

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Première session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 13–15 février 2012

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2012/6-E

12 janvier 2012

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION D'IMPACT RÉALISÉE CONJOINTEMENT PAR LE PAM ET LE HCR SUR LA CONTRIBUTION DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE AUX SOLUTIONS DURABLES MISES EN ŒUVRE DANS LES SITUATIONS DE RÉFUGIÉS PROLONGÉES – ÉTHIOPIE

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://executiveboard.wfp.org>).

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 d'ordre 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.

Directrice, OE*:	Mme H. Wedgwood	tél.: 066513-2030
Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation, OE:	Mme S. Burrows	tél.: 066513-2159

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

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

La présente évaluation d'impact est l'une des quatre études conduites dans différents pays par le PAM et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Elle vise à donner des indications susceptibles d'inspirer les futures stratégies destinées à améliorer la contribution de l'assistance alimentaire aux solutions durables adaptées aux réfugiés dans les situations prolongées.

Depuis plus de 20 ans, l'Éthiopie accueille d'importants effectifs de réfugiés. L'évaluation repose sur diverses méthodes quantitatives et qualitatives; les données collectées proviennent de sources très variées, mais principalement des réfugiés d'Érythrée et de Somalie hébergés dans différents camps. L'étude a expérimenté une théorie du changement fondée sur les politiques et directives relatives aux programmes du PAM et du Haut-Commissariat pour mesurer l'impact de l'assistance alimentaire apportée à ces réfugiés entre 2003 et 2010 au regard des objectifs définis pour le court terme et le plus long terme, à savoir les résultats attendus, et pour cerner les effets non prévus, y compris les rapports avec la population hôte.

Grâce à l'apport globalement stable de rations alimentaires appropriées, les organismes ont atteint la plupart des objectifs visés à court terme: des vies ont été sauvées; la faim a été traitée; les taux de malnutrition aiguë globale et grave se sont améliorés pour la plupart des groupes; enfin, la sécurité et la protection immédiates ont été assurées. Toutefois les objectifs à plus long terme en matière de sécurité alimentaire, d'amélioration des moyens de subsistance et de création d'avoirs n'ont pas été réalisés. L'insécurité alimentaire s'accroît pour les réfugiés pendant la deuxième moitié de chaque mois. Si les deux tiers environ des ménages Tigriña ont un régime alimentaire satisfaisant, le score de consommation alimentaire mensuelle de la majorité des réfugiés Kunama et somaliens est limité ou insuffisant. Le PAM et le Haut-Commissariat n'ont pas été en mesure de faire en sorte que les vivres soient consommés et non vendus en grande quantité pour acheter des articles non alimentaires, ce qui oblige les personnes concernées à recourir à des expédients dangereux. Les réfugiés ne sont pas autonomes en dépit des visées communes du Haut-Commissariat et du PAM.

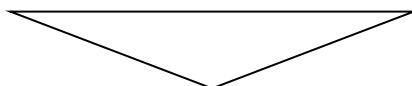
Cette situation tient pour beaucoup au fait que le PAM et le Haut-Commissariat, misant sur le principe que les réfugiés sont des hôtes temporaires qui seront rapidement rapatriés ou réinstallés, ont orienté leur assistance vers les soins et le soutien sanitaire. Or, le rapatriement n'est pas à l'ordre du jour et un petit nombre seulement de réfugiés ont été réinstallés au cours des huit dernières années.

L'approche reposant sur les soins et le soutien sanitaire convient aux situations de courte durée. Mais dans le cas d'une situation prolongée, comme celle à l'examen, l'assistance alimentaire a essentiellement pour effet de maintenir des niveaux minimum de consommation alimentaire sans promouvoir les moyens de subsistance ou contribuer à la gestion des risques. Divers facteurs externes, dont les politiques gouvernementales, la pénurie de ressources et l'espoir qu'ont les réfugiés de se réinstaller, contribuent à perpétuer cette approche.

Les réfugiés sont ainsi devenus dépendants de l'aide alimentaire et moins enclins à expérimenter avec le temps de nouveaux moyens de subsistance. Sans réorientation majeure des politiques et des programmes, il est peu probable que les réfugiés actuellement présents dans les camps en Éthiopie parviennent à trouver des solutions durables, de sorte que le Haut-Commissariat et le PAM ne feront que perpétuer l'insécurité alimentaire chronique.

