

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Deuxième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 17 - 19 mai 2000

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2/2000/3/5**  
31 mars 2000  
ORIGINAL: ANGLAIS

## RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION SUR L'OPÉRATION RÉGIONALE D'URGENCE DU KOSOVO 6040.00

**Aide alimentaire en faveur des  
Kosovars déplacés à l'intérieur des  
frontières et des réfugiés en  
République fédérale de Yougoslavie,  
en Albanie et dans l'ex-République  
yougoslave de Macédoine**

Durée du projet	Treize mois
Date de l'évaluation	23 octobre–14 novembre 1999
Date de l'approbation	3 novembre 1998
Date de la première distribution	1er septembre 1998
Date officielle d'achèvement	2 décembre 1999

### Coût (dollars E.-U.)

Coût total pour le PAM	99 449 881
Coût total des produits alimentaires	47 216 726

## RÉSUMÉ

Le rapport couvre l'opération du PAM au Kosovo pendant la période cruciale allant de septembre 1998 à juillet 1999. Il décrit l'aide apportée par le PAM, subdivisée en trois phases: de septembre 1998 à mars 1999 où le PAM a concentré ses efforts sur les personnes déplacées à l'intérieur des frontières, et sur d'autres groupes vulnérables au Kosovo: de mars à mi-juin 1999, avec une aide d'urgence massive aux réfugiés en Albanie, ex-République yougoslave de Macédoine et Monténégro; et enfin, de mi-juin à juillet 1999, période caractérisée par le retour rapide des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur des frontières.

Quelques problèmes fondamentaux liés à cette opération ont été identifiés et des recommandations ont été faites dans l'hypothèse d'interventions futures de même nature. Les principales ont trait à la planification d'urgence à propos de laquelle il est suggéré que le Programme élabore un cadre meilleur pour l'alerte rapide, la préparation et l'intervention dans les urgences à évolution rapide. Le déploiement efficace de personnel du PAM responsable des télécommunications et de la technologie de l'information pendant l'opération du Kosovo devrait aussi être étudié et les conclusions mises à profit pour accroître la capacité d'intervention rapide du programme.

En ce qui concerne la dotation de personnel, il est suggéré que l'expérience acquise lors de l'opération du Kosovo soit utilisée pour préparer un système de déploiement rapide. D'autres recommandations portent sur les avantages de l'amélioration des stratégies du PAM en tant qu'organisation chef de file pour la coordination alimentaire et les politiques d'aide alimentaire dans les situations d'urgence, et sur les possibilités d'améliorer la coordination avec les forces militaires dans les urgences complexes.

## 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):      A. Wilkinson      tel.: 066513-2029

Fonctionnaire principal chargé de  
l'évaluation, OEDE:      R. Huss      tel.: 066513-2358

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.: 066513-2645).



---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

AFOR	Force de paix en Albanie
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CRM	Croix-Rouge macédonienne
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
GGU	Groupe de gestion de l'urgence
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
KFOR	Force de paix au Kosovo
MCI	<i>Mercy Corps International</i>
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
TC/TI	Télécommunications et technologie de l'information
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance



## INTRODUCTION

1. En novembre 1998, l'opération d'urgence Kosovo 6040.00—Aide alimentaire en faveur des Kosovars déplacés à l'intérieur des frontières et des réfugiés en République fédérale de Yougoslavie, en Albanie et en ex-République yougoslave de Macédoine—a été approuvée. L'opération a été progressivement élargie par 11 révisions successives.
2. En 1999, le PAM a décidé d'entreprendre une évaluation de l'opération. Outre l'évaluation des résultats du programme, la mission a été priée d'identifier les éléments de l'opération du PAM qui pouvaient revêtir un intérêt particulier et fournir des orientations pour les opérations futures d'aide d'urgence.
3. L'évaluation a été menée par un consultant extérieur avec l'appui du Bureau de l'évaluation (OEDE). Le travail a comporté l'examen de rapports ainsi qu'une visite de trois semaines sur le terrain en Albanie, ex-République yougoslave de Macédoine et au Kosovo. Un questionnaire précis a été envoyé à l'avance aux bureaux de pays du PAM pour recueillir les contributions du personnel de terrain et d'autres parties concernées.
4. La mission d'évaluation a contacté bon nombre des principaux intervenants et a interrogé plus de 60 spécialistes de différentes organisations: PAM, HCR, ONG, donateurs, organisations gouvernementales et autres. Au Kosovo des entretiens collectifs intensifs ont été menés auprès d'anciens bénéficiaires. D'autres groupes cibles ont été interrogés en ex-République yougoslave de Macédoine et en Albanie. Pendant les visites de terrain dans les camps, les centres collectifs, les entrepôts et les points de distribution, des entrevues ont été organisées avec les représentants des différentes organisations.

