’aide humanitaire. En outre, la majorité des réfugiés étaient Hutus, et paraissaient redouter de rencontrer les rebelles de l’Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre (ADFL) qui comprenait des contingents de soldats Tutsis venus du Rwanda, du Zaïre et de l’Ouganda.
24. De la mi-novembre jusqu’à la fin décembre, plus d’un million de réfugiés provenant du Zaïre et de Tanzanie ont effectivement regagné le Rwanda, quadruplant ainsi l’effectif de



rapatriés et le portant à plus de 1,7 million de personnes. Pour assurer un ravitaillement suffisant face à ce rapatriement subit et spontané, le PAM a utilisé du matériel de communication provenant de la Réserve stratégique de moyens logistiques pour l'Afrique, basée à Nairobi, et a fait venir 70 camions du Pakistan, de la Bosnie et de l'Éthiopie.

25. Toutefois, c'est la disparition d'un demi-million de réfugiés dans l'Est du Zaïre qui a rallié l'attention de la presse internationale. Lorsqu'ils ont, pour la plupart, commencé à être localisés à partir de fin décembre, les médias se sont intéressés à la communauté internationale de l'aide d'urgence et des droits de l'homme. Environ 170 000 réfugiés ont été repérés dans de petits villages et villes situés dans la forêt, à Tingi Tingi, Amisi et Shabunda. Ils étaient épuisés et affamés, fuyant devant la progression vers l'ouest des forces de l'ADFL.
26. Cette situation exceptionnelle a suscité une réponse sans précédent de la part du système d'aide d'urgence des Nations Unies dans la région. Au moment où l'on préparait un appel du DAH pour financer la nouvelle opération, le PAM sélectionnait des bases à proximité du théâtre des opérations pour organiser la livraison de vivres dans l'Est du Zaïre, par route, chemin de fer et avion. Cependant, pour éviter les problèmes évoqués dans l'étude multidonateurs, il était important d'arrêter un principe d'organisation sur lequel fonder la future opération logistique interinstitutions.

## LE PREMIER CENTRE CONJOINT DE LOGISTIQUE DES NATIONS UNIES

27. La nécessité d'une structure de coordination pour gérer la logistique des Nations Unies dans le cadre d'urgences complexes, liées à un conflit, se faisait sentir depuis plusieurs années. Le DAH, par le biais des activités de son Unité de défense civile et militaire (MCDU) avait maintes fois signalé le problème lors de réunions des Nations Unies, dans des rapports ou dans des analyses rétrospectives, etc. Mais le Département n'avait pas l'influence nécessaire pour concrétiser l'idée. Au lieu de cela, lors d'une urgence complexe à grande échelle, le plan logistique des Nations Unies, tout comme les mécanismes de coordination, était chaque fois réinventé, généralement dans la hâte et dans un climat politiquement lourd.
28. Mais vers la fin de l'automne 1996, il est devenu évident pour toutes les parties concernées, que l'urgence des Grands Lacs africains allait rentrer dans une nouvelle phase critique et ce, dans un théâtre d'opérations entièrement distinct. Comme presque toujours, les mandats en présence étaient potentiellement conflictuels: le HCR pour gérer les opérations en faveur des réfugiés et le PAM pour se procurer, expédier et livrer les vivres destinés aux victimes des affrontements et, en vertu de l'accord de base PAM/HCR, aux personnes "prises en charge" par le HCR.
29. L'on aurait pu se dire: "tout recommence comme avant". Au lieu de cela, le système a fonctionné dans une harmonie impressionnante. Sous les auspices du coordonnateur du DAH, le PAM, le HCR et l'UNICEF sont convenus en novembre de mettre en place un Centre conjoint de logistique des Nations Unies (UNJLC) à Kampala, pour gérer l'ensemble des opérations logistiques à l'échelle régionale. Le PAM, avec son chef régional à Kampala, servirait de secrétariat sous réserve d'éventuels arrangements ultérieurs. Le Conseil de sécurité venait d'approuver une force multinationale pour l'Est du Zaïre; le centre conjoint de logistique des Nations Unies fournirait un point de contact unique pour la gestion des opérations logistiques civiles et militaires.