L'évaluation a permis de dégager 13 recommandations, s'échelonnant du court au long terme, et visant à recentrer l'approche des organismes sur des solutions locales plus durables pour ces réfugiés.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation d'impact réalisée conjointement par le PAM et le HCR sur la contribution de l'assistance alimentaire aux solutions durables mises en œuvre dans les situations de réfugiés prolongées—Éthiopie" (WFP/EB.1/2012/6-E) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2012/6-E/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* 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. La présente évaluation d'impact est l'une des quatre études prévues dans différents pays par le PAM et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en 2011 et 2012. Elle vise à donner des indications susceptibles d'inspirer les futures stratégies destinées à améliorer la contribution de l'assistance alimentaire aux solutions durables adaptées aux réfugiés dans les situations prolongées. Son analyse de l'impact de l'assistance alimentaire dispensée aux réfugiés dans certains camps éthiopiens entre 2003 et 2010 a pour objet d'appuyer au moyen de données probantes la prise de décisions sur les formes appropriées d'assistance alimentaire dans les situations de longue durée.
2. Les objectifs immédiats sont les suivants:
 - i) évaluer l'impact de l'assistance alimentaire dispensée aux réfugiés au regard des objectifs déclarés du projet, et mesurer les effets, y compris ceux non voulus, sur les populations hôtes, qui pourraient influencer sur la possibilité d'aboutir à des solutions durables; et
 - ii) formuler des recommandations propres à minimiser les effets négatifs et optimiser les effets positifs de manière à accroître la possibilité de trouver des solutions durables.
3. L'évaluation expérimente une théorie du changement, qui repose sur les politiques du PAM et du HCR ainsi que sur leurs directives relatives aux programmes, et part du postulat que l'action des deux organismes produira à court terme des effets positifs, dont l'amélioration de la sécurité alimentaire, l'accroissement de l'accès à des moyens de subsistance, la promotion de stratégies de survie bénéfiques et la création d'avoirs; se traduira à moyen terme notamment par l'amélioration de la nutrition, la distribution d'un assortiment alimentaire approprié, la réalisation d'activités génératrices de revenu et d'activités agricoles efficaces, et l'amélioration de l'éducation; et débouchera à long terme sur l'autosuffisance, la réinstallation ou le rapatriement.
4. L'équipe d'évaluation a employé diverses méthodes de collecte des données afin de trianguler l'information recueillie auprès de sources très diverses, principalement des réfugiés hébergés dans les camps installés dans les régions Tigray et Somali de l'Éthiopie. L'évaluation reposait sur une enquête quantitative menée auprès de 1 180 ménages de réfugiés; une enquête qualitative effectuée auprès de groupes de concertation comprenant 256 réfugiés et membres des populations hôtes; des entretiens réalisés avec des représentants clés des organismes chargés de l'exécution et des donateurs; des entretiens avec des informateurs clés appartenant aux groupes "déviant positifs"; l'observation de la situation dans les camps et les entrepôts; et l'analyse de données secondaires.

Contexte

5. Depuis plus de 20 ans, l'Éthiopie accueille un grand nombre de réfugiés. Selon les estimations au moment de la présente évaluation, la population totale de réfugiés dans le pays se chiffrait à quelque 154 300 personnes et augmentait rapidement¹; les réfugiés somaliens affluaient dans les camps installés au sud du pays, zone qui ne faisait pas partie de l'évaluation. Les réfugiés de plus longue date proviennent de Somalie, d'Érythrée et du Soudan; comme les réfugiés soudanais retournent régulièrement dans leur pays, l'évaluation s'est limitée à la situation des Érythréens et Somaliens réfugiés de longue date.

¹ HCR. 2011. Appel global 2011 (actualisation). Éthiopie. Disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e483986>.

6. Les camps accueillant des Somaliens sont situés dans la région Somali du sud-est de l'Éthiopie et comptent actuellement 91 100 réfugiés. L'équipe d'évaluation s'est rendue à Kebribeyah, camp le plus ancien, établi en 1991, et à Sheder, ouvert en 2009. Les camps accueillant les Érythréens se trouvent dans la région Tigray, où l'équipe s'est rendue à Shimelba, principal camp du Tigray, établi en 2005, et à Mai Ayni, aménagé en 2009. Dans ces deux camps, la proportion d'hommes par rapport aux femmes est particulièrement élevée.
7. De tout temps, le Gouvernement éthiopien a mené une politique d'ouverture autorisant les réfugiés à trouver asile dans le pays, et a pris des mesures pour protéger leurs droits fondamentaux, comme la mise en place récemment de la politique dite de sortie des camps ("Out of Camp"), qui encourage les réfugiés érythréens remplissant les conditions requises à quitter les camps. Néanmoins, les réfugiés sont généralement considérés comme des hôtes temporaires, et leur liberté de circulation tout comme leur accès à l'éducation et aux possibilités d'emploi sont limités.
8. Le HCR et le PAM ont noué de longue date un partenariat ayant pour objectif de veiller à ce que la sécurité alimentaire et les besoins connexes des réfugiés soient convenablement pris en compte, et à ce que des solutions durables soient recherchées. En Éthiopie, le HCR a pour principale responsabilité d'allouer des ressources financières à l'Administration for Refugee and Returnee Affairs (ARRA) (Office chargé des questions relatives aux réfugiés et aux rapatriés) pour appuyer les processus de détermination du statut de réfugié et d'enregistrement, ainsi que de distribuer aux réfugiés des articles non-alimentaires (ustensiles de cuisine, couvertures et savon) et des aliments complémentaires qui permettent d'utiliser les denrées de base fournies par le PAM.
9. Depuis 2003, l'assistance du PAM a été acheminée dans le cadre d'une série d'interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) ainsi que d'une opération d'urgence. La tâche essentielle du PAM consiste à livrer des rations alimentaires mensuelles, qui sont emmagasinées dans les entrepôts des camps administrés par l'ARRA. La distribution des vivres est supervisée par l'ARRA et fait l'objet d'un suivi effectué par le PAM et le HCR. Au fil des ans, le PAM a modifié l'assortiment alimentaire en y incluant des aliments composés pour remédier aux carences en micronutriments et en augmentant les portions de céréales pour compenser les coûts de mouture assumés par les réfugiés. Le PAM fournit également des rations alimentaires destinées à la supplémentation alimentaire, à l'alimentation thérapeutique et à l'alimentation scolaire.

