

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 24 octobre 1996

RAPPORTS D'ÉVALUATION ET RAPPORTS FINALS

Point 5 a) de l'ordre du
jour



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

OPÉRATIONS D'INTERVENTION PROLONGÉE EN FAVEUR DE RÉFUGIÉS ET DE PERSONNES DÉPLACÉES PROJET RÉGIONAL LIBÉRIA 4604

Évaluation des orientations du Programme
de 1990-1995 relatif aux opérations en
faveur de réfugiés et de personnes
déplacées appuyées par le PAM au Libéria,
en Côte d'Ivoire, en Guinée et en
Sierra Leone

RÉSUMÉ

Cette opération est une des plus vastes interventions d'urgence complexes de l'histoire du PAM, mais une de celles qui ont fait le moins de bruit; pendant de longues périodes, elle n'a eu aucun retentissement médiatique. De même, la réponse du PAM, bien que d'ampleur notable, a été relativement discrète. Entre 1990 et 1995, les livraisons d'aliments du PAM aux quatre pays touchés par la guerre se sont élevées à environ 695 000 tonnes pour un coût total de quelque 390 millions de dollars, dont 38 pour cent pour le Libéria, 28 pour cent pour la Guinée, 21 pour cent pour la Côte d'Ivoire et 13 pour cent pour la Sierra Leone. Les États-Unis ont fourni d'importantes contributions pendant toute la durée de l'opération, et l'Union européenne jusqu'en 1993. Plusieurs autres pays, en particulier le Japon, la Suède et les Pays-Bas, ont aussi fourni des produits alimentaires et des espèces.

La rapidité de réponse a été excellente. Cette opération de secours est considérée comme très performante pour ce qui est de la livraison et, dans une moindre mesure, pour la distribution: d'énormes quantités de produits alimentaires sont parvenues aux zones et aux populations sinistrées, permettant de sauver des centaines de milliers de vies dans des conditions très difficiles et dangereuses. Mais elle a consisté principalement à gérer la crise dans l'immédiat, dans une perspective à court terme.

Les besoins de distributions générales ont un peu diminué mais ils sont loin d'avoir complètement disparu. La mission a reconnu qu'il était logique, après une si longue période d'interventions d'urgence, de vouloir graduellement supprimer les distributions générales en réduisant progressivement la ration et en modifiant l'assortiment de produits alimentaires, ainsi qu'en introduisant en 1996 des programmes d'alimentation ciblés; toutefois, le choix de la politique et son éventuelle application dans la sous-région ont été inspirés par des données insuffisantes sur la situation socio-économique des bénéficiaires, leurs stratégies de survie et les conditions économiques locales. Là où il est raisonnable de mettre fin aux distributions générales, il faut trouver un autre moyen de le faire (voir recommandation a) du paragraphe intitulé Intervention et retrait progressifs).

Un des problèmes les plus difficiles de cette opération a été de cibler les secours alimentaires sur ceux qui en avaient le plus besoin parmi les populations sinistrées. La recrudescence de l'insécurité a encore compliqué ce problème dans bien des zones. En l'absence de données sociales, économiques et nutritionnelles et d'une surveillance adéquate des populations sinistrées et de leurs conditions de vie, le PAM risque d'être trop mal informé sur leur situation pour pouvoir cibler son aide de façon efficace et rationnelle.

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

NOTE À L'INTENTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen.

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

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

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

Directeur, Bureau de l'évaluation: W. Kiene tel.: 5228-2029

Responsable de l'évaluation: A. Waeschle tel.: 5228-2032

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



GENERALITES SUR L'OPERATION D'URGENCE (Partie 1, Section B. i))¹

1. La guerre civile qui fait rage au Libéria depuis décembre 1989 a dévasté le pays et a eu d'importantes répercussions au-delà de ses frontières, particulièrement en Sierra Leone, en Guinée et en Côte d'Ivoire. Le Libéria a connu des périodes de tranquillité relative, surtout pendant le deuxième semestre de 1995, après les accords de paix d'Abuja, mais lors de la rédaction du présent rapport (mai 1996), la guerre fait rage à Monrovia. En Sierra Leone, depuis les élections du 26 février 1996, le calme est périodiquement interrompu par des violations du cessez-le-feu.
2. Dans cette région, on compte environ 3 millions de sinistrés dont plus de 2 millions de personnes déplacées dans leurs pays et 850 000 réfugiés, sur une population totale d'environ 2,5 millions d'habitants au Libéria et 4,5 millions en Sierra Leone. Les victimes qui n'entrent ni dans la catégorie des réfugiés ni dans celle des personnes déplacées dans leurs propres pays n'ont souvent pas accès aux secours.
3. Le Libéria connaissait déjà des poussées de tension avant 1989; l'attaque lancée le 24 décembre 1989 dans la région de Nimba par un groupe de rebelles du Front national patriotique du Libéria (NPFL) a fait éclater une grande guerre civile qui, six ans plus tard, n'est pas encore finie. Peu à peu, les factions et groupuscules ont aussi ouvert les hostilités, créant le chaos, compromettant tous les efforts de paix et obligeant constamment les villageois à aller se réfugier dans la capitale, sous la protection du Groupe de surveillance du cessez-le-feu de la Communauté économique des États d'Afrique occidentale, ainsi que dans les pays voisins, Côte d'Ivoire, Guinée et Sierra Leone en particulier. Les troubles auraient fait quelque 200 000 morts.
4. La dynamique de la crise en Sierra Leone est en partie liée aux événements du Libéria, mais elle est stimulée par des facteurs propres à la Sierra Leone. La guerre civile a éclaté en mars 1991 quand des membres du Front uni révolutionnaire (RUF) ont commencé à s'attaquer aux forces gouvernementales. Les violences incessantes entre mars 1991 et 1996 et le massacre sans aucune discrimination de milliers de civils ont fait fuir la population en masse vers les grandes villes et la capitale ainsi que dans les pays voisins, Guinée et Libéria. On estime qu'un tiers des 4,5 millions d'habitants ont ainsi fui leurs foyers.