30. Mais les réfugiés au Zaïre se trouvaient de l'autre côté d'une ligne de front qui avançait inexorablement. Pour pouvoir nourrir, protéger et enfin rapatrier ces réfugiés, il a été décidé de passer au-delà de la zone de combat et de celle où se trouvaient les réfugiés et de baser les opérations aériennes à Kisangani, à quelque 500 kilomètres au nord-ouest de Goma, en passant à travers l'une des régions les plus boisées et les moins peuplées d'Afrique centrale. Ultérieurement, l'opération aérienne a dû être effectuée dans des délais extrêmement brefs, le chef de l'ADFL ayant déclaré en mars que ses soldats accordaient 60 jours maximum aux Nations Unies pour effectuer le rapatriement de tous les réfugiés de l'Est du Zaïre.
31. Deux antennes logistiques - à Kisangani et (plus tard) à Mbandaka - ont été désignées comme "MOVCON" (antenne de contrôle des mouvements). Comme le centre logistique de Kampala, elles ont été instituées selon des directives définies d'un commun accord par les principales institutions concernées: le PAM, le HCR et l'UNICEF. Les MOVCON devaient être dirigées localement par un comité et les deux organisations principales, le PAM et le HCR, auraient un rôle bien défini dans chaque centre. Tout l'équipement de transport (y compris celui de la Croix-Rouge et des ONG) a été regroupé pour être utilisé selon les besoins.
32. A Kisangani, il a été décidé que le PAM s'occuperait du transport aérien et ferroviaire et que le HCR, qui disposait d'une flottille de camions, organiserait et gérerait les expéditions routières et fluviales. Un arrangement différent a toutefois été conclu plus tard à Mbandaka. Le PAM ayant déjà établi des réserves stratégiques lors de l'arrivée des réfugiés, les opérations de transport devaient servir essentiellement à rapatrier les réfugiés au Rwanda par avion. De ce fait, le HCR a coordonné toute la logistique en utilisant surtout des avions du PAM.
33. En fait, les MOVCON nouvellement créées opéraient sous une tente, et assuraient la coordination d'arrangements logistiques de très courte durée, de manière ponctuelle. Au terme de l'opération locale, la tente était démontée et le personnel retournait au siège ou était, le plus souvent, affecté à une autre MOVCON.
34. Il était entendu entre toutes les parties qu'aucune de ces opérations ne devait constituer un précédent. A chaque situation, sa série d'arrangements, avec une nouvelle définition des rôles. Actuellement, d'autres MOVCON sont à l'étude (ou sont en voie de définition) pour Kigoma en Tanzanie, pour Shabunda, pour Brazzaville et pour Bangui. Le Service de la logistique du PAM (OTL) a réalisé des évaluations logistiques et préparé des plans de secours pour toutes ces localités.
35. Les antennes de Kisangani et Mbandaka ont déjà été démantelées. La MOVCON de Kisangani a duré environ huit semaines; celui de Mbandaka environ quatre. Des transports aériens de vivres et autre matériel de secours ont eu lieu principalement à partir d'Entebbe, et des réfugiés ont été embarqués en avion à destination de Kigali. Malgré quelques divergences au sujet du partage des rôles lors du démarrage des opérations, le PAM et le HCR ont opéré vite et bien. Plus de 41 000 réfugiés ont été rapatriés par avion à partir de Kisangani, et plus de 7 000 à partir de Mbandaka, en un peu plus de 40 jours.
36. Les innovations et les problèmes opérationnels qui ont surgi au cours de ces toutes premières expériences ont déjà été examinés par les institutions concernées, lors de trois réunions de logistique, préparées et animées par OTL. Le Service logistique du PAM a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de procédures opérationnelles normalisées pour la création de centres conjoints de logistique des Nations Unies, en concertation avec le HCR et l'UNICEF. Il a également rédigé un accord similaire régissant la création de





futures MOVCON, lequel est actuellement soumis à l'examen des partenaires d'exécution des Nations Unies.