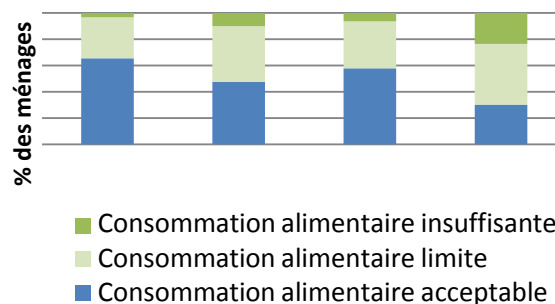
Résultats et facteurs les expliquant

10. **Consommation alimentaire et sécurité alimentaire.** Le PAM a assuré un approvisionnement régulier en rations alimentaires équilibrées sur le plan nutritionnel pendant la plus grande partie de la période considérée, ce qui a permis de sauver des vies, de protéger les réfugiés lors de situations d'urgence, et de réduire la faim et la malnutrition. En dépit de certains problèmes rencontrés par le PAM dans la réalisation des objectifs de livraison avant 2008, essentiellement dus à des carences dans le transport et à des restrictions budgétaires imputables à un engagement insuffisant des donateurs à l'égard du programme, le résultat escompté, qui était d'assurer une consommation adéquate en aliments énergétiques, a été en grande partie atteint et la consommation d'aliments énergétiques s'est améliorée ces dernières années.

"Sans soutien, nous serions mortes". Femmes réfugiées dans les camps de Mai Ayni et Shimelba

11. Toutefois, pour les familles de réfugiés l'insécurité alimentaire s'accroît pendant la deuxième quinzaine de chaque mois. La majorité des ménages de réfugiés sont en mesure de consommer deux ou trois repas par jour, mais la quantité et la qualité des aliments diminuent pendant la deuxième moitié du mois, où viande, poisson et œufs disparaissent pratiquement du régime alimentaire. Les ménages composés d'un seul membre ont plus de difficultés à faire durer leur ration. Moins du quart d'entre eux consomme les rations de céréales tout au long du mois, contre 36 pour cent des ménages comptant plusieurs membres. Les rations alimentaires sont souvent épuisées avant la fin du mois parce que les réfugiés sont contraints d'en vendre jusqu'à la moitié pour couvrir leurs besoins de base, et notamment pour se procurer des articles non-alimentaires et autres denrées vivrières souvent achetés à des conditions défavorables, et pour payer les coûts de meunerie. Bien que le HCR fournisse à la plupart des ménages de réfugiés un lot d'articles non-alimentaires à leur arrivée au camp, les nouvelles distributions dans les camps accueillant des réfugiés de longue date sont problématiques, faute d'allocations budgétaires suffisantes, de ciblage adéquat et de définition appropriée des priorités. En outre, le PAM et le HCR n'ont pas systématiquement livré simultanément vivres et articles non-alimentaires pour faire en sorte que la nourriture soit consommée et non vendue en grande quantité pour acheter d'autres biens.
12. Le degré et l'intensité de l'insécurité alimentaire chronique varient selon le groupe de réfugiés et le type de ménage. Les réfugiés érythréens consomment des aliments plus variés que les réfugiés somaliens, comme le montrent les écarts des scores de diversité alimentaire des ménages: ce score est de 5,7 au camp de Shimelba (où vivent les Érythréens) et de 4,9 au camp de Kebribeyah (accueillant les Somaliens). Le score plus élevé s'explique par la vente d'articles entrant dans l'assortiment alimentaire, ce qui permet aux réfugiés érythréens d'acheter occasionnellement des produits alimentaires plus variés, y compris des légumes verts. Le score de consommation alimentaire² des réfugiés varie sensiblement selon le groupe ethnique. Environ les deux tiers des ménages Tigriña (groupe ethnique de réfugiés provenant d'Érythrée) ont un régime adéquat, mais moins de la moitié des ménages Kunama (l'autre principal groupe ethnique d'Érythrée) et moins du tiers des ménages somaliens parviennent à une consommation alimentaire jugée "acceptable". Pour la majorité des personnes appartenant à ces groupes, le score de consommation alimentaire est limité ou insuffisant.

Figure: Classification de la consommation alimentaire, par groupe ethnique et par camp



² Le score de consommation alimentaire mesure la densité en nutriments et la fréquence de la consommation alimentaire des ménages, ce qui permet de procéder à une analyse nutritionnelle basée sur la fréquence et le type d'aliments consommés, avec indexation sur des valeurs plus élevées attribuées aux aliments riches en protéines animales, aux légumes secs et aux légumes verts, et des valeurs plus basses affectées à l'huile et au sucre (PAM. 2009. *Food Security and Vulnerability Assessment Guidelines*. Rome).