¹Les références entre parenthèses renvoient au texte intégral de l'évaluation de la politique générale du programme pendant la période 1990-1995 pour les opérations d'assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées au Libéria, en Côte d'Ivoire, en Guinée et en Sierra Leone (document disponible en anglais seulement).

L'évaluation a été coordonnée par un fonctionnaire responsable de l'évaluation du PAM. La mission s'est rendue dans les quatre pays touchés par la guerre du 12 février au 25 mars 1996; elle était composée d'un chef d'équipe (consultant) spécialiste de l'administration publique du PAM; d'un spécialiste de l'anthropologie sociale (consultant) du PAM; d'un nutritionniste pour les évaluations au Libéria et en Sierra Leone (consultant) du PAM; d'un agro-économiste de la FAO; et d'un spécialiste de l'économie des transports du PAM. Un représentant du Département d'État des États-Unis a participé en qualité d'observateur à l'évaluation en Sierra Leone.



APERÇU D'ENSEMBLE DE L'INTERVENTION DU PAM (Partie 1, Section A. ii)

5. L'assistance du PAM, qui a démarré le 15 février 1990, s'articulait au départ en six opérations d'urgence circonscrites chacune à un seul pays. L'escalade de la crise libérienne et la complexité croissante des opérations ont amené à regrouper les opérations dans un programme-cadre à l'échelle régionale¹ englobant trois opérations d'urgence régionales et cinq interventions prolongées en faveur de réfugiés et de personnes déplacées (IPR) (n° 4604), y compris la phase actuelle. L'opération régionale a aussi touché environ 4 000 réfugiés libériens au Nigéria (qui ont bénéficié de l'assistance du PAM jusqu'à la fin de 1994) ainsi que 14 000 réfugiés libériens au Ghana, qui reçoivent encore une assistance dans le cadre de l'IPR en cours.
6. Pendant la période à l'examen, l'assistance du PAM visait à fournir de façon aussi efficace que possible des secours alimentaires aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leurs pays dans les quatre pays touchés par la guerre. Le programme de 1996 a été conçu en vue de remplacer graduellement les distributions générales par des activités ciblées (alimentation d'urgence des groupes vulnérables, alimentation dans les écoles et activités vivres-contre-travail).
7. Pour promouvoir l'autosuffisance et éviter de créer des situations de dépendance, une stratégie de retrait graduel est déjà appliquée depuis 1992 par le biais d'une réduction progressive de la ration et, surtout depuis 1994-1995, par une modification de l'assortiment de produits alimentaires (voir paragraphe 35). Compte tenu de l'évaluation des besoins alimentaires effectuée conjointement chaque année par le PAM, le HCR, les donateurs et les ONG, cette stratégie a tenu compte de la nature spécifique de cette opération d'urgence régionale, à savoir le fait que la majorité des réfugiés et des personnes déplacées sont intégrés dans les communautés locales et ont des activités productives et lucratives. Toutefois, des programmes de distribution servant de filet de sécurité et des programmes d'alimentation d'appoint des groupes vulnérables (enfants d'âge préscolaire, enfants abandonnés, femmes enceintes et mères allaitantes, vieillards, réfugiés et personnes déplacées mal nourris récemment arrivés) ont été maintenus au cours des différentes phases de l'IPR, s'ajoutant aux distributions générales.
8. Le nombre des bénéficiaires a fluctué au cours des six années à l'examen sous l'effet de l'intensification des conflits et de la plus ou moins grande difficulté d'atteindre les populations sinistrées. Les mouvements de populations sont tels qu'il est difficile de donner des chiffres exacts; même les chiffres officiels varient selon les documents. Le tableau ci-après indique le nombre estimatif des bénéficiaires de l'aide du PAM pendant la période 1990-1995.

¹L'approche régionale devait faciliter la planification de l'assistance du PAM. Un budget unique et un même assortiment de produits alimentaires laissent une marge de manoeuvre et permettent de prendre rapidement les décisions régionales et locales d'allocation des vivres et des ressources non alimentaires aux personnes déplacées dans leurs pays et aux réfugiés dans les quatre pays touchés par la guerre, selon le rythme et l'ampleur des déplacements de populations et l'évolution des besoins.



Année	Libéria		Sierra Leone		Guinée	Côte d'Ivoire
	Réfugiés	Personnes déplacées ¹	Réfugiés	Personnes déplacées	Réfugiés	Réfugiés
1990		46 000	125 000		325 000	300 000
1991		800 000	125 000		325 000	300 000
1992		800 000	10 000	230 000	450 000	240 000
1993	100 000	1 000	8 000	255 000	485 000	180 000
1994	100 000	1 000	6 000	255 000	485 000	180 000
1995	100 000	1 400	6 000	294 000	485 000	250 000

¹Au Libéria, la population de personnes déplacées comprend les 800 000 habitants de Monrovia considérés comme sinistrés par faits de guerre. On estimait déjà en 1991 qu'environ 600 000 victimes de la guerre ayant besoin d'aide vivaient dans l'agglomération de Monrovia, mais cette zone n'était accessible que sporadiquement.