## CONCLUSIONS

### Généralités

5. L'opération d'urgence 6040.00 comprenait une série d'activités entreprises dans le contexte de la crise du Kosovo jusqu'en juin 1999. L'approche adoptée a consisté à intégrer l'aide fournie au titre des opérations d'urgence 6040.00 et 5142 en un programme unique. En juillet 1999, le PAM a été plus loin en consolidant toutes les activités de la région en une seule opération, dénommée opération d'urgence 6136. Le document de projet opération d'urgence 6040.00 a ensuite été mis à jour au moyen de révisions budgétaires. Avec les autres pourvoyeurs de vivres, le PAM a couvert les besoins alimentaires de base des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur des frontières et d'autres groupes vulnérables dans différentes zones géographiques du sud des Balkans touchées par la crise.
6. Après l'approbation de l'opération d'urgence 6040.00 initiale, les circonstances ayant changé radicalement, il a fallu procéder à des révisions pour ajuster l'opération à l'évolution rapide de la situation. Bien que la plupart de ces révisions intéressent les procédures financières, les transferts de vivres et les substitutions de produits, il faut noter trois augmentations importantes du chiffre des besoins alimentaires totaux estimés et deux prolongations de la durée, qui reflètent une variation des conditions militaires et politiques ainsi que des ressources fournies par les donateurs.
7. La réponse aux appels a été très positive. Déjà en octobre 1999, la valeur des dons à l'opération d'urgence 6040.00 avait atteint 88 millions de dollars E.-U., pour un volume de



99 730 tonnes de denrées. Les principaux donateurs étaient la Commission européenne, l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. De nouveaux donateurs, comme la Croatie, ont aussi fourni des espèces ou des vivres.

8. La générosité de la réponse a été significative des préoccupations humanitaires de la communauté internationale. Elle traduit aussi une forte motivation politique pour trouver une solution au conflit. Elle a pu être alimentée par la crainte d'un débordement du conflit dans d'autres pays de la région. Les états européens touchés par l'arrivée d'immigrants albanais étaient particulièrement sensibles à la situation. Le soutien vigoureux accordé au PAM peut être vu comme une marque de confiance de la communauté internationale quant à l'aptitude du PAM à réagir à la crise de manière rapide et efficace.
9. L'objectif global de l'opération d'urgence 6040.00 était de prévenir la faim et la malnutrition parmi les groupes ethniques déplacés cherchant à fuir la violence qui avait éclaté au Kosovo. Cet objectif a été réalisé, comme le montrent divers rapports. Dans les principales zones de réfugiés, comme Kukës en Albanie, le niveau nutritionnel n'est jamais tombé au-dessous des normes acceptées. Les taux de mortalité enregistrés dans les régions d'accueil des réfugiés n'ont pas été plus élevés qu'ailleurs.
10. Ces résultats peuvent être attribués au fait que les aliments ont été livrés aux groupes cibles en quantité suffisante et dans des délais raisonnables par le PAM et par d'autres pourvoyeurs. Toutefois, comme dans d'autres grandes crises de cette nature, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur des frontières ont aussi pris en main leur propre survie et leur bien-être, particulièrement pendant les premières semaines de l'urgence. La mission a constaté qu'en plus de l'aide reçue de l'extérieur, les mécanismes de survie de nombreux groupes touchés avaient aussi joué un rôle décisif dans la prévention de la faim et de la malnutrition. Ils s'agissaient entre autres des mécanismes suivants:
  - a) les réfugiés, les personnes déplacées à l'intérieur des frontières et autres groupes vulnérables avaient leurs propres plans de gestion de la crise, des stocks alimentaires et des ressources d'urgence pour surmonter les périodes d'éloignement de leurs foyers; et
  - b) des parents plus ou moins proches au Kosovo et ailleurs ont fourni une aide généreuse. La fourniture de nourriture et d'abris et les sommes envoyées par les travailleurs expatriés ont aidé les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur des frontières à surmonter les périodes de rupture de l'aide extérieure.
11. L'absence d'une pénurie générale d'aliments a été confirmée par des entretiens avec d'anciens groupes cibles de l'opération d'urgence 6040.00 presque tous les bénéficiaires précédents ont décrit l'aide alimentaire reçue comme étant satisfaisante et suffisante.
12. Bien que l'objectif global du programme—c'est-à-dire de prévenir la faim et la malnutrition parmi les groupes ethniques déplacés fuyant la violence au Kosovo—soit resté le même, les objectifs de détail, les conditions opérationnelles et le type de groupes cibles n'ont cessé d'être modifiés. En réalité le programme a couvert trois périodes distinctes, qui sont spécifiées ci-dessous.

