

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 20–23 février 2006

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2006/7-D

13 janvier 2006

ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION CONJOINTE PAM/HCR DES PROJETS PILOTES DE DISTRIBUTION DE PRODUITS ALIMENTAIRES

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

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

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

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



RESUME

Le Programme alimentaire mondial et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés travaillent de concert depuis de nombreuses années pour fournir une aide humanitaire aux réfugiés et aux personnes déplacées. Cette collaboration a été renforcée par la signature, en juillet 2002, d'un mémorandum d'accord révisé aux termes duquel les deux organismes sont convenus que le PAM assumerait, à titre expérimental et à ses propres frais, la responsabilité du programme de distribution de l'aide alimentaire au Kenya, au Pakistan, en Sierra Leone, en Ouganda et en Zambie. Les projets pilotes devaient être évalués après un an d'exécution.

Deux consultants ont été sélectionnés et payés par les deux organismes pour procéder aux évaluations. Le PAM et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sont convenus d'une méthode d'évaluation et ont établi un mandat axé sur les coûts et la logistique, la gestion et la coordination, ainsi que les bénéficiaires et leur protection; sur cette base, les consultants ont établi un cadre d'évaluation et ont utilisé le même type de présentation des rapports pour les cinq pays. Les études de cas réalisées au cours de l'année concernée ont permis de faire le point de la situation et de faire la synthèse des principaux résultats de l'évaluation pour chaque pays.

Il s'agissait d'évaluer l'efficacité des nouvelles modalités de distribution de vivres. Les résultats de l'évaluation devaient: i) informer les décideurs des deux organisations; ii) faciliter les décisions futures concernant un éventuel transfert au PAM de la responsabilité de la distribution de vivres dans un plus grand nombre de pays; iii) permettre de rendre des comptes aux Conseils d'administration des deux organisations.

Ce résumé suit le même canevas que les études de cas et que la version intégrale du rapport de synthèse; il met en relief les tendances, les enseignements à tirer et les meilleures pratiques telles qu'elles ressortent des études de cas.

Dans le cadre du projet pilote de distribution de vivres, le PAM a assumé la responsabilité, qui lui avait été confiée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, des distributions de l'aide alimentaire dans les camps et les zones d'installation de réfugiés. Des changements ont été opérés afin d'améliorer le système de livraison des vivres.

Le projet pilote a permis de rationaliser la logistique et d'intégrer davantage tous les éléments de la distribution de vivres, depuis le port jusqu'aux bénéficiaires. S'il a été difficile de mesurer les économies totales pour chacune des études de cas, le transfert des coûts du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au PAM a cependant pu être estimé à un montant compris entre 8 dollars E.-U. et 26 dollars par tonne, selon le pays.

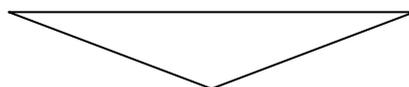
Le PAM s'est efforcé d'utiliser les partenaires d'exécution qui travaillaient pour le compte du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés avant le lancement du projet pilote. Les autorités gouvernementales n'étaient pas toujours au courant de l'existence du mémorandum d'accord révisé, mais leurs représentants ont apporté leur appui au projet pilote dans les cinq pays.



Les réfugiés ont continué de percevoir le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés comme le principal organisme chargé de leur protection. Le gouvernement, les réfugiés et les partenaires d'exécution ont apprécié la présence plus marquée du PAM sur le terrain. La mise en œuvre du projet pilote a permis au PAM d'assumer la responsabilité pleine et entière, en tant qu'organisme des Nations Unies chargé de l'aide alimentaire, de l'ensemble des activités du projet liées à l'alimentation.

Les conclusions de cette évaluation seront examinées par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et par le PAM lors de la prochaine réunion de haut niveau, prévue pour le début de l'année 2006.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Évaluation conjointe PAM/HCR des projets pilotes de distribution de produits alimentaires" (WFP/EB.1/2006/7-D) et encourage le PAM à prendre des mesures sur la base des résultats obtenus et des observations faites au cours de la discussion.

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



INTRODUCTION

1. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) est le principal organisme chargé de protéger et d'aider les réfugiés; le PAM est l'organisation du système des Nations Unies chargée de l'aide alimentaire. Ces deux organismes travaillent ensemble depuis de longues années pour fournir une aide humanitaire, y compris des produits alimentaires, aux réfugiés. Des mémorandums d'accord entre le HCR et le PAM ont été conclus en 1985, 1994, 1997 et 2002.
2. L'un des principaux changements intervenus dans le mémorandum d'accord le plus récent a été le fait que les deux organismes sont convenus que le PAM assumerait la responsabilité, à titre expérimental et à ses propres frais, du système de distribution de l'aide alimentaire, y compris le transport secondaire depuis les points de livraison avancés (PLA) jusqu'aux points de distribution finale (PDF) dans les cinq projets pilotes. Par le passé, le HCR et ses partenaires d'exécution transportaient les vivres jusqu'aux PDF et les distribuaient dans les camps et les zones d'installation.
3. Les deux organismes sont convenus que dans chaque pays, le projet pilote serait évalué après un an d'exécution. Une mission conjointe d'évaluation de la distribution de vivres a été organisée pour tirer les enseignements des opérations, dégager les meilleures pratiques et préparer des études de cas.
4. Deux consultants ont été sélectionnés et rémunérés par les deux organisations pour effectuer la mission d'évaluation, qui a commencé par des réunions d'information avec le PAM à Rome et des réunions avec le HCR à Genève, du 6 au 9 juillet 2004. La mission s'est rendue au Pakistan en juillet 2004, en Sierra Leone en octobre, en Ouganda en novembre, en Zambie en mai 2005 et au Kenya en juin.
5. Le mandat et la méthode retenus pour l'évaluation définissent la teneur et la présentation des études de cas. Les outils de collecte de données, les questionnaires et les entretiens avec les intervenants locaux ont été mis au point au cours de la mission au Pakistan puis utilisés pour les autres études de cas. Chaque étude a permis de faire le point de la situation avant et après la mise en œuvre du projet pilote, d'identifier des thèmes communs et de définir les caractéristiques individuelles de chaque pays.