37. Les trois principales institutions des Nations Unies s'occupant d'opérations d'urgence (HCR, UNICEF et PAM) ont étudié ensemble l'épineuse question du "partage des responsabilités", soulevée dans l'étude multidonateurs sur le Rwanda; elles sont parvenues à une solution, l'ont expérimentée sur le terrain lors des opérations ultérieures dans la région des Grands Lacs, ont étudié les résultats et utilisé leurs acquis pour rédiger d'un commun accord des procédures régissant les arrangements logistiques à venir, concernant des opérations d'urgence complexes des Nations Unies.

## COMMUNICATIONS: L'APPUI NECESSAIRE AU MOMENT VOULU

38. L'on mentionne plus haut l'importante contribution reçue par le PAM pour créer "AFRINET", un réseau de communications conçu pour fournir au Programme des moyens fiables et perfectionnés jusque dans les sites opérationnels les plus reculés, notamment les bases logistiques, les centres de coordination des secours, et les bureaux de terrain et de pays, en particulier dans toute la Corne de l'Afrique. Au départ, il a été décidé de centrer les activités du projet sur la région des Grands Lacs où les opérations étaient les plus vastes et où le système de communications laissait beaucoup à désirer.
39. Cette initiative est venue à point nommé: environ un an avant la décentralisation des responsabilités sur le terrain et la création d'opérations logistiques conjointes, testées dans le désert de communications dans l'Est du Zaïre. Leur succès dépendait essentiellement de la rapidité et de la fiabilité des communications, surtout à l'intérieur de la région.
40. L'évacuation du personnel en poste dans les provinces du Nord et du Sud Kivu, lorsque la guerre a éclaté, a aussi prouvé l'importance des communications, dans un autre contexte. A un certain moment de l'évacuation de Goma, des appareils étaient prêts à décoller de Kampala/Entebbe pour ramener des personnes qui se trouvaient sur le terrain, mais on ne disposait d'aucun moyen pour les localiser ni communiquer avec elles afin d'arranger leur départ. Le centre radio du PAM à Kampala a pu repérer le personnel, qui avait trouvé refuge dans un complexe du HCR à Goma, par un échange de "fréquences" avec le réseau radio du HCR à Goma - mais trop tard pour faire atterrir les avions à Goma même. L'évacuation s'est faite par la route vers Kigali, puis par voie aérienne.
41. La radio haute fréquence est utilisée pour permettre à 350 usagers du PAM dans la région, d'effectuer des transmissions (voix et courrier électronique) vers le centre de Kampala, par les relais de Kigali, Bujumbura et Dar es Salaam. Quelque 1 500 messages de courrier électronique sont envoyés quotidiennement sur des systèmes capables de transmettre des textes de messages et tous types de dossiers (en Excel, Word, voire des images numériques). La connexion en dehors du réseau régional se fait par Internet. Les coûts d'exploitation sont ceux de l'accès à Internet et des quelques lignes terrestres empruntées, particulièrement pour les communications en Tanzanie et à Kigali; ils ne représentent qu'une infime partie de ce que coûteraient les systèmes classiques tels que le téléphone par satellite Inmarsat.
42. Même si l'infrastructure de communications du HCR dans la région est assez différente de celle du PAM, car elle se fonde sur d'autres critères et utilise un système de radio à ondes courtes dont la base est à Genève, les deux organisations se sont toutefois mutuellement épaulées en maintes occasions - par un partage constant de personnel, de connaissances et d'équipement. Le PAM a donné à ses partenaires d'exécution la



possibilité d'accéder à son propre réseau. L'UNICEF et Oxfam ont accepté d'ajouter - ce qui est chose faite ou imminente - plusieurs stations au réseau. USAID et Médecins sans frontières (MSF) sont également intéressés. L'objectif de créer un réseau unique de communications figurait d'ailleurs dans le premier document du projet AFRINET.