### **Première phase**

13. La première phase a couvert la période de septembre 1998 à mars 1999. Les opérations du PAM ont été centrées sur les personnes déplacées à l'intérieur des frontières au Kosovo pour leur fournir le soutien nécessaire. Le principal groupe cible était la population de souche albanaise obligée de fuir la violence et de chercher refuge et soutien ailleurs. Les familles d'accueil qui avaient besoin d'aliments ont été aussi aidées. Pendant cette phase,



seules des quantités restreintes de vivres ont été nécessaires en dehors du Kosovo, c'est-à-dire en l'Albanie, ex-République yougoslave de Macédoine et Monténégro. Le coût total pour le PAM a été estimé à environ 20 millions de dollars. Les besoins préliminaires en dotation de personnel ont été couverts principalement grâce à l'opération d'urgence en cours en ex-Yougoslavie.

14. L'objectif était de prévenir la faim et la malnutrition pour un groupe cible de 420 000 personnes et d'empêcher d'autres déplacements. Le plan comprenait aussi la mise en place d'un filet de sécurité d'hiver correspondant aux mois de janvier et février 1999.
15. Le PAM n'a pas été le seul fournisseur de vivres au Kosovo. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), les Services de secours catholique et *Mercy Corps International* (MCI) ont maintenu leur propre filière. Si en septembre/octobre 1998, le PAM n'a pas couvert plus de 10 pour cent de toutes les distributions alimentaires, sa part est passée à 25 pour cent en février 1999, lorsque des quantités importantes de vivres ont été distribuées. L'Association de Mère Theresa a joué un rôle important pour atteindre les groupes cibles et distribuer les denrées alimentaires.
16. De septembre à décembre 1998, le Programme a éprouvé des difficultés à atteindre les groupes cibles au Kosovo. Les unités logistiques du PAM ainsi que ses partenaires d'exécution ont eu des problèmes en raison de la précarité des installations portuaires, de la lourdeur des procédures douanières et du mauvais état des routes. Le stock de deux mois prévu pour l'hiver n'a pas été distribué. Le second objectif consistant à empêcher d'autres déplacements n'a pas été réalisé, et n'aurait pu l'être, car les gens fuyaient sous la menace des armes.
17. Le fait qu'aucune pénurie alimentaire grave ne semble s'être produite malgré les difficultés rencontrées pour fournir l'aide alimentaire aux groupes de population sélectionnés s'explique par les mécanismes de survie évoqués plus haut. Il est vraisemblable que dans la toute première phase de l'urgence, ces moyens étaient encore largement disponibles, servant de tampon pendant que s'organisait l'aide extérieure. Lorsque les vivres du PAM et des autres sont arrivés, ils ont permis de reconstituer les réserves alimentaires familiales.
18. Pendant cette période, l'accent a été mis sur le Kosovo. Les opérations en Albanie prenaient progressivement de l'ampleur et l'ex-République yougoslave de Macédoine et le Monténégro ne nécessitaient que des quantités réduites de vivres pour aider un petit nombre de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur des frontières.

### **Deuxième phase**

19. La deuxième phase de l'opération d'urgence 6040.00 couvre la période cruciale de trois mois entre mars et fin juin 1999, et se concentre sur la situation des réfugiés et/ou des personnes déplacées en Albanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Monténégro et Kosovo. Dès le début de juin 1999, près de 750 000 réfugiés avaient fui vers les pays voisins, 150 000 personnes avaient été déplacées dans d'autres zones de la Serbie et du Monténégro et 600 000 avaient abandonné leurs foyers sans toutefois quitter la province. Au total, environ 1,5 million de personnes se trouvaient déplacées.
20. La majeure partie de l'aide fournie au titre de l'opération d'urgence 6040.00 se réfère à cette phase, caractérisée par l'exode soudain de très nombreux réfugiés quittant le Kosovo, suivi de leur retour spontané dans un délai tout aussi court. Pendant cette phase, le PAM a dû répondre sans hésiter à des problèmes de logistique, de déploiement de personnel qualifié, de politique générale et de coordination de l'aide alimentaire.