SECTION I: COUT ET LOGISTIQUE

Introduction

6. Il y avait trois composantes dans le processus de distribution des vivres: i) la gestion des produits alimentaires aux PLA; ii) le transport secondaire des PLA jusqu'aux PDF; iii) la distribution de l'aide alimentaire aux réfugiés. On trouvera dans cette section une étude de l'impact du projet pilote sur chacune de ces composantes et une évaluation de ses conséquences pour le HCR, le PAM et les partenaires d'exécution.

Le choix des partenaires d'exécution pour la gestion et la distribution des produits alimentaires

7. Le projet pilote a constitué une bonne occasion de faire le point de la question de la désignation des partenaires d'exécution pour la gestion et la distribution des produits alimentaires. Le HCR et le PAM se sont efforcés de rationaliser et d'intégrer la distribution de l'aide alimentaire, mais la réalisation de cet objectif a été inégale suivant les pays.



8. Dans le passé, le HCR et le PAM se sont efforcés de désigner les mêmes partenaires d'exécution pour la gestion et pour la distribution des produits alimentaires. Cela n'a pas été le cas dans tous les camps de réfugiés, mais depuis le début du projet pilote, le PAM a étudié la situation et s'est efforcé de réduire le nombre des partenaires d'exécution dans quatre des cinq pays. Au Kenya, où le Programme est seulement chargé de la gestion des produits alimentaires, la situation est restée la même pendant l'exécution du projet pilote; le fait que ce soit le même partenaire d'exécution qui assume la responsabilité de la gestion des produits alimentaires et leur distribution n'a donné lieu à aucun conflit d'intérêt.
9. Le PAM a conservé la responsabilité de la gestion des produits alimentaires aux PLA et aux PDF dans les camps de la Province frontrière du nord-ouest au Pakistan, et dans les camps de Dadaab et Kakuma au Kenya. En Zambie, le PAM a confié la responsabilité de la gestion des produits alimentaires, à dater du 1er juillet 2005, aux partenaires d'exécution chargés de la distribution des vivres.
10. Dans certains camps, l'intégration a même été poussée plus loin, le partenaire d'exécution désigné par le PAM pour la gestion et la distribution des produits alimentaires étant également le gestionnaire du camp nommé par le HCR.

Organisation du système de distribution des produits alimentaires avant et après le projet pilote

11. Dans les cinq pays, le projet pilote a permis de revoir le fonctionnement du système de distribution de vivres. Le premier objectif était l'amélioration de la qualité des services fournis aux réfugiés, et le second une obligation redditionnelle accrue grâce à une amélioration du suivi et des rapports. Dans quatre des cinq pays, le PAM a dressé le bilan de la situation de la distribution des produits alimentaires dans les camps de réfugiés afin d'obtenir des informations de base avant de lancer le projet pilote; cet examen a été en partie axé sur la logistique.
12. Le projet pilote n'a pas eu d'influence sur la filière d'approvisionnement en produits alimentaires du PAM depuis le point d'origine jusqu'aux PLA; il a fallu adapter le transport secondaire des PLA aux PDF à la nouvelle situation, et la distribution de produits alimentaires aux PDF a dû être réévaluée et ajustée.
13. Tous les pays, à l'exception de l'Ouganda, ont adopté le système de mesure individuelle des rations, dans lequel la distribution des produits alimentaires est organisée sur la base de la taille des familles. Un système de distribution par groupes a été jugé préférable en Ouganda pour encourager une plus grande participation des réfugiés, car les camps sont divisés en groupes qui redistribuent les vivres à chaque famille.
14. Une attention accrue a été portée à l'identification des bénéficiaires; la méthode retenue à cet effet n'a pas été la même dans tous les pays. Le contrôle des quantités distribuées aux bénéficiaires a été normalisé, grâce notamment à l'introduction de balances modernes. Des contrôles aléatoires des quantités distribuées touchant au moins un bénéficiaire sur dix ont été organisés à proximité des centres de distribution. Des vérifications mensuelles de l'assortiment alimentaire et des vérifications trimestrielles après distribution ont été effectuées dans le cadre du projet pilote.
15. Une présence accrue des fonctionnaires du PAM pendant les distributions a permis d'améliorer la visibilité de l'Organisation. Dans la plupart des camps, une meilleure organisation des distributions a permis de réduire le cycle de distribution et le temps nécessaire à chaque personne pour obtenir ses rations. Les systèmes de suivi de l'approvisionnement et d'établissement des rapports n'ont pas été modifiés.