13. Les réfugiés somaliens adoptent aussi plus fréquemment des stratégies de survie rigoureuses pour faire face à l'insécurité alimentaire pendant la deuxième moitié du mois. Pratiquement tous les ménages somaliens (94 pour cent) limitent couramment la taille des portions et réduisent le nombre des repas. Dans le camp de Shimelba, ces pratiques sont certes moins fréquentes, mais 74 pour cent des ménages réduisent la taille des portions et 65 pour cent diminuent le nombre des repas. Les ménages Tigrigna composés d'une seule personne, un homme dans la plupart des cas, recourent fréquemment au système de consommation "11/5": réveil tardif, car peu de personnes travaillent, petit déjeuner-déjeuner à 11 heures et dîner tôt, à 17 heures. Les deux tiers environ de tous les ménages interrogés empruntent régulièrement de la nourriture et consomment des aliments moins appréciés, tandis que près de 60 pour cent cherchent occasionnellement à aller manger chez les autres.
14. Plusieurs autres facteurs nuisent à la sécurité alimentaire des ménages tout au long du mois. En premier lieu, un grand nombre de réfugiés somaliens et, dans une moindre mesure, Kunama sont convaincus que le processus de distribution de vivres réduit leur ration de céréales en sous-mesurant systématiquement les quantités; les systèmes de suivi du PAM et du HCR ne sont pas suffisamment sophistiqués pour déterminer l'étendue du problème. En deuxième lieu, le HCR n'a pas été en mesure de revalider pendant plusieurs années les effectifs présents de longue date dans certains camps, de sorte qu'il s'appuie sur des bases de données non actualisées pour planifier les activités du programme, ce qui risque d'entraîner un manque d'efficacité dans les opérations concernant l'alimentation des réfugiés et autres initiatives. Enfin, les entrepôts des camps sont adéquats mais ne répondent pas entièrement aux normes du PAM. Il n'est fait usage de fiches d'inventaire ni à Kebribeyah ni à Shimelba, et le livre servant à enregistrer les livraisons, les envois et les distributions de produits alimentaires à Shimelba contient des inexactitudes.
15. **Nutrition.** La nutrition des jeunes enfants s'est améliorée ces dernières années, en grande partie grâce aux efforts du PAM et du HCR pour cibler les enfants âgés de moins de 5 ans, les femmes enceintes et les mères allaitantes souffrant de malnutrition. Le niveau de malnutrition chronique et d'insuffisance pondérale est négligeable parmi les réfugiés somaliens et, dans une moindre mesure, chez les Tigrigna. Les taux de malnutrition, qui reflètent la mesure de la malnutrition aiguë globale et de la malnutrition aiguë grave, se sont progressivement améliorés chaque année chez les réfugiés somaliens et Tigrigna, de sorte qu'ils sont proches ou inférieurs aux seuils de référence établis par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) depuis 2008 et 2007 respectivement. Toutefois, les taux de retard de croissance et de malnutrition aiguë grave restent à des niveaux inacceptables chez les réfugiés Kunama, principalement en raison de pratiques inappropriées d'alimentation des enfants. À l'heure actuelle, cette situation n'est pas prise en compte dans les modalités du programme. Témoignant de carences en fer dans l'alimentation, les taux d'anémie chez les réfugiés ne sont jamais tombés en dessous du seuil de 20 pour cent fixé par l'OMS pour les enfants de moins de 5 ans dans aucun des camps. Bien que la prévalence de l'anémie chez les réfugiés ait progressivement reculé, sa persistance s'explique en partie par l'inefficacité des modes de consommation du mélange maïs-soja enrichi.
16. **Moyens de subsistance.** Les possibilités d'activités rémunératrices sont limitées et diffèrent sensiblement selon le camp, le groupe ethnique et le sexe. Parmi les différents groupes de réfugiés, seuls les Kunama, qui sont traditionnellement des agriculteurs, ont accès à de petites parcelles dans le cadre d'accords de métayage. Les activités de production agricole sont considérablement restreintes par la politique tacite consistant à limiter l'accès des réfugiés, surtout somaliens, à la terre. Pour l'ensemble des réfugiés, le travail à la journée constitue la principale source de revenu. Très peu d'entre eux sont à la tête de petites entreprises ou pratiquent le petit commerce, et la plupart des activités

commerciales à l'intérieur et aux alentours des camps sont entre les mains des résidents locaux. Les ménages de réfugiés manquent de terre de pacage, ce qui entrave considérablement la production animale, tout comme les restrictions sur les déplacements; rares sont les réfugiés qui possèdent des animaux autres que des poulets. La production agricole leur étant pratiquement fermée, les réfugiés sont facilement victimes de l'exploitation. Les envois de fonds expliquent en grande partie les différences relevées dans la sécurité alimentaire des divers groupes: un tiers des réfugiés Tigriña reçoivent des fonds en provenance d'autres pays, tandis qu'un autre tiers bénéficie de divers types de soutien financier, y compris sous forme de cadeaux. Par contre, moins du dixième des ménages somaliens reçoivent des fonds de l'étranger. Les envois de fonds peuvent représenter une source vitale de revenu pour les ménages qui peinent à faire durer leur ration alimentaire, ce qui explique aussi en partie la relative insécurité alimentaire constatée chez les réfugiés somaliens.