21. Suite aux révisions budgétaires, le programme a atteint son point culminant durant cette période, avec des allocations totales de près de 90 millions de dollars. L'objectif global était de fournir de quoi nourrir 950 000 réfugiés, personnes déplacées à l'intérieur des frontières et autres groupes vulnérables touchés par le conflit.
22. L'orientation de fond restait la même que pendant la phase précédente. Parmi les nouveaux groupes cibles figuraient les réfugiés abrités dans les camps et les centres collectifs, ceux qui se trouvaient chez des particuliers, les familles d'accueil nécessiteuses et autres groupes vulnérables.
23. La distribution d'aliments aux divers groupes cibles est devenue plus complexe. Divers donateurs bilatéraux et autres ont aussi fourni des aliments par des filières distinctes. Le PAM, devenu entre-temps le principal pourvoyeur de vivres, a assumé la coordination de l'aide alimentaire. Pour la distribution finale des vivres, le PAM a stipulé un accord avec le HCR et avec un certain nombre d'ONG internationales qui, dans la plupart des cas, se sont chargées directement de la distribution aux groupes cibles.
24. Après l'intervention de l'OTAN, les réfugiés se sont mis à affluer régulièrement en Albanie, avec quelque 30 000 arrivées quotidiennes dans les premiers temps. Fin juin, l'effectif était d'environ 460 000 réfugiés. Cette arrivée massive a fait grimper de plus de 12 pour cent la population du pays. Comme dans d'autres régions, la plupart des réfugiés ont trouvé à s'installer auprès de particuliers, et seul un petit nombre a rallié les camps ou les centres collectifs. Dans le cas de l'Albanie, presque les deux tiers des réfugiés ont logé dans des familles ou dans des appartements loués. Cela confirme la conclusion de la mission selon laquelle la population touchée n'était pas totalement démunie et ne dépendait donc pas entièrement de l'aide extérieure.
25. D'autres réfugiés ont été installés dans des camps ou centres collectifs. Quelque 830 000 réfugiés ont trouvé abris dans des campements de tentes, dressés et dirigés par diverses organisations bilatérales et internationales. L'assistance de l'OTAN et d'autres troupes pour la construction, le fonctionnement et l'entretien des camps a été cruciale, en particulier pendant les premières phases de la crise. Les services de base disponibles incluaient l'eau, la santé et les services communautaires et dans certains cas, des installations scolaires. Les deux-tiers de tous les réfugiés abrités dans des tentes étaient à Kukes (31 000), Durres (13 000) et Tirana (13 000), le dernier tiers étant réparti dans les autres provinces.
26. A la fin de cette phase, la quasi totalité des réfugiés est retournée spontanément au Kosovo, avec un appui logistique extérieur marginal. C'est sans doute l'un des mouvements les plus surprenants de toute l'histoire des exodes. Dans ce cas, le PAM avait clairement défini sa stratégie de retrait, prévoyant de transférer la responsabilité de l'aide alimentaire au HCR dès que le nombre des réfugiés descendrait au-dessous de 5 000 personnes. Toutefois, dans la pratique, ce transfert n'a eu lieu qu'en Albanie, et seulement à partir d'août 1999.
27. Dès la fin mars 1999, le HCR avait estimé que jusqu'à 65 000 personnes avaient fui le Kosovo vers l'ex-République yougoslave de Macédoine. Les réfugiés ont continué d'affluer jusqu'à début juin, date à laquelle leur nombre a été estimé dans ce pays à 254 100, dont la plupart hébergés par des familles et quelques-uns dans des camps. La distribution de vivres aux réfugiés accueillis par des particuliers a été effectuée par la Croix-Rouge macédonienne (CRM) en coordination avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR).
28. A la mi-juin, huit camps de réfugiés avaient été créés et un autre était en construction. Il existait aussi un centre collectif. Des rations de base du PAM étaient distribuées et les



ONG fournissaient des aliments d'appoint. Certains des camps étant dépourvus d'installations pour la cuisson des aliments, le PAM a dû fournir des rations prêtes à consommer.

29. Les réfugiés ont entamé leur retour dès que les troupes de la KFOR sont entrées au Kosovo le 12 juin. Les camps étaient en voie de fermeture et les stocks alimentaires en cours de transfert. En juillet, quatre des camps étaient fermés. Les stocks de report étaient transportés à Skopje, 5 000 tonnes étant envoyées au Kosovo avant la fin septembre. De nombreuses ONG ont suivi les réfugiés au Kosovo. Six ONG sont restées en ex-République yougoslave de Macédoine avec trois organisations de la Croix-Rouge.
30. Dès le départ des Kosovars, de nouveaux réfugiés sont arrivés: Romanis et Serbes du Kosovo, ainsi que des membres de la minorité ethnique albanaise en provenance du sud de la Serbie. Pendant toute la crise, le PAM a été responsable de l'aide alimentaire aux réfugiés et les Services de Secours catholique se sont occupés des familles d'accueil.
31. Le Monténégro avait accueilli quelque 34 000 personnes déplacées avant les raids de l'OTAN, mais leur nombre est passé à 83 000 pendant la campagne aérienne. Comme les réfugiés en Albanie et en ex-République yougoslave de Macédoine, les personnes déplacées du Monténégro ont commencé à regagner leurs foyers dès que les troupes de la KFOR sont entrées au Kosovo. En très peu de temps, près de 43 000 personnes déplacées sont rentrées au Kosovo. En même temps, de nombreux Serbes et Romanis vivant au Kosovo se sont sentis menacés et on fui. A la mi-juin, plus de 20 000 d'entre eux étaient arrivés au Monténégro.