Organisation du transport secondaire

16. Le HCR et le PAM avaient des approches différentes du transport secondaire¹. Le HCR considérait le transport secondaire comme l'un des nombreux services de transport à courte distance et à faible fréquence qu'il était censé fournir, avec son partenaire d'exécution, dans le cadre de la gestion du camp; le coût de ce transport n'était pas calculé séparément des autres activités de transport, et il était fréquent que l'on n'en connaisse pas le montant exact. En fonction de son expérience du transport à longue distance et à haute fréquence facturé sur la base du tonnage, le PAM en est venu à organiser le transport secondaire de façon différente dans chaque pays; la méthode choisie a souvent été dictée par le coût final.
17. Les choix opérés par le PAM dans les cinq pays se justifiaient d'eux-mêmes, mais la qualité des services a été différente d'un pays à l'autre.

Dispositions contractuelles entre le HCR, le PAM, les partenaires d'exécution et les gouvernements

18. Il a été nécessaire de réexaminer les contrats passés entre les principaux intervenants: le HCR, le PAM, les partenaires d'exécution et les gouvernements. Les nouveaux contrats négociés par le HCR et les bureaux de pays du PAM avec leurs partenaires d'exécution — contrats qui étaient parfois exhaustifs et souvent bien rédigés— ont été conclus avec les connaissances spécialisées disponibles mais apparemment sans grandes indications des sièges respectifs. Il en est résulté que ces contrats étaient différents d'un pays à l'autre, même pour des services similaires.
19. Avant le lancement du projet pilote, la distribution de produits alimentaires relevait des accords généraux en matière de soins et de services conclus entre le HCR et les partenaires d'exécution recrutés pour gérer les camps; la validité de ces contrats était de 12 mois, de janvier à décembre. La rémunération, pour la distribution des produits alimentaires, était fonction des budgets et était incluse dans les autres services fournis dans les camps, ce qui rendait difficile tout calcul du coût exact de la distribution des produits alimentaires. En général, le HCR procédait à des contrôles à mi-parcours et autorisait les révisions budgétaires. De son côté, le PAM remboursait sur la base du tonnage lorsque la gestion des produits alimentaires aux PLA était sous-traitée à un partenaire d'exécution. En la matière, le Pakistan constituait une exception, puisque le partenaire d'exécution y était remboursé sur la base du montant convenu avec le PAM².
20. Les accords entre le HCR et ses partenaires d'exécution, utilisés depuis de nombreuses années, sont relativement uniformes; il faudrait cependant que les bureaux de pays normalisent leurs contrats avec les partenaires d'exécution et la présentation des rapports de ces derniers. Le PAM a mis au point un accord standard pour les opérations de terrain avec les organisations non gouvernementales (ONG); après de longues consultations avec les principales ONG partenaires du Programme, la version révisée de cet accord a été distribuée sur le terrain en application d'une récente directive du Département des opérations³.

¹ Le transport secondaire est le transport de l'aide alimentaire depuis les PLA jusqu'aux entrepôts des PDF ou aux centres de distribution dans les camps de réfugiés.

² Une directive du Département des opérations du PAM stipule que le remboursement devrait être effectué sur la base d'un budget approuvé et non sur celle d'un coût par tonne.

³ Directive OD/2004/02 du 7 mai 2004.



Évaluation du coût du projet pilote pour le HCR et le PAM

21. Le coût de la distribution des produits alimentaires se compose de trois grands éléments: i) la gestion des produits alimentaires aux PLA; ii) le transport secondaire; iii) la distribution des produits alimentaires aux bénéficiaires aux PDF ou à proximité. Dans le projet pilote, le deuxième et le troisième éléments relevaient de la responsabilité du PAM et impliquaient un transfert au Programme de coûts précédemment à la charge du HCR, d'où des économies pour le HCR et des dépenses supplémentaires pour le PAM. Le projet pilote a permis de rationaliser les opérations et de maîtriser ainsi les coûts des trois grands éléments susmentionnés.
22. Avant le projet pilote, le HCR ne disposait que de peu d'informations sur les coûts du transport secondaire et de la distribution; le PAM connaissait mieux que le HCR les coûts d'exploitation des PLA. Le projet pilote lui a permis de négocier un contrat de services pour les PLA et les PDF avec un partenaire d'exécution, et ce faisant de réduire les montants qu'il versait au titre des frais généraux du partenaire en question. De même, le PAM a-t-il été en mesure de choisir, pour le transport secondaire, la compagnie offrant le meilleur rapport qualité/prix; les tarifs étant habituellement établis sur la base du tonnage, les calculs de coût, pour le projet pilote, ont été plus précis.
23. Les coûts combinés de la gestion des produits alimentaires aux PLA et de leur distribution finale aux PDF ont été compris entre 12 dollars par tonne au Pakistan et 25 dollars en Zambie⁴. Environ 35 pour cent des coûts sont liés aux PLA; les 65 pour cent restants concernent les PDF, si bien que dans le projet pilote, le PAM a dû dépenser en plus, pour les PDF, entre 6 dollars et 21 dollars par tonne.
24. La combinaison des coûts du transport secondaire et de ceux des PDF a impliqué pour le PAM des dépenses supplémentaires, de 8 dollars par tonne au Pakistan jusqu'à 26,25 dollars en Zambie. Sur la base des tonnages de l'aide alimentaire fournie en 2003 et 2004 dans les cinq projets pilotes, le coût supplémentaire direct moyen a été de 15,61 dollars par tonne pour les 149 492 tonnes distribuées, soit environ 2,3 millions de dollars dans les cinq pays pilotes, sur 12 mois.
25. Il n'a pas été possible d'effectuer de comparaisons de coût vraiment significatives pour le transport secondaire⁵, car la situation est différente dans chaque pays. En Sierra Leone, le coût moyen du transport à longue distance a pu être réduit —de 86 dollars par tonne en 2003, il est passé à 66 dollars par tonne en 2004— grâce à une réorganisation du camionnage à longue distance en septembre 2004 qui a aussi permis d'éliminer le transport secondaire.
26. Ce tarif moyen ne comprend pas différents coûts indirects à la charge du PAM, qui n'apparaissent pas immédiatement dans la mesure où ils figurent sous les postes budgétaires "coûts d'appui directs" et "autres coûts opérationnels directs", ou parce qu'ils sont couverts par le budget général du bureau de pays. Les coûts supplémentaires réels à la charge du PAM sont en fait plus proches de 18 dollars par tonne.