9. Entre 1991 et 1995, l'opération de secours a permis de livrer en moyenne 130 000 tonnes par an, soit près de 9 000 tonnes par mois. Un tel volume n'est pas exceptionnel pour le PAM mais les livraisons ont posé des problèmes particulièrement complexes, principalement du fait de la poursuite de la guerre civile et de la détérioration des infrastructures matérielles.
10. Il a été possible d'assurer un acheminement assez régulier des produits fournis par le PAM en répartissant les livraisons entre les quatre grands ports de Freetown, Monrovia, Conakry et San Pedro dans des proportions qui ont varié. Le PAM a assumé conjointement avec les organisations non gouvernementales qui étaient ses partenaires d'exécution la responsabilité du transport depuis le port jusqu'aux points de livraison avancés et de là jusqu'aux points de livraison finals et, dans le cas des personnes déplacées, jusqu'à la distribution. Ce sont les ONG partenaires du HCR qui assurent la distribution, la surveillance et l'établissement des rapports pour ce qui concerne la population de réfugiés. Le PAM collabore indirectement avec elles, sauf en Côte d'Ivoire, où ce sont ses propres partenaires qui assurent ces fonctions, pour des raisons expliquées dans le texte intégral du rapport d'évaluation.

NATURE ET TENEUR DE L'ÉVALUATION (Partie 1, Section B. i)-v))

11. Le mandat de l'équipe d'évaluation était d'analyser les grandes orientations du programme d'assistance du PAM aux réfugiés et personnes déplacées libériens et sierra-léoniens au Libéria, en Côte d'Ivoire, en Guinée et en Sierra Leone pendant la période 1990-1995. La mission était chargée d'établir un bilan rétrospectif afin de dégager des enseignements pour les prochaines opérations du même genre dans la région ou ailleurs, ainsi que pour le reste de l'opération régionale en cours. L'évaluation porte sur les aspects énumérés dans le paragraphe ci-après, y compris des questions relatives à l'élaboration de la politique générale de l'institution. Toutes les questions concernant les politiques ont été examinées dans un contexte opérationnel; un membre de la mission a consacré une attention particulière au système de livraison et au rapport coût-efficacité du programme.
12. Le PAM avait demandé à la mission d'examiner les questions suivantes: a) efficacité et efficacité de l'identification et du ciblage des bénéficiaires, compte tenu du volume global de l'assistance fournie et des stratégies individuelles de survie; b) efficacité de la coordination entre les organisations participant à l'opération de secours; c) validité et efficacité de l'approche régionale; et d) continuité secours-relèvement-développement. À



mesure qu'elle avançait dans son travail, la mission a inclus d'autres questions telles que celle des avantages comparés des distributions générales et des programmes d'alimentation ciblés.

CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Livraisons et distributions (Partie 3, Section B. ii-iii)

13. Cette opération de secours est considérée comme très performante pour ce qui est de la livraison et, dans une moindre mesure, la distribution: d'énormes quantités de produits alimentaires sont parvenues aux zones et aux populations sinistrées dans des conditions très difficiles et dangereuses. Toutefois, comme le suivi des produits et l'établissement des rapports ont laissé à désirer, il n'a pas toujours été possible de démentir les critiques. Au moins deux fois pendant l'opération, d'importants donateurs ont porté à l'attention du PAM des allégations selon lesquelles des quantités importantes de produits se seraient perdues au Libéria et en Sierra Leone. Le Programme n'ayant pas pu réfuter rapidement et de façon convaincante ces accusations, la confiance qu'avaient les donateurs dans l'aptitude du PAM à gérer les produits alimentaires qui lui sont confiés s'est encore érodée, bien que des preuves concluantes leur aient finalement été présentées.
14. D'une façon générale, le rapport coût-efficacité des livraisons a été bon compte tenu de la dispersion des bénéficiaires et de leurs déplacements continuels, de l'interruption périodique des voies d'accès, du danger et de l'état des transports dans la région. Toutefois, des économies auraient été possibles si on avait disposé d'un personnel chargé de la logistique plus nombreux et plus qualifié.
15. La performance relativement médiocre pour ce qui concerne la distribution finale et la reddition de comptes tient principalement à l'inefficacité des mécanismes institutionnels et organisationnels et au manque de dialogue dynamique avec le HCR (dû lui-même aux difficultés de communication) pour évaluer les dispositifs existants en vue de les améliorer (voir paragraphe 26).

Identification et dénombrement des populations menacées et de leurs besoins alimentaires (Partie 3, Section A. i-iv) et Partie 3. B. iv)

16. Les possibilités individuelles de survie des réfugiés ou des personnes déplacées dépendent de plusieurs facteurs tels que: a) conditions économiques dans la zone d'accueil; b) niveau de qualification et d'instruction, emploi antérieur, possibilité d'être aidé par la famille élargie, etc.; c) accès à une aide complémentaire; et d) système d'enregistrement et de distribution. D'où des situations très diverses, parfois masquées par des généralisations concernant par exemple "l'intégration des réfugiés dans des familles d'accueil dans des zones où les marchés fonctionnent" ou "la possibilité pour les personnes déplacées de trouver sur place des moyens de subsistance".¹

¹Source: Rapport commun d'évaluation des besoins alimentaires.