### **Troisième phase**

32. La situation a changé radicalement après le 10 juin suite à la signature d'un accord opérationnel militaire entre le Gouvernement de la République fédérale de Yougoslavie et l'OTAN. Les agents humanitaires des Nations Unies et les convois transportant des fournitures d'urgence sont entrés au Kosovo peu après. A cet égard, le Programme a pu bénéficier d'un soutien considérable du secteur des ONG pour débarrasser les entrepôts et les bureaux du PAM de tous les engins explosifs. Cette action cruciale a permis au Programme de mettre en place son opération dans un très court délai.
33. La troisième phase couvre la deuxième moitié de juin et le début de juillet, une brève période au cours de laquelle la majorité des réfugiés et des personnes déplacées sont retournés au Kosovo. Pendant les deux premières semaines de ce mouvement, plus de 415 000 réfugiés du Kosovo sont repartis par leurs propres moyens et d'autres ont arrangé des transports collectifs depuis les camps. Fin juillet, l'on comptait déjà environ 700 000 rapatriés. Cette phase comprend aussi l'achèvement de l'opération et le retrait progressif du PAM, particulièrement en Albanie et en ex-République yougoslave de Macédoine.
34. Tandis que l'objectif global restait le même, les objectifs à court terme ont été radicalement modifiés. Le but était de fournir le plus de vivres possible aux réfugiés avant leur départ du pays hôte afin de constituer des stocks au Kosovo pour que les rapatriés et, dans une certaine mesure, ceux qui étaient restés, puissent récupérer et retrouver progressivement la stabilité. A ce stade, le PAM avait déjà déclenché son plan d'urgence face au retour massif au Kosovo et disposait des ressources nécessaires.



## PROBLEMES ET RECOMMANDATIONS

35. La mission a été chargée d'identifier un nombre de problèmes considérés comme cruciaux pour l'issue de cette opération et qui pouvaient fournir des orientations sur de futures opérations d'aide menées dans des circonstances analogues. Il convient de noter que déjà pendant l'opération, le Bureau régional du PAM et certains services compétents du Siège avaient commencé à s'interroger sur les leçons à tirer de cette intervention.
36. Les avis concernant les enseignements de l'opération d'urgence 6040.00 ne sont pas uniformes. Tandis que la plupart des principaux intervenants interrogés par la mission se sont montrés plutôt enthousiastes de la façon dont le PAM a mené l'opération, certains d'entre eux ont avancé que cela faisait partie du mandat normal du PAM et qu'il arrivait souvent au Programme de faire face à des urgences beaucoup plus vastes et complexes que l'opération du Kosovo. L'évaluation a essayé de résumer les impressions reçues sur quelques problèmes fondamentaux. Elles sont décrites ci-dessous.

### Planification d'urgence et stratégies de retrait

37. La crise des réfugiés de mars 1999 n'avait pas été prévue par le PAM, ni par les autres organisations, en partie du fait du manque de précision des renseignements fournis par le personnel des Nations Unies dans la région. Néanmoins, le Programme a été en mesure de répondre à l'urgence. Bien que les quantités disponibles aient été initialement insuffisantes pour satisfaire la totalité des besoins, particulièrement en Albanie et en ex-République yougoslave de Macédoine, le PAM avait quelques disponibilités alimentaires et, de manière générale, les moyens pour effectuer la distribution. Les problèmes se sont posés du fait de la rapide expansion de l'opération et de la vitesse à laquelle la situation a évolué.
38. Le PAM était actif dans la région des Balkans depuis 1992. La planification de besoins alimentaires accrus dans le contexte de la crise du Kosovo a débuté en 1998. A ce stade, c'est au Kosovo que les besoins avaient été jugés les plus critiques. Une évaluation conjointe PAM/FAO des besoins alimentaires a été entreprise début 1998 et des appels ont été lancés.
39. Lorsque près d'un million de réfugiés ont quitté le Kosovo en deux semaines à peine, le PAM, grâce à une réaction immédiate et au prix d'un gros effort, a pu répondre de manière adéquate. En détournant des ressources alimentaires qui étaient déjà dans la filière pour les personnes déplacées du Kosovo, en mobilisant les dispositifs de veille relatifs au soutien logistique et à l'équipement et en faisant converger rapidement sur place des fonctionnaires expérimentés du PAM venus du monde entier, le Programme a pu répondre à la crise et jouer son rôle de coordonnateur de l'aide alimentaire.
40. Pour le retour au Kosovo, les plans étaient beaucoup plus avancés. La planification était certes plus facile car les conditions et les groupes cibles étaient désormais connus. Les seules inconnues étaient le calendrier et la cadence des retours. La présence des fonctionnaires principaux du PAM sur le terrain à ce moment-là a constitué un avantage dans la mesure où elle leur a permis de se rendre compte que les réfugiés étaient absolument déterminés à rentrer au Kosovo immédiatement après la cessation des bombardements. Or cela s'est produit à un moment où de vastes segments de la communauté internationale hésitaient encore à soutenir activement le rapatriement pour des raisons logistiques et par crainte des mines. La décision de la direction du PAM de soutenir le retour spontané par des distributions massives de vivres aux points de franchissement de la frontière a également permis de faire rentrer des fournitures alimentaires au Kosovo à un moment critique de la crise.