⁴ Après examen d'un projet du présent rapport, le bureau de pays du PAM en Zambie a fait remarquer que l'éloignement et les conditions de travail difficiles sont un facteur d'augmentation des coûts de transport interne, en particulier pour le camp de réfugiés de Ukwimi, où le nombre des bénéficiaires n'est pas très élevé mais où les coûts de livraison, par tonne, sont comparativement importants.

⁵ Le poste "transport secondaire" ou "transport au-delà des PLA" figure dans les budgets du PAM.



27. L'augmentation des coûts à la charge du PAM devrait correspondre à des économies pour le HCR et apparaître en tant que telles dans son budget. Or tel n'est pas le cas: il semblerait que les sommes économisées par le HCR aient été réaffectées à d'autres lignes budgétaires pour faire face à des augmentations de coût ou à d'autres contraintes budgétaires. Les coûts supplémentaires à la charge du PAM apparaissent dans les ventilations des coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention, mais les chiffres indiqués ne sont pas exacts car d'autres coûts et d'autres sous-projets peuvent influencer les calculs.
28. Dans l'ensemble, le coût combiné du transport secondaire et de la distribution finale de produits alimentaires est resté le même ou a légèrement diminué du fait des améliorations apportées au système de distribution. Il a augmenté pour le PAM mais diminué pour le HCR, ce qui a permis aux deux organismes de mieux comprendre les structures de coût des trois composantes de la distribution de vivres.

Enregistrement et validation des réfugiés

29. Il est essentiel, pour que la planification des distributions soit efficace, que l'on dispose de chiffres précis sur le nombre des bénéficiaires. Le HCR est censé tenir à jour la principale base de données et s'occuper de la question de l'émission ou des remplacements des carnets de rations, avec ou sans l'assistance du gouvernement hôte. Le projet pilote n'a pas modifié la situation. En prenant la responsabilité de la distribution des produits alimentaires, le PAM s'est préoccupé de pouvoir disposer de chiffres exacts concernant la population de réfugiés dans les camps et de carnets de rations lisibles et infalsifiables.

Effectifs

30. Le projet pilote n'a pas modifié les effectifs du HCR, du PAM ou des partenaires d'exécution. Le personnel du HCR devenu superflu du fait du transfert des activités au PAM a été redéployé pour compenser les réductions d'effectifs dues à des problèmes de financement. Les effectifs du PAM et des partenaires d'exécution sont restés pratiquement inchangés, de sorte que l'effet du projet pilote sur les coûts de personnel est négligeable. Le PAM et le HCR se sont efforcés d'accroître leur présence dans les camps pendant les distributions de vivres, mais en Ouganda, ils n'avaient pas suffisamment de personnel pour satisfaire à cette obligation.

SECTION II: GESTION ET COORDINATION

Introduction

31. Il était nécessaire, pour le projet pilote, qu'il y ait une bonne coordination et une bonne planification entre le HCR et le PAM, ainsi qu'avec les partenaires d'exécution, les gouvernements et les bénéficiaires. Parmi les documents figuraient le mémorandum d'accord général révisé conclu entre le HCR et le PAM (dans lequel figurait le projet pilote, mais sans indication des pays participants), des plans de travail annuels établis par le bureau de pays et de terrain, ainsi que les accords conclus avec les partenaires.