17. L'enregistrement est effectué par des institutions différentes selon des modalités variables.¹ Il est parfois problématique, ne serait-ce que parce qu'il est difficile de dénombrer des populations très nombreuses. De plus, les réfugiés et les personnes déplacées tendent à s'installer spontanément, de sorte qu'il est très difficile de distinguer les bénéficiaires visés des populations locales. La succession rapide de périodes d'insécurité et de périodes d'accalmie pendant toute la période à l'étude et le fait que les zones d'accueil des réfugiés et des personnes déplacées sont souvent situées à peu de distance de leurs lieux d'origine compliquent encore la situation, car de nouvelles vagues de réfugiés arrivent tandis que d'autres cherchent à rentrer chez eux. Certains systèmes d'enregistrement semblent laisser plus de place à la fraude et à la corruption que d'autres, ce qui obère les ressources. Par exemple, dans certaines parties de la région, les chefs locaux ont été invités à enregistrer soit leurs propres administrés (comme en Sierra Leone pour les personnes déplacées) soit le nombre de réfugiés résidant dans leur ville ou village. Ce système a permis d'enregistrer des résidents du lieu d'accueil qui ne sont ni déplacés ni réfugiés. Les vérifications et les dénombrements prennent du temps et sont coûteux, mais permettent de résoudre le problème des inscriptions en surnombre et donc de garantir que l'assistance du PAM parvient bien aux groupes ciblés.
18. Comme la situation de chacune des diverses catégories de bénéficiaires - réfugiés, personnes déplacées et victimes de la guerre - est différente, les problèmes sont différents et les interventions doivent donc être différenciées. Par exemple, étant donné l'affaiblissement de l'économie locale et l'insécurité généralisée, les victimes de la guerre et les personnes déplacées au Libéria et en Sierra Leone sont souvent beaucoup plus démunies et beaucoup plus dépendantes du PAM et des autres sources d'assistance que les réfugiés en Côte d'Ivoire et en Guinée.
19. La population de Monrovia, dont les activités normales ont été perturbées par la guerre, était au départ considérée comme déplacée dans son propre pays, de sorte qu'il a été difficile de la différencier des personnes déplacées accueillies par la suite dans les camps de la ville. Or, s'il est vrai que les habitants de Monrovia avaient incontestablement besoin des distributions générales d'aliments en 1990, au plus fort de la guerre, beaucoup d'observateurs conviennent que leur situation s'était améliorée en 1992. Pourtant, les distributions générales ont continué, en partie parce qu'il était politiquement difficile de les interrompre.
20. Bien que les missions conjointes d'évaluation des besoins alimentaires aient recommandé à plusieurs reprises d'effectuer des enquêtes sur les ménages, cela n'a été fait par des consultants locaux qu'en Côte d'Ivoire en 1994 et en Guinée en 1994-1995. Financées par le HCR, ces deux enquêtes ont été faites par analyse transversale et ne donnent qu'une image statique de la situation à un moment déterminé.
21. Faute de données détaillées sur les caractéristiques socio-économiques des populations concernées, il est encore plus difficile de cibler l'aide sur ceux qui en ont le plus besoin que de les atteindre. Il est difficile de déterminer les besoins d'aide alimentaire sur la base des enquêtes nutritionnelles parce que: a) l'insécurité empêche d'obtenir une couverture complète de la zone et de la population visées; b) on ne connaît pas tous les paramètres de

¹L'enregistrement des réfugiés est assuré par les partenaires d'exécution du HCR, à savoir le Ministère du plan en Guinée et le Ministère de l'intérieur en Côte d'Ivoire; pour les personnes déplacées, l'enregistrement est assuré par des ONG.



la population enquêtée (durée du déplacement, accueil éventuel par des résidents, etc.); et c) les causes de la malnutrition sont insuffisamment connues.

Secours alimentaires d'urgence (Partie 3, Section C. i)-iii)

22. *Distributions générales.* On a pu éviter une famine généralisée dans la région en accroissant les disponibilités physiques de vivres. Les enquêtes nutritionnelles indiquent que les taux de malnutrition ont diminué rapidement dès qu'une quantité adéquate d'aide alimentaire parvenait dans les zones sinistrées. Mais la réduction des taux de malnutrition observée au Libéria et en Sierra Leone dans des zones redevenues accessibles après avoir été inaccessibles pendant des périodes prolongées n'est probablement pas due uniquement aux apports du PAM et des autres organismes de secours car les transports et les échanges commerciaux ont sans doute repris au même moment. De plus, l'aide alimentaire n'a pas toujours permis de répondre aux besoins, en partie à cause des interruptions des distributions (dus principalement à l'insécurité) quand les rations étaient insuffisantes pour compenser les déficits des périodes précédentes (les distributions rétroactives ne sont pas autorisées).
23. *Alimentation complémentaire.* Les rapports des ONG qui gèrent des centres d'alimentation complémentaire et thérapeutique au Libéria et en Sierra Leone indiquent qu'en règle générale, le traitement dans ces centres a à court terme un effet positif (les enfants prennent du poids). Toutefois, un certain nombre de problèmes se posent. À plus long terme, les résultats risquent de s'estomper si les enfants, en sortant du centre, se retrouvent dans la situation qui avait à l'origine provoqué leur malnutrition; il n'est pas toujours efficace de leur donner des rations à emporter chez eux, car celles-ci risquent d'être consommées par toute la famille ou vendues; certains centres signalent un taux élevé. En outre, ces centres coûtent cher: le seul coût mensuel de l'alimentation est plus du quadruple du coût des rations de base. Dans ces conditions, sans nier que les programmes d'alimentation complémentaire et thérapeutique peuvent être essentiels dans des situations de crise, on peut se demander si les produits alimentaires qui leur sont affectés n'auraient pas pu être utilisés plus efficacement à des fins préventives qu'à des fins curatives.
24. Un programme d'alimentation d'urgence dans les écoles a démarré au Libéria en 1991, principalement à Monrovia. En Sierra Leone, où le programme a commencé en 1992, les repas scolaires ont été servis aux enfants vivant dans des camps de réfugiés et de personnes déplacées, mais non aux autres. Dans ces deux pays, les repas scolaires font fonction de transfert de revenus et incitent ainsi les familles à envoyer leurs enfants à l'école; leur impact nutritionnel est donc moins important. Il a été signalé que la préparation des repas pose des problèmes quand les écoles ne reçoivent que des céréales et sont censées fournir l'accompagnement; il a donc été décidé de distribuer plutôt des rations sèches. Quand les programmes d'alimentation scolaire visent à favoriser le retour à l'école, la distribution en fin de journée de rations à emporter peut être aussi efficace que la fourniture de repas préparés. Contrairement aux programmes d'alimentation complémentaire, le programme d'alimentation scolaire ne vise pas particulièrement les enfants vulnérables et il est donc moins grave que les produits soient utilisés par toute la famille.