41. Les arrangements *ad hoc* auxquels il a été fait appel pendant les premières phases de la crise suggèrent que le PAM n'a pas encore de mécanisme fixe pour l'alerte rapide, la préparation et l'intervention. L'établissement d'un cadre à cet effet serait utile face à des crises prenant une ampleur subite. Dans son évaluation, le Bureau régional a proposé l'élaboration d'un schéma normalisé pour la planification d'urgence. Les recommandations comprennent aussi la mise en place de stocks vivriers en attente pour les ponts aériens, notamment des rations ne nécessitant pas d'installations pour la cuisson des aliments, et de réserves stratégiques d'équipement essentiel de logistique, de communications, de bureau et de sécurité. Ces recommandations sont fermement appuyées par la mission.
42. Les mécanismes dont dispose le PAM, comme le COMPAS, devraient être utilisés comme un puissant outil de planification d'urgence pour identifier les excédents alimentaires disponibles dans une région qui peuvent être rapidement acheminés vers les zones où sévit une urgence.
43. Les plans d'urgence doivent être continuellement revus et mis à jour. Les possibilités de coordonner ces efforts avec ceux d'autres grands intervenants, tels que le HCR et l'UNICEF, devraient être explorés, en particulier pour les urgences plus complexes.
44. La mission a constaté que le PAM est généralement réputé pour ses compétences en matière d'évaluation de la situation alimentaire et de stratégies de retrait claires. Ces stratégies font aussi la jonction avec les efforts de développement qui suivront. Il est recommandé de poursuivre ces efforts qui constituent une passerelle vers le développement durable et offrent aux donateurs un aperçu des besoins futurs. Les évaluations conjointes PAM/FAO d'alimentation et de nutrition au début d'une opération d'urgence devraient être systématiques. Les résultats devraient être partagés avec les donateurs, les partenaires d'exécution et d'autres intervenants importants à un stade précoce, afin de renforcer la stratégie commune.

### **Dotations de personnel pour les postes de responsabilité**

45. L'une des principales décisions de la direction du PAM a concerné le déploiement de fonctionnaires principaux expérimentés. Les autres organisations n'ont pu en faire autant. L'expérience de cette stratégie de déploiement a été largement examinée au PAM et le Bureau régional de Pristina a fait un certain nombre de suggestions et de recommandations dans un document de travail sur les "leçons apprises".
46. Les considérations touchant au personnel sont importantes pour la préparation d'une politique de réaction aux situations d'urgence. Les conditions et circonstances varient beaucoup d'une situation à l'autre et il est souvent difficile d'appliquer des mécanismes programmés d'avance. Les urgences exigent des compétences maximales de gestion sur place car la réaction immédiate constitue un impératif absolu. Les opérations nécessitent du personnel expérimenté et qualifié, particulièrement dans les premières phases, et le temps manque généralement pour fournir une formation sur le tas comme dans le cadre des projets de développement. Il est proposé qu'une étude visant à préparer un système de déploiement rapide pour le Programme soit réalisée.

### **Coordination des questions militaires et humanitaires**

47. La collaboration avec l'OTAN a été essentielle pour l'opération humanitaire. Les militaires étaient particulièrement indispensables pour la construction rapide des camps de réfugiés et des centres d'accueil; ils ont aussi apporté une aide précieuse à la logistique alimentaire et la fourniture de rations d'urgence. Le PAM a négocié avec succès avec l'OTAN un certain nombre d'accords logistiques.