Coordination entre le HCR, le PAM et les partenaires d'exécution

32. Le choix des pays devant participer au projet pilote s'est fait de différentes manières: il y a eu aussi bien des décisions prises au niveau des sièges que des décisions prises sur la base d'une collaboration entre les directeurs des bureaux de pays des deux organismes.
33. La communication entre les sièges et les bureaux de pays n'a pas toujours été aussi bonne qu'on aurait pu le souhaiter. Les contacts entre les pays participant au projet pilote ont été peu nombreux, voire inexistants; ils auraient pourtant été bien utiles, par exemple au niveau des enseignements à tirer de l'expérience acquise.
34. La plupart des pays ont établi des plans de travail communs au niveau du pays, et parfois aussi au niveau du terrain. Les réunions bilatérales, de programme et interorganisations ont été semblables dans tous les pays: c'est là que l'on présentait et que l'on examinait l'état d'avancement du projet pilote. Les organismes des Nations Unies et leurs partenaires d'exécution ont dans la plupart des cas participé à des missions conjointes d'évaluation annuelle qui leur ont permis d'obtenir des informations utiles sur la situation alimentaire dans les camps de réfugiés.
35. L'enregistrement des réfugiés, dont le HCR et les gouvernements ont conservé la responsabilité, était essentiel pour le PAM et les partenaires d'exécution, car il leur fallait pouvoir disposer de chiffres exacts pour les distributions de vivres. La participation des gouvernements a été inégale suivant les pays. Les carnets de rations émis par le HCR sont des éléments importants des activités d'enregistrement et de distribution de vivres; le PAM, le HCR, les gouvernements et les partenaires d'exécution doivent continuer de travailler ensemble à l'amélioration du système d'enregistrement et à la résolution des problèmes liés aux carnets de rations.

Coordination avec les gouvernements

36. Le HCR et le PAM avaient conclu des accords juridiques avec le gouvernement de chaque pays participant au projet pilote: au Kenya, un accord tripartite avait été signé; dans les autres pays, des lettres d'entente bilatérales couvraient l'aide alimentaire aux réfugiés.
37. Les autorités gouvernementales ont participé aux réunions de coordination interorganisations au cours desquelles elles ont été tenu informées de l'avancement du projet pilote. Bon nombre d'entre elles n'étaient cependant pas au courant de l'existence du mémorandum d'accord entre le HCR et le PAM; une analyse conjointe du mémorandum permettrait de faciliter la communication et la compréhension entre les organismes des Nations Unies et les gouvernements.

Coordination avec les partenaires d'exécution

38. Les partenaires d'exécution ont également été informés de l'état d'avancement du projet pilote dans le cadre des réunions de coordination interorganisations. Le PAM a essayé d'avoir recours aux mêmes partenaires d'exécution que le HCR pour la distribution de produits alimentaires. L'utilisation des mêmes partenaires d'exécution pour la gestion du camp et pour la distribution des produits s'est avérée la solution la plus efficace et la plus rentable. Le HCR a signé des accords tripartites avec les partenaires d'exécution et les gouvernements, accompagnés de budgets pour chaque activité.
39. La majorité des partenaires d'exécution ont ressenti la présence du PAM sur le terrain comme un effet positif.



Coordination avec les bénéficiaires

40. Les réunions de coordination des activités au camp et de planification des distributions des produits alimentaires, organisées au moins une fois par mois, ont permis de diffuser des informations sur les projets pilotes et sur le transfert du HCR au PAM des activités de distribution de produits alimentaires. Les représentants des réfugiés ont été chargés de transmettre l'information, mais les résultats n'ont pas été les mêmes dans tous les camps et tous les pays.
41. Dans la plupart des pays, le HCR et le gouvernement avaient défini un mandat général pour les comités de réfugiés. Il conviendrait toutefois de le renforcer et de le réexaminer régulièrement avec les réfugiés vivant dans les camps, en particulier après une élection ou un changement de personnel.
42. Des campagnes de sensibilisation et d'information sur la distribution de produits alimentaires ainsi que sur les rôles et responsabilités des organismes des Nations Unies, des partenaires d'exécution, des gouvernements et des comités de réfugiés devraient se poursuivre dans tous les pays.

Suivi

43. Au début du projet pilote, le PAM a recruté ou redéployé du personnel en vue d'un suivi renforcé des distributions. Il a été suggéré, dans certains pays participant au projet pilote, que l'idéal serait d'avoir recours à une ONG séparée pour le suivi des distributions, mais les bureaux de pays n'ont pas tous été d'accord sur ce point⁶.
44. La pratique d'un suivi post-distribution trimestriel effectué par le HCR, le PAM et les partenaires d'exécution était bien établie dans la plupart des pays.
45. Le HCR et ses partenaires d'exécution chargés des questions de santé ont effectué des enquêtes nutritionnelles annuelles dans l'ensemble des pays pilotes, auxquelles ont participé le PAM et les partenaires d'exécution chargés de la distribution de vivres.
46. Les missions d'évaluation conjointes organisées en Ouganda et en Zambie ont été particulièrement utiles pour déterminer le niveau de sécurité alimentaire des réfugiés rayés des listes des bénéficiaires sur la base de la disponibilité des terres, de deux bonnes récoltes et de l'autosuffisance alimentaire.

Rapports

47. Le HCR et le PAM ont tenu à utiliser leur propre système de rapports basé sur leurs accords bilatéraux avec les partenaires d'exécution. Chacun des deux organismes a donc défini un système standard de présentation des rapports, et certains de ces rapports — par exemple ceux du PAM en Zambie — ont continué à évoluer pendant l'exécution du projet pilote.
48. Le HCR et le PAM ayant des obligations distinctes vis-à-vis des donateurs, et les partenaires d'exécution étant tenus de rendre des comptes pour le financement qu'ils reçoivent, les deux organismes devraient réexaminer et rationaliser leurs besoins en matière d'établissement de rapports.