17. La programmation actuelle n'envisage pas l'intégration locale en tant que solution durable potentielle, ce qui limite fortement la portée de toute stratégie globale visant la sécurité alimentaire ou les moyens de subsistance. Les limitations en ressources auxquelles se heurtent le HCR et le PAM ainsi que les contraintes inhérentes à la législation éthiopienne freinent la mise en place de solutions à plus long terme concernant les moyens de subsistance, ce qui contribue au maintien de l'approche axée sur les soins et le soutien sanitaire. Au cours de la période considérée, les donateurs ont consacré bien plus de 100 millions de dollars É.-U. aux efforts déployés par le PAM et le HCR pour sauver la vie des réfugiés en situation d'urgence en Éthiopie et leur distribuer des vivres et des articles non-alimentaires en quantité suffisante pour préserver leur sécurité alimentaire et leur état nutritionnel, alors que la programmation relative aux moyens de subsistance n'a attiré qu'une très faible part de l'appui des donateurs. En outre, le PAM et le HCR conduisent régulièrement des évaluations et des enquêtes nutritionnelles conjointes de qualité, mais les recommandations ne sont pas toujours appliquées.
18. Le PAM a réussi à acheter et transporter les vivres nécessaires à une assistance alimentaire suffisamment stable pour réduire la faim et la malnutrition parmi les réfugiés des camps, mais il n'a pas lié ces opérations aux activités de ses programmes phares bien financés visant la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance dont auraient pu bénéficier les communautés rurales éthiopiennes aux alentours des camps, comme le Programme de gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance durables (MERET), le Programme de protection sociale fondé sur des activités productives (PPSAP) et les programmes d'alimentation scolaire. Nombre de ces programmes ont des activités similaires à celles mises en place dans les camps, mais l'occasion de créer des synergies a été perdue.
19. Le HCR offre de solides services de protection aux ménages réfugiés vulnérables et appuie l'ARRA, mais il manque de mécanismes de financement propres à promouvoir l'autosuffisance des réfugiés ainsi que des solutions durables. Comme il travaille principalement par l'entremise d'organisations non gouvernementales (ONG), une faible part de ses ressources est consacrée à la programmation d'activités touchant les moyens de subsistance susceptibles d'offrir aux réfugiés des possibilités sur le plan économique afin qu'ils puissent couvrir leurs besoins de base. Les partenaires sont peu enclins à appuyer cette approche, les ONG étant censées mobiliser des fonds séparément, et les stratégies relatives aux moyens de subsistance sont élaborées longtemps après la création des camps de réfugiés de longue durée.

Les ONG sont comme "des lions dans la brousse, elles arrivent très rapidement, mènent quelques petites activités, puis disparaissent". Un réfugié âgé du camp de Kebribeyah

20. Pour corrélérer les effets directs liés aux moyens de subsistance avec les solutions locales durables, il faut impérativement la participation des populations hôtes, élément qui fait actuellement défaut. Le HCR et ses partenaires ont mis en place quelques activités visant les moyens de subsistance dans les camps, tels que jardins potagers et initiatives très modestes destinées à atténuer les impacts sur l'environnement, lesquelles impliquent manifestement la participation des communautés d'accueil. Toutefois, ces dernières activités n'ont pas l'envergure voulue pour remédier à la destruction agroforestière autour des camps, qui a fragilisé durablement les moyens de subsistance.
21. Par ailleurs, la distribution prolongée de rations complètes, couplée au manque de possibilités économiques, a créé un syndrome de dépendance qui imprègne tous les aspects du programme. Les réfugiés ne sont pas près de parvenir à l'autosuffisance. Dans leurs priorités d'intervention, tant le PAM que le HCR ont retenu la réinstallation et le rapatriement comme les deux solutions durables, bien que le rapatriement ne soit pas envisageable pour les réfugiés érythréens et somaliens dans le proche avenir. Dans ce contexte, les réfugiés voient dans la réinstallation leur seule solution durable viable, particulièrement après avoir vécu jusqu'à 20 ans dans les camps avec pratiquement aucune possibilité de gagner leur vie. Or, la réinstallation est un processus qui exige du temps et des ressources, et qui dépend de la bonne volonté d'un petit nombre de pays donateurs. Il n'est possible de réinstaller que peu de réfugiés à la fois; par exemple, en 2010, année où l'on a enregistré le nombre le plus élevé de réinstallations, seulement 3 pour cent des réfugiés somaliens vivant à Kebrebeayah et 20 pour cent des réfugiés érythréens de Shimelba ont été réinstallés.
22. D'autres facteurs externes contribuent à expliquer pourquoi les réfugiés ont été privés de la possibilité d'élargir leurs moyens de subsistance en Éthiopie à titre de solution durable. Non seulement l'ARRA est l'institution publique responsable de la distribution des vivres et des services dispensés à l'intérieur des camps, mais elle fait aussi office d'organisme de réglementation en matière de sécurité. Elle est donc chargée de superviser les politiques du Gouvernement éthiopien qui limitent les possibilités qu'ont les réfugiés d'accéder à un emploi licite et à la terre aux fins de la production agricole, voire les en privent. Après 20 ans dans les camps, les réfugiés somaliens en particulier n'ont toujours pas la liberté économique de mener des activités leur permettant de gagner leur vie. Le HCR, le PAM et les principaux donateurs n'ont pas milité vigoureusement en faveur du changement des politiques qui pourrait élargir les droits économiques des réfugiés et favoriser ainsi des solutions durables.

Rapports hommes-femmes et protection contre la violence

23. Le HCR a assuré de précieux services de qualité dans les camps pour protéger les réfugiés vulnérables contre la violence. Cependant, les femmes et les mineurs non accompagnés restent vulnérables. Les femmes chefs de famille tendent à être plus sujettes à l'insécurité alimentaire que les hommes et manquent de possibilités de gagner de l'argent. Elles se livrent occasionnellement à des relations sexuelles en échange de faveurs pour renforcer leur sécurité alimentaire, car le sexe se troque contre de la nourriture. Les femmes sont aussi exposées à la violence lorsqu'elles vont chercher du bois de feu et de l'eau hors des camps. Les mineurs non accompagnés sont sujets à l'exploitation sexuelle et à l'insécurité alimentaire liée à leurs conditions de vie: ils vivent avec d'autres enfants dans des conditions de très grande promiscuité et dépendent des autres pour chercher leur ration, stocker les aliments et préparer les repas, qui sont décrits comme étant extrêmement répétitifs et peu appétissants.