Coordination entre les organisations de secours (Partie 3, Section E. i)-iv)

25. Le degré de coordination et de communication entre le PAM, le HCR et les autres organisations des Nations Unies dans la région varie beaucoup. Le Département des affaires humanitaires (DAH) de l'ONU, créé en mars 1992, n'est présent dans la région que depuis 1995. Avant cette date, le Représentant résident du PNUD (maintenant



Coordonnateur résident des Nations Unies) représentait le DAH au Libéria et en Sierra Leone. Le PAM a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité d'avoir comme coordonnateur du DAH une personne expérimentée.

26. On considère en général que la coordination était bonne au Libéria, surtout au début du conflit. Le PAM a joué un rôle pilote parce qu'il était une des plus grandes institutions des Nations Unies présentes dans le pays et parce qu'il est arrivé à Monrovia dès le début de la guerre. Grâce à la forte personnalité du Directeur du PAM au Libéria en poste de 1991 à 1995, qui jouissait du respect et de la confiance de ses collègues, la coordination et les relations avec les organisations de secours étaient excellentes. Mais le fait même que sa personnalité ait joué un rôle important montre à quel point le système de pilotage et de coordination est aléatoire. Par exemple en Guinée, les relations, pourtant si importantes, entre le PAM et le HCR laissaient à désirer pendant la même période en raison de caractéristiques intrinsèques de l'opération (l'enregistrement des réfugiés et des personnes déplacées et la détermination du nombre de bénéficiaires avaient été à l'origine de beaucoup de frictions) mais aussi à cause des erreurs de conception du système d'intervention; elles se sont améliorées depuis. Le Mémoire d'accord entre le PAM et le HCR est actuellement renégocié pour résoudre certains de ces problèmes.
27. L'impact des opérations montées au coup par coup pour répondre à des besoins d'urgence risque d'être réduit par plusieurs facteurs, par exemple si aucun organisme n'a la responsabilité des besoins non alimentaires des personnes déplacées. L'absence d'aide complémentaire aux bénéficiaires compromet l'efficacité de l'action du PAM.
28. Les mécanismes de coordination entre le PAM et les gouvernements, mis à part l'accord avec le Ministère de l'intérieur ivoirien, laissent beaucoup à désirer, mais la situation est à bien des égards très différente selon les pays.
29. La coordination imparfaite avec les ONG locales et internationales tient à l'ambiguïté des mandats et des fonctions ainsi qu'au manque de mécanismes efficaces pour régler les problèmes au fur et à mesure qu'ils se présentent. Quand le PAM a affaire directement avec des ONG en tant que partenaires d'exécution, il a passé avec elles des mémorandums d'accord pour améliorer la situation. Il est plus difficile d'influer sur les activités des ONG qui peuvent avoir des effets sur les interventions du PAM mais qui sont menées de façon tout à fait indépendante. Ainsi, en Sierra Leone, il est arrivé que le Catholic Relief Services (CRS) distribue un assortiment de produits alimentaires et des rations différents de ceux du PAM aux groupes de bénéficiaires dans une même zone. Ce genre de situation continue à se produire malgré le récent Mémoire d'accord entre le PAM et le CRS.

L'approche régionale (Partie 3. G. i-ii))

30. L'approche régionale a beaucoup facilité les livraisons. La réaffectation des ressources entre les pays de la région, les opérations transfrontalières, les achats locaux d'huile de palme, les opérations de troc et la rationalisation des opérations de livraisons ont été très efficaces. Plus spécifiquement, l'approche régionale a facilité les réallocations de dernière minute de produits entre les quatre pays, ce qui aurait été difficile dans une approche par pays. Ce délai supplémentaire a permis d'optimiser le ciblage des livraisons, malgré les déplacements des bénéficiaires, les variations importantes de leur nombre ou les fluctuations de l'acheminement. L'approche régionale a aussi facilité l'utilisation et la comptabilité des fonds affectés aux TIEM.
31. L'inconvénient de l'approche régionale est que l'on tend à uniformiser arbitrairement les rations et l'assortiment de produits. Comme la situation des personnes déplacées, des



réfugiés et des résidents est très différente, cette standardisation a peut-être amené à donner trop de nourriture à certains groupes et trop peu à d'autres.