⁶ Au Kenya, par exemple, le PAM conserve la responsabilité première du suivi tout en employant des ONG qu'il charge d'effectuer des contrôles aléatoires auprès de 10 pour cent de l'ensemble des personnes qui viennent chercher les vivres.



Formation et renforcement des capacités

49. Dans le mémorandum d'accord révisé, la formation et le renforcement des capacités figurent parmi les activités conjointes; elles incluent le renforcement des capacités des réfugiés de gérer leurs propres affaires dans les camps.
50. Le HCR a dispensé une formation à la protection au PAM, aux partenaires d'exécution, au personnel gouvernemental et aux réfugiés dans les cinq pays participant au projet pilote. Dans la plupart des pays, les personnes concernées ont demandé une formation continue dans les domaines de la protection et des procédures d'établissement des rapports.
51. Pendant le projet pilote, le PAM a formé le personnel des partenaires d'exécution dans les domaines suivants: logistique, gestion des entrepôts, problématique hommes-femmes, suivi et à évaluation. En Zambie, le PAM s'inquiète de la hausse des coûts de formation due à la répétition des cours de formation rendue nécessaire par l'importante rotation du personnel du partenaire d'exécution.
52. Il faudrait poursuivre, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies et avec les partenaires intéressés, la série d'ateliers de sensibilisation conjoints organisés par le PAM et le HCR, dans certains pays, sur la problématique hommes-femmes, la violence sexuelle et sexiste et le VIH/sida.
53. Des ateliers régionaux ayant pour objectif de sensibiliser les gouvernements et des partenaires d'exécution à certains aspects du mémorandum d'accord révisé ont été organisés conjointement par le HCR et le PAM à Accra et au Caire. En 2005, un atelier régional tenu à Dar-es-Salaam a permis de former le personnel et les partenaires à la réalisation de missions conjointes d'évaluation tenant compte des nouvelles directives; cet atelier a comporté des sessions sur le mémorandum d'accord. Des ateliers semblables devraient être organisés dans d'autres régions si le projet pilote doit se poursuivre ou s'il doit être entrepris dans d'autres pays. Ils pourraient prévoir un examen des plans de travail conjoints, des mandats et d'autres documents intéressant le HCR et le PAM ou portant sur les distributions pilotes de vivres.

SECTION III: BÉNÉFICIAIRES ET PROTECTION

Introduction

54. Dans les cinq pays, les réfugiés ont été encouragés à participer aux distributions de vivres. Leur apport à l'évaluation a été essentiel. Un questionnaire standard a été mis au point au Pakistan et utilisé tout au long de la mission; 271 questionnaires couvrant 39 camps et zones d'installation ont été remplis.

Participation et perception des bénéficiaires

55. Il semblerait que dans les camps, l'on comprenne bien, en général, les rôles et responsabilités respectifs des deux organismes des Nations Unies et de leurs partenaires d'exécution, mais il n'en faut pas moins poursuivre les réunions d'information périodiques sur le rôle des organismes, des partenaires d'exécution et des gouvernements, en particulier après les élections ou les changements dans la composition des comités de réfugiés.
56. La perception, par les réfugiés, du HCR comme principale institution assumant la responsabilité de leur protection et de l'assistance qui leur est fournie n'a pas changé avec la mise en œuvre du projet pilote.



57. Le HCR, le PAM, les gouvernements et les partenaires d'exécution devraient collaborer avec les réfugiés pour définir les mandats des comités de réfugiés, et ces mandats devraient être périodiquement révisés et communiqués d'un camp à l'autre et d'un pays à l'autre. Il faudrait si possible organiser des visites "croisées" pour fournir aux réfugiés une possibilité de comparer les meilleures pratiques et les enseignements tirés dans les différents camps et pays.

Protection et livraison de produits alimentaires

58. La plupart des réfugiés interrogés étaient au courant de l'existence de la ration de base, mais il y avait parfois confusion quant au nombre des mesures effectuées en relation avec le poids de cette ration. Les distributions mensuelles et bimensuelles constituaient la norme. Plusieurs des personnes interrogées ont expliqué que la ration n'était pas suffisante pour 15 ou 30 jours, en particulier pour les personnes seules ou les familles peu nombreuses.

59. Les retards à la livraison et les problèmes d'approvisionnement n'étaient pas nécessairement liés à la mise en œuvre du projet pilote, mais ils ont accru les risques pour les réfugiés, en ce sens que ceux-ci ont souvent dû quitter leur camp pour chercher de la nourriture en complément de leurs rations. Les retards de livraison des vivres ont induit une charge supplémentaire pour les réfugiés, ce qui dans certains pays a créé des problèmes de protection, en particulier pour les ménages dirigés par des femmes.

60. En fonction du pays, de la culture locale et de l'organisation du camp de réfugiés, une attention particulière a été accordée aux distributions de produits alimentaires aux personnes extrêmement vulnérables. Peu de questions de protection se sont posées pour ces personnes. L'aide spéciale aux personnes vulnérables comportait des distributions ou des zones de distribution séparées, une assistance de la part des dirigeants du camp ou des comités responsables des produits alimentaires, et un appui des services communautaires. Par ailleurs, il a été indiqué que des amis ou des parents aidaient les personnes vulnérables à ramener leurs vivres chez eux.