48. La coopération entre les organisations humanitaires et les troupes militaires n'est pas une idée nouvelle. Dans le cas de la crise du Kosovo, il semble que l'intensité et l'ampleur de la collaboration aient atteint des dimensions nouvelles. Si la collaboration a été bonne, les militaires n'ont pas toujours pleinement apprécié les principes opérationnels des organisations humanitaires. L'amélioration de cette coopération reste un défi et demandera une adaptation des procédures de part et d'autre. Un certain nombre de mesures pourraient être envisagées par le PAM afin d'améliorer cette relation à l'avenir, comme l'introduction d'une formation aux liaisons avec les militaires et la sensibilisation du personnel du PAM à l'aide que peuvent fournir les militaires, principalement en ce qui concerne la sécurité, l'hébergement et divers aspects de la logistique, ainsi que les communications.
49. La création d'un groupe de gestion de l'urgence (GGU) en Albanie a été un exemple de collaboration efficace entre les différents intervenants dans la crise. Le GGU, dirigé par le Gouvernement albanais, a été chargé de fournir des informations et un soutien administratif à la communauté humanitaire, notamment aux organisations internationales et ONG mais aussi à la Force de paix en Albanie (AFOR). Son rôle précieux en tant que point de convergence pendant la crise a été reconnu. Dans le GGU, plusieurs bureaux sectoriels (hébergement, logistique, santé et alimentation) ont été créés pour coordonner les aides, le PAM assurant la présidence du bureau chargé de l'aide alimentaire. Ce modèle, adapté aux conditions locales, est recommandé pour les situations d'urgence futures.

### Coordination de l'aide alimentaire

50. Le Programme a participé à divers mécanismes de coordination interinstitutions à tous les niveaux. En Albanie, le PAM a assumé la responsabilité de la coordination alimentaire au sein du GGU. En ex-République yougoslave de Macédoine, le Programme a rapidement assumé le rôle de coordonnateur de l'aide alimentaire, recevant et distribuant également des aliments non fournis par le PAM. Il a coopéré avec l'OTAN et abrité des réunions hebdomadaires de coordination de l'aide alimentaire.
51. La fragmentation des filières d'acheminement des vivres et les conditions imposées par les donateurs ont compliqué quelque peu la coordination et l'établissement d'une politique alimentaire commune. Des initiatives ont été prises afin de mettre au point une stratégie institutionnelle pour décourager les donateurs d'utiliser des filières compartimentées et d'imposer leurs propres conditions. Pendant toute la crise du Kosovo, le PAM avait été l'un des principaux fournisseurs de vivres, avec plus de 50 pour cent des livraisons à partir de mars 1999. Le PAM a présidé des réunions périodiques de coordination de l'aide alimentaire et a dirigé les discussions relatives aux politiques alimentaires. Les recommandations du Programme ont été généralement respectées, bien que pas toujours suivies par la totalité des pourvoyeurs d'aide alimentaire.
52. Il est proposé que le Programme continue d'approuver ses stratégies en tant qu'organisation chef de file pour la coordination de l'aide alimentaire et des politiques alimentaires dans les situations d'urgence et qu'elle continue à fonder ses interventions sur des évaluations alimentaires et nutritionnelles faisant participer les organisations spécialisées des Nations Unies et autres organisations. Les plans devraient inclure des stratégies de retrait, développées à un stade précoce et communiquées aux autres partenaires sur le terrain. La stratégie de retrait devrait, au besoin, indiquer les liens entre l'aide d'urgence et le développement durable.
53. Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les principaux donateurs fassent transiter toute leur aide alimentaire d'urgence à travers le PAM. Toutefois, les fonctions de coordination et de formulation de politiques peuvent être exécutées de manière satisfaisante sans contrôler toute l'aide alimentaire. Il faut simplement que:



- a) le PAM puisse contrôler directement une quantité suffisante d'aide alimentaire et d'équipement immédiatement disponibles pour réagir rapidement dans une situation d'urgence.
- b) le PAM élabore des stratégies d'intervention d'urgence, y compris des stratégies de retrait. Il convient à cet égard de se soucier davantage de la qualité technique et des compétences que des quantités de vivres données; et
- c) le montant total d'aliments contrôlés par le PAM doit atteindre une masse critique suffisante pour constituer un exemple pour les autres partenaires et pour obtenir le respect des recommandations en matière de politique générale.