32. De l'avis de la mission, les possibilités qu'offrait cette approche régionale d'améliorer les communications ainsi que les connaissances et la mémoire institutionnelles n'ont pas été pleinement exploitées. Il semble que la répartition des responsabilités et des tâches entre le siège du PAM et le Directeur du bureau d'Abidjan, qui fait fonction de coordonnateur régional du PAM pour les urgences (et aussi, depuis juin 1995, de coordonnateur régional des secours d'urgence du Département des affaires humanitaires au Libéria et en Sierra Leone), n'ait pas été clairement définie. La répartition du pouvoir de décision concernant les questions de fond entre le siège et le bureau d'Abidjan n'obéit pas non plus à des critères précis. Evidemment, si le bureau de pays assume des fonctions régionales (ce qui, de l'avis de la mission, serait souhaitable), son mandat, ses ressources et ses moyens doivent être renforcés.

Continuité secours-relèvement-développement (Partie 3, Section H. i)-v))

33. Les conclusions de la mission sur ce problème délicat sont provisoires. Tout en étant consciente des nombreux problèmes pratiques, la mission estime qu'une partie des secours alimentaires pourrait être utilisée de façon plus productive dans les situations d'urgence complexes, de façon à maximiser les chances. Ces activités doivent bien sûr être considérées comme des à-côtés de l'opération de secours, mais il faut être conscient des possibilités de les développer. La région offre des exemples encourageants à cet égard, en particulier Monrovia, où les ONG locales ont utilisé de façon novatrice des projets vivres-contre-travail. Dans le Programme national de volontariat, la formule vivres-contre-travail a été utilisée pour appuyer la formation professionnelle des anciens combattants ainsi que des projets de riziculture aquatique et de remise en état de l'infrastructure. Les programmes d'alimentation scolaire d'urgence exécutés au Libéria et en Sierra Leone sont un louable effort d'utilisation des secours alimentaires en vue d'objectifs plus productifs. Mais ces opérations de secours productives nécessitent impérativement une capacité institutionnelle et des apports non alimentaires pour lesquels il est essentiel d'améliorer la coordination entre les ONG locales ou internationales et les organisations des Nations Unies.

Cessation graduelle des distributions générales (Partie 3, Section D. i)-vi))

34. Diverses méthodes ont été utilisées pour aider les populations à atteindre l'autosuffisance et pour optimiser l'utilisation des ressources du PAM en ciblant l'action sur les plus nécessiteux. La politique de réduction progressive des rations a été inspirée par la constatation que les bénéficiaires avaient accès à d'autres moyens de subsistance grâce à leurs propres stratégies de survie. Certains groupes et catégories de populations ont réussi à s'intégrer dans des activités économiques locales dans les quatre pays, mais les missions conjointes d'évaluation des besoins alimentaires n'ont pas examiné de façon détaillée les facteurs influant sur cette intégration. Certains groupes de bénéficiaires, en particulier les personnes déplacées, ont du mal à trouver des sources de revenus stables pour compléter l'aide alimentaire. Même en l'absence d'informations détaillées, on aurait pu moduler l'aide en fonction de la façon dont les différents groupes sont touchés par la guerre. Les besoins des réfugiés en Guinée et en Côte d'Ivoire sont depuis toujours différents de ceux des personnes déplacées dans les camps des villes.
35. Le remplacement du riz, denrée chère, par des produits moins coûteux (blé bulgur au Libéria et en Sierra Leone, farine de maïs en Guinée et en Côte d'Ivoire) a réduit les



détournements de produits et l'effet négatif sur le prix local du riz. Le blé bulgur a une valeur énergétique supérieure à celle du riz poli. En outre, il permet un certain ciblage automatique car seuls les plus démunis ont recours au programme pour s'en procurer. Il est regrettable que la décision de distribuer des produits moins coûteux, comme l'avaient recommandé à plusieurs reprises les missions conjointes PAM/HCR/donateurs/ONG d'évaluation des besoins alimentaires, n'ait pas pu être appliquée plus tôt.