43. Les structures de télécommunications mises en place par le PAM dans le cadre de l'opération d'urgence des Grands Lacs ne seront pas, à l'instar des tentes MOVCON, démontées lorsque l'urgence aura pris fin; du moins pas toutes. A son insu, le Programme a formé et fourni, en quasi-totalité, les cadres d'un serveur commercial appelé "BUSHNET" qui connecte à Internet des entreprises grâce auxquelles l'économie ougandaise est en passe de devenir le "tigre" de l'Afrique. L'Unité régionale d'appui technique du PAM (TSU) fournit aussi régulièrement une assistance technique au Projet ougandais de connexion qui doit permettre le rattachement des ONG ougandaises au système de courrier électronique haute fréquence.

## UNE FILIERE TRANSPARENTE DE BOUT EN BOUT

44. S'il est vrai que "l'exception confirme la règle", le bien-fondé de la régionalisation des opérations de terrain du PAM est alors validé par le système de gestion de la filière du Bureau pour l'Afrique (OSA), qui est orchestrée depuis Rome.
45. En janvier 1995, des mois après le premier grand exode du Rwanda, l'OSA a mis au point la première opération d'urgence régionale pour les Grands Lacs; à l'époque, il avait été décidé d'établir une base de données régionale informatisée pour gérer, dans toute leur complexité, la mobilisation et l'expédition des aliments dans le cadre de cette opération, la plus vaste du PAM, qui couvrait cinq pays, quatre ports avec une grande mobilité des bénéficiaires, expliquée plus haut.
46. Le système emploie le logiciel Excel pour guider la mobilisation des ressources, établir le calendrier des expéditions et allouer ou réaffecter les contributions alimentaires périodiquement à l'échelle régionale. Les besoins sont estimés avec 10 à 12 mois d'avance et sont confrontés aux disponibilités alimentaires dans la filière ou en cours de mobilisation. Cela permet de présenter aux donateurs des requêtes très précises, par exemple: "nous avons besoin de 2 000 tonnes de légumineuses à livrer à Dar es Salaam en février prochain à destination des camps de réfugiés de Kigoma, telles que demandées dans l'appel unifié."
47. Bien que le débat se poursuive sur la question d'un transfert éventuel de cette fonction à Kampala, on a préféré jusqu'à présent que la mobilisation, l'achat, l'expédition des ressources et toute la logistique soient centralisés à Rome, où adviennent les contacts pour obtenir les ressources auprès des donateurs. A cet égard, le fait que les donateurs continuent de prendre les décisions relatives aux contributions à leur Siège respectif, et non sur le terrain ou au niveau régional, a été un facteur important, voire déterminant, dans ce débat.
48. A Kampala (et sans doute un jour dans d'autres bureaux de région) il est prévu qu'un directeur de filière puisse assumer la responsabilité des vivres dès leur arrivée à quai. Le système de contrôle et de suivi de l'aide alimentaire ("FACTS", pour "Food Aid Control and Tracking System") est actuellement utilisé pour suivre et gérer les aliments du port d'entrée jusqu'aux points de distribution. Le logiciel utilisé a été installé dans 22 sites de la région des Grands Lacs, et d'autres suivront. Lors de son inauguration à la mi-1995, c'était le premier système de contrôle et de suivi (CTS) du PAM à l'échelle régionale. En dehors



des Grands Lacs, le PAM a mis en oeuvre des systèmes analogues pour sept autres grandes opérations d'urgence et d'autres projets en Afrique de l'Ouest.