61. En Ouganda et en Zambie, certains réfugiés ont été rayés des listes des bénéficiaires des rations parce que le gouvernement hôte avait mis à leur disposition des terres agricoles. Bien que les réfugiés ne recevant plus de rations n'aient pas fait état de problèmes majeurs, les gouvernements concernés et les deux organismes des Nations Unies devraient continuer à suivre cette population, en particulier en raison de la sécheresse actuelle et des mauvaises récoltes dans certains pays. Mais cela sort du champ d'application du projet pilote.

Identification, carnets de rations alimentaires et enregistrement

62. Les systèmes d'enregistrement et de carnets de rations varient selon les pays et dans un même pays. Le rôle des gouvernements n'est pas le même non plus, mais d'une manière générale, on admet que le HCR est chargé de l'enregistrement et de la question des carnets de rations alimentaires, et qu'il est tenu de tenir le PAM et ses partenaires d'exécution au courant de l'évolution du nombre des bénéficiaires des distributions.



63. Les carnets de rations alimentaires sont indispensables pour recevoir les vivres. Le HCR a pris l'initiative de les revalider et de les réimprimer. En Zambie, le PAM a envisagé d'émettre ses propres carnets "internes", qui seraient conservés sur les sites de distribution⁷.
64. Les réfugiés se sont plaints que l'enregistrement des nouveau-nés prenait trop de temps et que certains membres de la famille —ou des groupes ethniques dans le cas de la Somalie et du Kenya— étaient exclus des carnets de rations alimentaires. Toutefois, personne n'a évoqué la possibilité de rayer les personnes décédées des listes des bénéficiaires des rations.
65. L'enregistrement des réfugiés et la question des carnets de rations alimentaires relèvent de la responsabilité du HCR et des gouvernements. Pour le projet pilote, le PAM a beaucoup insisté pour obtenir des chiffres exacts et précis sur la population en vue des distributions de produits alimentaires. Le HCR et le PAM devraient continuer de collaborer pour résoudre les problèmes d'enregistrement et ceux soulevés par les carnets de rations alimentaires.

Problématique hommes-femmes

66. Les principaux documents publiés dans le cadre du projet pilote sont le mémorandum d'accord révisé et les lettres d'entente entre les gouvernements, le PAM et le HCR. Conformément aux Engagements renforcés du PAM en faveur des femmes, les deux organismes ont soutenu le rôle des femmes dans les opérations de réfugiés, en particulier pour les distributions de produits alimentaires. Dans les nouveaux systèmes d'enregistrement et de validation, deux noms apparaissent: celui du chef de famille et celui de l'épouse; ils sont cobénéficiaires des carnets de rations alimentaires. Le HCR et le PAM ont encouragé les femmes à être les principaux bénéficiaires de l'aide alimentaire.
67. Le PAM et le HCR se sont efforcés de recruter davantage de femmes à des postes de responsabilité pour la gestion des camps et la distribution de produits alimentaires. Il est rare que des femmes président les comités de réfugiés, mais elles sont souvent adjointes ou assistantes.
68. Le PAM fournit des produits alimentaires aux femmes afin de les encourager à participer aux activités d'éducation, de promotion de l'égalité entre hommes et femmes, de développement, de planning familial et de formation sanitaire et nutritionnelle.

⁷ Selon une réponse du bureau de pays en Zambie à l'envoi d'un projet de ce rapport, la question d'un carnet de rations alimentaires émis par le PAM a été discutée avec le HCR, le gouvernement et les partenaires d'exécution actifs sur le terrain. Le carnet a été conçu de manière à intégrer les informations fournies par le HCR et le gouvernement et figurant sur les cartes d'identification des réfugiés. Il ne remplace pas ces cartes, qui pour leurs titulaires représentent le document de protection de base. Le carnet de rations alimentaires devrait aider les partenaires d'exécution à mieux contrôler les distributions de vivres, à améliorer leur façon de rendre compte au PAM et à identifier plus facilement les réfugiés qui ont droit à des rations alimentaires par rapport à ceux considérés comme autosuffisants après deux bonnes récoltes. Le HCR n'est toutefois pas d'accord avec cette approche: il considère que le fait d'inclure des données personnelles sur une carte de bénéficiaire risque, pour son titulaire, d'avoir des implications en matière de protection.



Formation et renforcement des capacités

69. Le HCR, le PAM et leurs partenaires ont soutenu les activités de renforcement des activités des réfugiés au moyen d'une action de formation dans les cinq pays, à savoir: définition des mandats des structures administratives chargées des réfugiés, y compris les comités responsables des produits alimentaires. Le PAM, le HCR, les gouvernements et les partenaires d'exécution devraient organiser des ateliers pour réexaminer les rôles et responsabilités de ces comités; la formation en matière de suivi et d'établissement de rapports devrait être permanente et dispensée de nouveau chaque fois qu'intervient un changement dans la composition du comité des produits alimentaires ou chaque fois qu'il y a une élection.
70. Au cours du projet pilote, le HCR a organisé des ateliers périodiques sur la protection dans la plupart des pays, avec des participants du PAM, des gouvernements, des communautés de réfugiés, des communautés hôtes et des partenaires d'exécution. Il faut que ces ateliers aient lieu chaque année.
71. Les deux organismes des Nations Unies devraient continuer à travailler ensemble et avec d'autres partenaires afin d'apporter un soutien à la formation aux questions intersectorielles telles que la problématique hommes-femmes, la violence sexuelle et sexiste, le VIH/sida et les évaluations conjointes.
72. Les deux organismes pourraient participer à des campagnes de sensibilisation et d'information sur le rapatriement —le HCR jouant le rôle principal— qui comprendraient une formation et une sensibilisation spécifiques des rapatriés au problème des mines.



ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF DES CINQ PROJETS PILOTES DE DISTRIBUTION DE PRODUITS ALIMENTAIRES

Pays	Pakistan	Sierra Leone	Ouganda	Zambie	Kenya
Participant au projet pilote depuis	1er janvier 2003 jusqu'au milieu de l'année 2004	1er mars 2003	1er avril 2003	1er janvier 2004	1er avril 2004
Avant le projet pilote	<p>PFNO: 7 camps</p> <p>Baloutchistan: 7 camps</p> <p>GPA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dans la PFNO, par le PAM lui-même. ➤ Au Baloutchistan, par les partenaires d'exécution désignés par le PAM. <p>DPA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dans la PFNO, 5 partenaires d'exécution ➤ Au Baloutchistan, 2 partenaires d'exécution 	<p>7 camps</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 4 organismes d'approvisionnement chargés de l'ensemble de la chaîne alimentaire (CARE, WVI, SSC et PAM) ➤ CARE, WVI et SSC responsables de la GPA et de la DPA. ➤ Le PAM a sous-traité la DPA à deux partenaires d'exécution. 	<p>11 camps</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Le même partenaire d'exécution a été chargé de la GPA et de la DPA dans les 11 camps. ➤ Les services de 5 partenaires d'exécution ont été retenus. 	<p>6 camps</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dans 4 camps, le même partenaire d'exécution a été chargé de la GPA et de la DPA. ➤ Dans 2 camps, le PAM lui-même était chargé de la GPA et 2 partenaires d'exécution de la DPA. 	<p>2 camps</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ À 2 PLA, la GPA relève du PAM. ➤ 2 partenaires d'exécution sont chargés de la DPA à 2 PDF.
Après le projet pilote	<p>PFNO: 7 camps</p> <p>Baloutchistan: 6 camps</p> <p>GPA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dans la PFNO, par le PAM lui-même. ➤ Au Baloutchistan, par les partenaires d'exécution désignés par le PAM. <p>DPA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dans la PFNO, 4 partenaires d'exécution ➤ Au Baloutchistan: un seul partenaire d'exécution pour 6 camps. 	<p>8 camps</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Le PAM a remplacé les 4 organismes responsables de l'approvisionnement alimentaire. ➤ Dans les 8 camps, le même partenaire d'exécution a été chargé de la GPA et de la DPA. ➤ Pour les 8 camps, le PAM a signé des contrats avec 5 partenaires d'exécution. 	<p>11 camps</p> <p>Situation inchangée</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dans les 11 camps, le même partenaire d'exécution a été chargé de la GPA et de la DPA. ➤ Les services de 5 partenaires d'exécution ont été retenus, mais 4 partenaires d'exécution seulement sont restés les mêmes qu'avant le projet pilote. 	<p>6 camps, chiffre ramené ultérieurement à 5.</p> <p>Situation inchangée</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dans 4 camps, le même partenaire d'exécution a été chargé de la GPA et de la DPA. ➤ Dans 2 camps, le PAM lui-même était chargé de la GPA et 2 partenaires d'exécution de la DPA. 	<p>2 camps</p> <p>Situation inchangée</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ À 2 PLA, la GPA relève du PAM. ➤ 2 partenaires d'exécution sont chargés de la DPA à 2 PDF.
Observations	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dans la PFNO, la GPA est restée sous la responsabilité du PAM. ➤ Le PAM s'est efforcé de réduire le nombre des partenaires d'exécution. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dans 5 camps, le partenaire d'exécution chargé de la GPA et de la DPA était également le gestionnaire du camp nommé par le HCR. ➤ Mesures prises pour faire en sorte de nommer gestionnaire du camp le partenaire d'exécution chargé de la GPA et de la DPA. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En 2005, le nombre des partenaires d'exécution a été ramené à 4. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le 1er juillet 2005, le PAM a transféré, dans 2 camps, sa responsabilité de GPA à des PE. ➤ A dater du 1er juillet 2005, le même partenaire d'exécution a été chargé de la GPA et de la DPA dans les 5 camps. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le 1er juillet 2003, la GPA au PLA de Dadaab a été transférée de CARE au PAM.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CARE	<i>Cooperative for Assistance and Relief Everywhere</i>
DPA	Distribution des produits alimentaires
GPA	Gestion des produits alimentaires
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OEDE	Bureau de l'évaluation
ONG	Organisation non gouvernementale
PDF	Point de distribution finale
PFNO	Province frontière du Nord-Ouest (Pakistan)
PLA	Point de livraison avancé
SSC	Services de secours catholique
WVI	<i>World Vision International</i>