36. La réduction généralisée des rations, qui a touché tous les groupes de populations, et l'uniformisation des rations ne tenaient pas compte du fait que les bénéficiaires n'avaient pas tous les mêmes possibilités d'appliquer des stratégies complémentaires de survie. Le "filet de sécurité" a permis de distribuer des suppléments de rations aux personnes déplacées, quand la sécurité le permettait (dans l'agglomération de Monrovia notamment) et aux groupes vulnérables de réfugiés, quand il était possible de les identifier correctement, mais ces suppléments n'ont pas toujours été suffisants. Beaucoup de bénéficiaires ne pourraient pas vivre sans compléter leurs ressources par des activités très marginales, mais il est difficile de mesurer cette dépendance.
37. Dans les pays d'accueil des réfugiés, une stratégie intégrée consistait à apporter une aide complémentaire sous forme d'articles non alimentaires fournis par le HCR et de projets d'activités lucratives pour appuyer l'autosuffisance. La qualité et la quantité de cette aide complémentaire fournie aux réfugiés sont très variables; quant aux personnes déplacées en Sierra Leone et au Libéria, la plupart n'en ont pas reçu du tout et sont donc restées plus dépendantes des distributions de rations complémentaires. Selon les enquêtes sur les ménages, 4 pour cent seulement des réfugiés arrivés en Côte d'Ivoire et 6 pour cent de ceux arrivés en Guinée avant 1993 ont bénéficié des projets d'activités lucratives ou des projets agricoles financés par le HCR.
38. De l'avis de la mission, la politique de retrait progressif par une réduction de la ration serait valable si elle était basée sur: a) une bonne connaissance des bénéficiaires (qui sont-ils, où sont-ils, quels sont leurs besoins au niveau des groupes et au niveau des ménages?); b) des procédures d'enregistrement appropriées (conçues et appliquées de façon à connaître précisément les effectifs des ayants droit et la composition des ménages; et c) la fourniture d'une quantité adéquate d'aide complémentaire appropriée.
39. Depuis 1996, à la suite de l'application graduelle des programmes d'alimentation ciblés, seuls certains groupes de populations sinistrées¹ reçoivent des aliments. Le traitement est le même pour tous ces groupes. A n'en pas douter, certains sont pourtant devenus autosuffisants. Selon les enquêtes sur les ménages effectuées en Côte d'Ivoire et en Guinée, on estime que de 30 à 50 pour cent des réfugiés arrivés avant 1993 ont atteint un certain degré d'autosuffisance. Mais les données disponibles ne permettent pas de déterminer à quels groupes ils appartiennent. Par exemple, on a considéré que les réfugiés urbains arrivés avant 1993 étaient autosuffisants car leurs revenus étaient comparables à ceux des citoyens résidents, mais une analyse plus pointue des enquêtes sur les ménages a révélé que les revenus varient selon les zones géographiques: ils sont plus élevés dans les zones desservies par des marchés relativement actifs, que ce soit en milieu rural ou dans les villes. Ainsi, les réfugiés dans les zones urbaines de Gueckedou (Guinée) ou de Tabou (Côte d'Ivoire) sont probablement plus vulnérables que les réfugiés dans les zones rurales

¹Les groupes classés comme vulnérables sont les familles ayant une femme à leur tête, les enfants, les populations rurales et les réfugiés ruraux arrivés en 1994 et 1995 ainsi que les personnes déplacées dans les zones rurales du Libéria et de la Sierra Leone, tout comme les malades, les handicapés et les personnes âgées.



de Nzerekore (Guinée) ou de Danane (Côte d'Ivoire), où il y a davantage d'activités marchandes. De même que la politique de réduction graduelle de la ration, le ciblage, en tant que stratégie de retrait graduel, pourrait être plus efficace s'il était basé sur la collecte et l'analyse des données concernant les populations visées et la réalité économique dans laquelle ils vivent.

RECOMMANDATIONS, SUIVI ET ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'EXPERIENCE

40. Le texte intégral du rapport d'évaluation contient une longue liste de recommandations détaillées formulées par la mission, de conclusions tirées de l'expérience et de propositions d'actions ultérieures, dont les aspects saillants sont résumés ci-après.

Recommandations (Partie 4. i)-xii))

Principes directeurs de l'aide humanitaire

- a) Dans les situations d'urgence complexes, l'aide alimentaire doit être avant tout humanitaire, même si elle peut aussi avoir d'autres objectifs secondaires. Elle doit donc prendre essentiellement la forme de distributions générales dans la mesure où la majorité de la population se trouve dans une situation de crise.
- b) Il faut privilégier si possible les secours "productifs", débouchant sur le relèvement et le développement, mais pas au point de subordonner la satisfaction de besoins immédiats à des objectifs importants à plus long terme ou de négliger totalement les victimes ou groupes de victimes les plus faibles.

Intervention et retrait progressifs

- a) La mission a envisagé deux options possibles pour mettre fin aux distributions générales quand les besoins de secours ne sont plus les mêmes qu'au plus fort de la crise. L'une consiste à continuer les distributions générales jusqu'à une date prédéterminée, publiée d'avance. Dans certains cas, l'assortiment de produits et les rations pourront être diminués pour la dernière distribution; éventuellement, une ration supplémentaire pourra être délivrée à titre de prime (par exemple en doublant la dernière ration). La deuxième option consiste à continuer les distributions générales, mais en les limitant aux groupes de populations dont on considère qu'ils en ont encore besoin. C'est ce que l'on pourrait appeler une distribution générale sélective. La première option est relativement plus simple à mettre en oeuvre sans compromettre les objectifs humanitaires. Le suivi, l'évaluation et les décisions doivent répondre à des critères humanitaires. La deuxième option n'est à conseiller que quand on dispose de données socio-économiques suffisantes pour qu'elle soit praticable (on entend par là possible sur le plan administratif et propre à réaliser les objectifs). Le suivi, les évaluations et les décisions peuvent alors être fondés sur des critères sociaux, économiques, et nutritionnels.
- b) Les conditions de cessation de la distribution générale doivent être décidées et portées à la connaissance de tous les intéressés dès le début de la distribution. Il ne faut pas que l'interruption de la distribution ait lieu sans avoir été planifiée car elle risquerait alors d'être dictée ou même influencée par la lassitude des donateurs ou par un vide politique, etc. Les modalités dépendront des types de données provenant des activités de suivi et d'évaluation des besoins. Il est indispensable de disposer de telles données.



Livraisons et distributions

- a) Il convient de maintenir le système actuel de livraison mais de le compléter par un système intégré de suivi des produits et de rapports qui permettent de disposer d'informations précises et à jour à l'intention de la direction du PAM et des donateurs. La mission a été informée que le Programme prend des mesures dans ce sens et elle recommande qu'elles soient considérées comme prioritaires.
- b) En ce qui concerne les institutions et la distribution finale, il est recommandé que les fonctions logistiques et opérationnelles du PAM, actuellement limitées au transport jusqu'au point final de livraison, soient étendues à la distribution à partir de ce point, y compris pour les populations de réfugiés. Toutefois, ce système ne serait pas nécessairement appliqué de la même façon en toute saison et dans toutes les circonstances; il pourrait être adapté selon la situation et les spécificités locales (on pourrait par exemple faire intervenir des ONG ou des associations de réfugiés ou de personnes déplacées).