49. L'UNICEF possède, pour son entrepôt central de Copenhague, un système de suivi utilisant Oracle et a l'intention, l'année prochaine, de mettre au point un CTS directement sur le terrain, éventuellement avec l'aide du PAM. Le HCR dispose d'un système de ce type sur le terrain, mais sans fonction de gestion de la filière. Un système plus élaboré comprenant cette fonction (le SIMS) sera mis en place à Genève, Nairobi, et Sarajevo dans les prochains mois. Toutefois, aussi bien le HCR que l'UNICEF devront développer leur technologie de l'information, les télécommunications, l'infrastructure et le réseau local (LAN), afin d'obtenir des informations en temps réel sur l'endroit où se trouvent les produits.
50. Chacune des trois institutions reconnaît que s'il lui est utile de connaître la filière des deux autres pour les grandes opérations de secours, cette possibilité prend une importance vitale dans des opérations comme celles de l'Est du Zaïre, où les activités logistiques sont menées conjointement. Le premier pas dans cette direction sera la formation croisée des administrateurs des données pour les familiariser avec les systèmes des autres partenaires. Jusqu'à présent, les principales instances ayant permis d'examiner ces questions ont été les colloques que le PAM a organisés dans la région des Grands Lacs sur la logistique, les systèmes de contrôle et de suivi (CTS), les télécommunications et la technologie de l'information (TC/IT).

## DES PROGRES IMPORTANTS

51. La caractéristique la plus frappante des nombreuses innovations techniques, administratives et stratégiques introduites dans le programme d'urgence du PAM pour la région des Grands Lacs, est leur interdépendance et, dans un certain sens, leur fragilité. L'action entreprise par le Programme pour déléguer les pouvoirs sur le terrain a facilité la prise de décision à l'échelon du Centre conjoint de logistique des Nations Unies et des MOVCON. Le succès du système de suivi des produits - et de tout le concept de régionalisation - dépend beaucoup du LAN et de son bon fonctionnement.
52. Il convient de noter que l'introduction des innovations et des nouvelles capacités d'intervention a été grandement favorisée par le tour qu'ont pris les événements au même moment. Le processus de réforme lié au concept de régionalisation était déjà prêt à être expérimenté sur le terrain peu de temps avant le retour spontané d'une multitude de réfugiés de l'Est du Zaïre. Les fonds de l'AFRINET et le directeur de projet ont été affectés juste à temps pour permettre la création d'installations logistiques conjointes et pour importer le CTS dans la région. Aucun responsable, aucune équipe d'intervention n'en a décidé ainsi, mais uniquement le sort.
53. Nombre de ces innovations ont vu le jour sur le terrain où les problèmes sont tangibles, où les solutions semblent être à portée de main et où le temps est un facteur crucial. L'on dirait que d'une certaine façon, le problème de la coordination s'est trouvé ramené à une dimension locale, plus facile à gérer à travers ses diverses composantes techniques. Se peut-il que les logisticiens, les informaticiens, les administrateurs de programme et les responsables du suivi des produits réussissent là où les négociateurs n'ont remporté qu'un demi succès? Il semble que cela soit exactement le cas dans la région des Grands Lacs. A bien des égards, cette opération a permis au PAM et au système international d'aide d'urgence des Nations Unies, de progresser sensiblement dans des domaines importants.



## **PROCHAINE ETAPE: UNE ANALYSE CONJOINTE DES ENSEIGNEMENTS UTILES POUR L'AVENIR**

54. Après l'achèvement de cette étude intérimaire, le Bureau de l'évaluation du PAM a proposé au HCR et à l'UNICEF d'entamer ensemble une analyse des enseignements à tirer de l'opération des Grands Lacs visant à évaluer l'efficacité des modalités de coordination sur le terrain. Le HCR a donné son accord et l'UNICEF étudie la question. Le rapport issu de cet exercice devrait être présenté, si possible conjointement, à la première ou à la deuxième session ordinaire du Conseil d'administration en 1998. Comme convenu avec le DAH, il sera également utilisé dans le cadre du processus élargi d'analyse des enseignements à tirer de l'opération des Grands Lacs, organisé par le DAH à la demande du Comité permanent interorganisations pour la coordination de l'aide alimentaire (IASC).