24. Les structures d'organisation des camps, comme les comités de distribution de vivres, reflètent le patriarcat social érythréen et somalien qui empêche les femmes de prendre part aux décisions, alors même qu'elles sont responsables de la collecte et de la gestion des rations dans le ménage. Cette situation exacerbe la méfiance, tout particulièrement dans le contexte des distributions de vivres. Le système patriarcal contribue aussi aux très grandes différences constatées entre les hommes et les femmes dans la manière de réagir aux services de conseil dispensés dans les camps du Tigray.
25. L'assistance alimentaire influe aussi sur le mariage. Il est signalé dans les deux camps que les familles marient les jeunes filles pour obtenir davantage de soutien, y compris un accès accru à l'assistance alimentaire. Les réfugiés somaliens ont aussi érigé le système de relations conjugales polygames, qui est beaucoup plus fréquent parmi les réfugiés que dans la population générale, en stratégie majeure d'accès à la nourriture. Une autre pratique courante est celle du mariage croisé entre réfugiés érythréens et femmes éthiopiennes, en théorie dans le but de renforcer les perspectives de réinstallation pour les deux parties et d'élargir les familles pour augmenter les rations alimentaires.

CONCLUSIONS

26. Comme indiqué, la théorie du changement évaluée ici suppose que la programmation du HCR et du PAM produise des effets à court terme, des résultats à moyen terme et un impact à long terme. Cet enchaînement n'a pas complètement abouti parce que plusieurs hypothèses ne se sont pas concrétisées. Grâce à un approvisionnement stable en rations alimentaires équilibrées sur le plan nutritionnel, les deux organismes ont réalisé la plupart des effets à court terme, mais ils ne sont pas passés du stade consistant à sauver des vies, remédier à la faim et assurer la sécurité et la protection à celui concernant l'amélioration des moyens de subsistance et la création d'avoirs.
27. Le programme est parvenu à concrétiser la moitié des résultats intermédiaires escomptés, notamment en ce qui concerne les assortiments alimentaires appropriés; l'amélioration de la situation nutritionnelle telle que mesurée par les taux de malnutrition aiguë globale et de malnutrition aiguë grave, bien que les enfants Kunama accusent des taux de retard de croissance inacceptables et que l'anémie reste problématique; l'amélioration des possibilités d'éducation, bien que la qualité de l'enseignement soit inférieure à celle d'autres écoles éthiopiennes et que les élèves ayant achevé leurs études aient moins de possibilités d'utiliser leurs connaissances.
28. Alors que le PAM a livré aux camps tous les produits composant l'assortiment alimentaire, les réfugiés éthiopiens n'ont toujours pas stabilisé leur sécurité alimentaire tout au long du mois, ne disposent que de rares moyens de subsistance, n'ont accumulé que peu d'avoirs, ne pratiquent avec succès qu'un très petit nombre d'activités rémunératrices et ne sont pas autosuffisants. Ce bilan s'explique en grande partie par le fait que l'assistance et la protection apportées aux réfugiés par le PAM et le HCR reposent sur une approche centrée sur les soins et le soutien sanitaire qui découle du postulat que les réfugiés sont des hôtes temporaires qui seront rapidement rapatriés ou réinstallés. D'autres facteurs externes, dont les politiques gouvernementales, les contraintes

"Nous sommes arrivés à ce camp comme si nous avions une flèche plantée dans le derrière et une autre fichée dans la main. Le PAM et le HCR nous ont aidés à enlever la flèche que nous avions au derrière, de sorte que maintenant nous pouvons nous asseoir. Mais personne ne nous a retiré la flèche de la main. Nous ne pouvons encore rien faire par nous-mêmes pour améliorer notre sort".
Un chef somalien réfugié âgé et respecté

liées aux ressources et la volonté des réfugiés de se réinstaller, contribuent à perpétuer cette approche.

29. L'impact à long terme ne s'est pas concrétisé au cours des huit dernières années, sauf en ce qui concerne la réinstallation d'un petit contingent de réfugiés, principalement d'origine Tigrigna. Il est donc peu probable que les réfugiés vivant dans les camps aménagés en Éthiopie parviennent à des solutions durables sans refonte importante des politiques et des programmes.
30. L'approche axée sur les soins et le soutien sanitaire convient aux situations de courte durée. On peut citer en exemple la situation suivante: au moment où le présent rapport d'évaluation était en cours de rédaction, le HCR et le PAM en Éthiopie étaient en train d'engager des ressources et de lancer des opérations pour faire face à la situation d'urgence survenue dans le sud du pays, où des réfugiés somaliens souffrant de malnutrition grave passaient massivement la frontière pour échapper à la sécheresse et aux conditions de sécurité catastrophiques qui sévissaient en Somalie. Par contre, le contexte des camps de réfugiés évalués ici s'inscrit dans la longue durée, or l'assistance alimentaire reste orientée principalement sur le maintien de niveaux minimum de consommation alimentaire et non sur la protection des moyens de subsistance, la promotion de stratégies visant à les renforcer ou la gestion des risques, en dépit des intentions communes du HCR et du PAM. Ainsi, les réfugiés sont devenus dépendants de l'aide alimentaire et moins enclins à expérimenter au fil du temps de nouveaux moyens de subsistance. Faute d'investissements à grande échelle dans la programmation d'activités touchant les moyens de subsistance, le HCR et le PAM ne feront que perpétuer l'insécurité alimentaire chronique dans l'espoir que la réinstallation se fera plus tôt, et non plus tard.