Régionalisation

- a) L'approche régionale devrait être renforcée sur la base d'une analyse de la répartition des fonctions et des tâches entre le siège du PAM et son bureau en Côte d'Ivoire, de façon à maximiser la vocation régionale de ce dernier ainsi que ses relations avec les autres bureaux de pays.

Information, évaluation et suivi

- a) Il y a lieu de renforcer les systèmes logistiques et opérationnels, notamment en ce qui concerne les données sur les opérations dont on a besoin pour établir les rapports internes et rendre des comptes en général. La concordance des données doit être faite à la fin de chaque phase des IPR, de préférence dans le cadre d'un audit interne.
- b) L'évaluation et le suivi socio-économiques et nutritionnels appellent une innovation importante: il faudrait créer un nouveau type de poste intermittent permettant l'affectation de personnel du PAM pour de courtes durées. Pour commencer, il conviendrait de détacher à titre expérimental pour six mois au bureau régional d'Abidjan un spécialiste chargé exclusivement de mettre au point et de tester une méthode adaptée à ce type d'évaluation et de suivi.
- c) Compte tenu de la nature et de la teneur des opérations conjointes d'évaluation, il faudrait trouver les moyens d'accroître les ressources et les capacités des missions conjointes PAM/HCR/donateurs/ONG d'évaluation des besoins alimentaires.

Instruments institutionnels

- a) Des centres de coordination ou des organismes chefs de file devraient être responsables à chaque étape de toutes les filières de maintenir le dialogue sur les décisions de fond, l'action de plaidoyer, la coordination et les communications. Quand il reste certains chevauchements entre les mandats (comme par exemple entre le mandat du PAM et celui du HCR) qui empêchent d'appréhender pleinement la situation, la fonction de pilotage devrait être assurée par les institutions intéressées de façon à minimiser les conflits, qu'ils portent sur les mandats, sur les ressources ou sur les moyens d'action.
- b) L'évaluation de l'orientation générale du programme devrait être une activité périodique, entreprise par des équipes spécialisées dans l'évaluation des politiques (par opposition à



l'évaluation des opérations). Ces équipes mixtes devraient comprendre des évaluateurs internes et externes ayant l'expérience des urgences. La participation des donateurs, dans des conditions adaptées aux cas spécifiques, devrait être encouragée.

Les enseignements tirés de l'expérience (Partie 5. i)-vi)

- a) Avant de résoudre un problème, il faut le définir et en suivre l'évolution. Dans le cas des crises humanitaires, on parle de "situations d'urgence complexes" parce qu'on a affaire non à un problème particulier, mais à un ensemble évolutif de problèmes qui diffèrent selon les victimes et les intervenants. Il faut donc commencer par définir les situations d'urgence complexes dans des termes tels que les interventions et l'assistance puissent contribuer à les résoudre.
- b) En l'absence de données valables sur la logistique et la gestion, il est impossible d'apprécier et de prouver de façon convaincante l'efficacité de l'action en faveur des populations menacées dans les situations d'urgence complexes.
- c) L'orientation générale du programme doit être dictée par les orientations de la politique générale, périodiquement confirmées par des équipes mixtes d'évaluateurs internes et externes, et non par les disponibilités de ressources (même si celles-ci peuvent être un facteur limitant).
- d) L'approche régionale ne doit pas inciter à uniformiser de façon simpliste les assortiments de produits et les rations.
- e) En l'absence d'un travail spécialisé de suivi et d'évaluation de la situation socio-économique des sinistrés et de leur état nutritionnel, le PAM risque de ne pas assez bien connaître leur situation pour pouvoir cibler efficacement et raisonnablement son aide.
- f) Pour garantir l'efficacité des systèmes de distribution et les renforcer, il faut éviter de s'en remettre à des organismes dont la réputation et les moyens sont très inférieurs à ceux de l'organisation qui assure les étapes précédentes de l'acheminement de l'aide (voir Livraisons et distributions, recommandation b))

Suivi (Partie 6. i)-v)

41. Il est recommandé de prendre au plus tôt les mesures ci-après:
 - a) Organiser à Abidjan un atelier de suivi chargé d'affiner les constatations de la mission; examiner les principes de la politique générale du programme dans ses recommandations et leur importance pour les opérations; et proposer un programme de travail pour le suivi dans la région. Un autre atelier devrait être organisé au siège du PAM pour étudier les aspects généraux posés par l'évaluation de la politique générale du programme dans les opérations d'urgence complexes, en particulier les questions de méthodologie.
 - b) Créer un poste de chargé de l'évaluation et du suivi socio-économiques et nutritionnels (Voir Information, évaluation et suivi, recommandation b)) pour permettre d'allouer plus efficacement l'aide du PAM à ceux qui en ont le plus besoin.
 - c) Envisager de renforcer encore le bureau d'Abidjan (et les ressources dont il dispose) en lui affectant des fonctionnaires responsables des achats régionaux, des finances, de la logistique, des urgences et des rapports.
42. Le Directeur exécutif étudie actuellement les recommandations de la mission et la suite à leur donner.



ANNEXE**MAP**

Les appellations et les frontières ou limites qui apparaissent sur la présente carte n'impliquent de la part du PAM aucune prise de position quant au statut juridique des territoires ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.