### **Appui politique et conditions des infrastructures**

54. Tant la situation politique que les conditions des infrastructures ont eu une influence considérable sur les performances. En Albanie, le gouvernement et la population ont fourni un appui politique mais le mauvais état des infrastructures a entravé la distribution des vivres. En ex-République yougoslave de Macédoine, d'autre part, l'infrastructure et l'économie locale ont facilité les opérations tandis que les conditions politiques étaient moins favorables. En Albanie, les réfugiés pouvaient se déplacer presque librement alors qu'en ex-République yougoslave de Macédoine, leurs mouvements étaient contrôlés car le gouvernement craignait que le séjour prolongé des réfugiés de souche albanaise ne compromette le fragile équilibre ethnique.
55. Au Monténégro, la situation politique n'était pas facile puisque le Monténégro est resté une province de la République fédérale de Yougoslavie. Malgré quelques difficultés, les autorités du Monténégro ont eu une attitude positive envers les personnes déplacées et envers le PAM.

### **Système électronique d'acheminement du courrier dans les régions difficiles d'accès**

56. Le personnel du PAM responsable des télécommunications et la technologie de l'information (TC/TI) a fourni un appui essentiel aux opérations. Très tôt, un réseau de communication radio HF et VHF, ou système électronique d'acheminement du courrier dans les régions difficiles d'accès, des systèmes téléphoniques cellulaires et satellitaires ainsi qu'un réseau informatique ont été installés avec succès.
57. Il semble que le PAM ait mis son système de télécommunications en route plus vite que les autres intervenants principaux. Cet aspect est essentiel puisque les communications constituent un élément crucial dans toutes les opérations d'urgence. Il est recommandé que le PAM entame un examen des expériences de TC/TI pendant l'opération du Kosovo et l'utilise pour augmenter ses capacités d'intervention rapide.

### **Des aliments sans cuisson**

58. Un problème majeur pendant la seconde phase a été que les réfugiés et les personnes déplacées ne disposaient pas de quoi cuire les aliments. Il fallait donc fournir des denrées ne nécessitant aucune cuisson. En général, ce résultat a été obtenu. En particulier, la distribution de pain en combinaison avec de la viande et du poisson en boîte s'est avérée pleinement satisfaisante du point de vue de l'acceptabilité et de la valeur nutritionnelle. Cette stratégie a permis d'éviter les distributions massives d'ustensiles de cuisine. Cet aspect a revêtu une importance particulière en ex-République yougoslave de Macédoine où le gouvernement était défavorable à toute initiative laissant supposer un séjour prolongé



des réfugiés. Il va de soi que l'impossibilité de cuire les aliments dans une situation donnée se répercute sur la composition des réserves alimentaires stratégiques examinées dans la section sur la planification d'urgences et les stratégies de retrait.

### **Le pain**

59. La fabrication de pain a été l'un des éléments clefs de la stratégie alimentaire du PAM. Lorsque le système a été mis en place, chaque réfugié en Albanie et en ex-République yougoslave de Macédoine a reçu une allocation journalière de 0,5 kilogramme de pain frais. Le système utilisé en ex-République yougoslave de Macédoine était simple. Il reposait sur des contrats avec quelques grandes boulangeries qui livraient le pain frais chaque matin à des points de distribution convenus. Le principe consistait à échanger du pain contre la farine du PAM. En Albanie, la fabrication et la distribution étaient plus complexes. Outre les quelques boulangeries itinérantes données, plus d'une centaine de petites boulangeries dans tout le pays produisaient du pain. Les contrats étaient similaires à ceux utilisés en ex-République yougoslave de Macédoine. Dans certains cas un supplément en espèces était ajouté aux livraisons de farine pour couvrir les coûts de distribution.
60. De manière générale, il semble que les groupes cibles aient pu se procurer du pain. Cela n'exclut cependant pas les cas et les circonstances particuliers où des pénuries ou autres défaillances se sont produites. Aucun problème ou carence importants n'ont marqué les arrangements avec les boulangeries locales tandis que les boulangeries mobiles ont rencontré quelques difficultés pendant la période de démarrage.

### **Les médias et les fonctionnaires du PAM chargés de l'information**

61. La couverture de la presse a été intensive pendant toute l'opération, et surtout pendant la deuxième et la troisième phase. De manière générale, l'on peut conclure que les aspects relatifs à la protection des réfugiés ont été couverts de façon assez critique par les médias tandis que l'aide alimentaire a été décrite en des termes plus positifs. Le fait d'avoir rendu plus visibles les activités du PAM auprès d'une vaste audience a probablement eu un effet très positif sur les efforts de mobilisation de fonds. Le déploiement de fonctionnaires du PAM chargés de l'information a permis au Programme de présenter ses vues et d'expliquer son action. Il ne fait aucun doute que ces arrangements ont contribué de façon importante aux commentaires positifs sur les opérations du PAM. Le Programme devrait continuer à déployer ses fonctionnaires chargés de l'information dans les situations d'urgence et inclure systématiquement dans les programmes de formation du personnel des conseils sur les relations avec les médias.