RECOMMANDATIONS

31. Les recommandations énoncées ci-après ont pour objet d'aider le PAM et le HCR à promouvoir des solutions durables à l'intention des réfugiés de longue date. Elles portent sur le long terme, le moyen terme et le court terme. L'ordre dans lequel elles sont présentées ne reflète pas leur degré d'importance.

Recommandations portant sur le long terme dont la mise en œuvre nécessite plus d'une IPSR

32. **Recommandation 1: Le PAM et le HCR devraient élaborer une stratégie relative aux moyens de subsistance qui encourage les politiques et les programmes permettant aux réfugiés de pratiquer des activités économiques licites, d'avoir un emploi rémunéré ou de monter une entreprise privée.** À mesure que les flux de financement international destinés aux modèles axés sur les soins et le soutien sanitaire dans les camps commencent à s'amenuiser, les réfugiés devront compter davantage sur leurs propres activités économiques au sein des communautés locales. Cette stratégie devrait privilégier le développement local, lequel serait bénéfique à la fois aux réfugiés et à la population d'accueil, et les programmes devraient être exécutés à l'échelle réelle. Une telle stratégie pourrait servir de modèle pour promouvoir les moyens de subsistance à un stade précoce de l'aménagement d'un camp de réfugiés, avant que ne s'instaure une situation prolongée dans laquelle les réfugiés et les organismes de secours se focalisent sur la réinstallation en tant qu'unique solution durable.

33. **Recommandation 2: Les donateurs appuyant le programme en faveur des réfugiés devraient consacrer une plus grande part des ressources aux solutions durables locales à travers la programmation touchant les moyens de subsistance. Le HCR et le PAM ne peuvent pas promouvoir de solutions durables en matière de moyens de subsistance sans le soutien des donateurs.** Pour appliquer la recommandation 1, les donateurs devraient jouer un rôle plus proactif dans la promotion d'approches concernant les moyens de subsistance dans les camps où séjournent des réfugiés de longue date. À cet effet, il faudrait commencer tout de suite après que la situation d'urgence a été stabilisée. Les donateurs auraient à éliminer certains obstacles bureaucratiques qui empêchent les organismes ou les bureaux, comme le Bureau of Population, Refugees and Migration, d'utiliser des ressources pour appuyer des solutions à long terme et les contraignent à les consacrer exclusivement à des programmes d'urgence humanitaire, conformément à leur mandat actuel.

Recommandations à moyen terme à appliquer dans le cadre de la prochaine IPSR

34. **Recommandation 3: Amplifier les programmes touchant les moyens de subsistance mis en œuvre par des organisations non gouvernementales.** Les programmes relatifs aux moyens de subsistance basés sur des mesures destinées à stimuler l'économie devraient être étendus aux communautés d'accueil et comprendre des services de vulgarisation agricole et pastorale, des activités génératrices de revenus, des stages de formation professionnelle et des initiatives de microfinance. Par exemple, avec des moulins qui leur appartiendraient et qu'ils gèreraient, les réfugiés pourraient générer des ressources qui serviraient de catalyseur pour des activités portant sur les moyens de subsistance. Ainsi ils pourraient assurer des services de meunerie à d'autres ménages de réfugiés et les familles seraient de la sorte en mesure de conserver une plus grande proportion de leurs rations. La transformation des produits alimentaires est un secteur à fort potentiel dans les camps. Les activités liées aux moyens de subsistance seraient adaptées au profil spécifique de la population réfugiée et débuteraient dès la création du camp.
35. **Recommandation 4: Améliorer la collaboration et la coordination des activités conjointes de programmation et de financement, y compris des actions de plaidoyer.** Compte tenu des coûts impliqués, les missions d'évaluation conjointes ne devraient pas être conduites sans qu'aient été préalablement convenus des plans de suivi. Les plans d'action devraient inclure une composante de suivi conjoint pour déterminer si les actions proposées sont effectivement exécutées. La collaboration renforcée entre le PAM et le HCR comprendrait une action de plaidoyer intensifiée auprès du Gouvernement éthiopien dans le but de favoriser une réorientation des politiques permettant aux réfugiés de pratiquer plus facilement des activités en rapport avec les moyens de subsistance. Une telle initiative devrait être appuyée par les donateurs. Grâce à l'engagement de ceux-ci, les activités de financement et de plaidoyer pourraient être associées: il s'agirait de plaider pour l'élargissement des activités économiques ouvertes aux réfugiés et le remaniement des politiques dans l'esprit de celle prise récemment pour encourager les réfugiés à quitter les camps, en invoquant le fait que ces deux facteurs constituent une condition pour l'obtention de fonds.
36. **Recommandation 5: Envisager d'autres modes d'assistance alimentaire.** Le PAM utilise de nombreuses formes d'assistance alimentaire dans sa programmation globale et pourrait envisager de recourir à la formule Vivres contre travail (VCT) pour appuyer les programmes en faveur de réfugiés. Par exemple, le dispositif VCT pourrait encourager les soignants et les cuisiniers à améliorer leur performance et les effets directs dans le contexte

des mineurs non accompagnés; les formules VCT et Vivres pour la création d'avoirs pourraient inciter les réfugiés à participer aux activités d'atténuation des impacts environnementaux, promouvoir l'aménagement de bassins versants autour des camps et dans les communautés d'accueil ou appuyer les activités de réhabilitation structurelle. Il faudrait étudier d'autres modes d'assistance alimentaire pour les réfugiés isolés qui ne vivent pas en famille. On devrait examiner la possibilité de distribuer aux jeunes hommes des bons d'alimentation qui leur permettraient de se restaurer dans des établissements locaux.

37. **Recommandation 6: Amplifier les interventions environnementales qui impliquent à la fois les réfugiés et les populations d'accueil et visent à remédier à la dégradation de l'environnement engendrée par les camps et à atténuer les effets néfastes du changement climatique.** Ces interventions seraient associées à des activités destinées à réduire dans toute la mesure possible l'utilisation du bois de feu. Les donateurs devraient appuyer cette nouvelle approche; une campagne de sensibilisation est indispensable pour susciter l'adhésion du Gouvernement et des donateurs.
38. **Recommandation 7: Intensifier les synergies dans l'exécution des activités relevant des programmes du PAM.** Par exemple, les activités d'atténuation des impacts environnementaux menées avec succès dans le cadre du programme MERET et du PPSAP pourraient être encouragées dans les situations concernant les réfugiés, pour bénéficier à la fois aux populations d'accueil et aux réfugiés.
39. **Recommandation 8: Opérer de manière plus stratégique et plus transparente pour ce qui est des distributions d'articles non-alimentaires, compte tenu des réalités des déficits budgétaires.** Pour corriger les défaillances dans la fourniture d'articles non-alimentaires, le HCR devrait faire en sorte que les nouveaux arrivants puissent se procurer facilement ces articles et que les camps accueillant des réfugiés de longue date soient réapprovisionnés, sur la base d'évaluations des besoins. Le calendrier des distributions d'articles non-alimentaires doit être établi judicieusement afin d'enrayer les ventes de denrées alimentaires par les réfugiés pour couvrir leurs autres besoins, et il devrait coïncider avec les nécessités saisonnières et les distributions de vivres.

Recommandations à court terme à mettre en œuvre immédiatement

40. **Recommandation 9: Le HCR devrait lancer le plus tôt possible un processus de revalidation dans les camps les plus anciens.** Bien qu'elle soit coûteuse, la revalidation est un processus essentiel, compte tenu de l'inexactitude des bases de données actuelles des camps qui servent à la planification des distributions de vivres aux ménages et à l'établissement de listes.
41. **Recommandation 10: Accroître la participation des femmes.** Pour compenser le déséquilibre entre les sexes dans la gestion des comités s'occupant des réfugiés, le PAM et le HCR devraient veiller à ce que les femmes participent en plus grand nombre à la gestion des distributions de vivres et à la prise de décisions. Une telle mesure aurait pour effet d'améliorer l'efficacité des distributions de vivres, d'augmenter la contribution des femmes réfugiées à l'établissement des priorités des programmes en général et de réduire la méfiance. Un sous-comité devrait être chargé de s'occuper spécifiquement des questions de protection, notamment celles ayant trait à la violence sexiste associée à la collecte de bois de feu et d'herbage, au problème lié aux rapports sexuels monnayés contre des faveurs pour faire face à l'insécurité alimentaire, aux stratégies de prévention de la violence sexiste et des mutilations génitales féminines ainsi qu'à la protection des jeunes filles et garçons.

42. **Recommandation 11: Intensifier le suivi des distributions de vivres.** Le PAM et le HCR doivent être présents à toutes les distributions de vivres. Dans les cas où le sous-dosage pose problème, le PAM devrait utiliser d'autres outils de suivi, comme les inspections par sondage, la pesée des rations et la vérification des outils de mesure, afin de déterminer si la ration prévue a bien été distribuée aux ménages de réfugiés. Le PAM devrait aussi renforcer les pratiques de gestion des entrepôts de l'Office chargé des questions relatives aux réfugiés et aux rapatriés et envisager d'intensifier sa présence dans le voisinage des camps de réfugiés du Tigray. Le HCR devrait directement affecter des fonctionnaires aux camps du Tigray, où ils ne passent pas suffisamment de temps à l'heure actuelle. Le HCR et le PAM devraient régulièrement échanger des rapports de suivi pour assurer un soutien interinstitutions et un suivi efficaces lorsque des problèmes sont signalés.
43. **Recommandation 12: Mettre en œuvre des activités visant à améliorer les pratiques d'alimentation des enfants.** Les activités liées à la distribution de vivres seraient ainsi corrélées à la formation des parents aux pratiques appropriées de nutrition et d'alimentation des enfants, assurée par des organisations non gouvernementales partenaires sous la supervision des équipes du HCR chargées des questions nutritionnelles.
44. **Recommandation 13: Étudier différentes options de meunerie.** Le PAM et le HCR devraient procéder à une nouvelle étude de faisabilité, plus poussée, dans l'objectif de mettre en place des solutions au problème que posent les opérations de meunerie.

Carte des camps de réfugiés en Éthiopie bénéficiant de l'appui du HCR et du PAM (à la date de janvier 2010)



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ARRA	Administration for Refugee and Returnee Affairs (Office chargé des questions relatives aux réfugiés et aux rapatriés)
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
MERET	Programme de gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance durables
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation non gouvernementale
PPSAP	Programme de protection sociale fondé sur des activités productives
VCT	Vivres contre travail