

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 22 - 24 mai 1996

EVALUATIONS DE PROJETS D'INTERVENTION PROLONGEE EN FAVEUR DE REFUGIES ET DE PERSONNES DEPLACEES

Point 6 a) de l'ordre
du jour

F

Distribution: GENERALE
WFP/EB.2/96/6-A/Add.1
25 mars 1996
ORIGINAL: ANGLAIS

PROJET BANGLADESH 5329

Evaluation de l'aide du PAM aux réfugiés du Myanmar au Bangladesh et à leur réinstallation au Myanmar

Coût total des produits alimentaires	15 968 855 dollars
Coût total pour le PAM	22 084 357 dollars
Date de l'approbation du projet	28 octobre 1993
Date de la première distribution	18 janvier 1994
Durée du projet	36 mois
Date officielle d'achèvement	31 décembre 1996
Date de l'évaluation	Octobre 1995
Durée du projet au moment de l'évaluation	Un an et neuf mois
Composition de la mission	PAM/FAO ¹

Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En octobre 1995, un dollar équivalait à 40 taka du Bangladesh. Le taux de change officiel du kyat du Myanmar oscille aux alentours de six kyats pour un dollar. Au moment de la mission, les taux officieux s'établissaient entre 98 et 125 kyats pour un dollar.

¹ La mission se composait d'un spécialiste de l'évaluation, chef d'équipe (PAM), de l'administrateur principal des opérations du Bangladesh et au Myanmar (PAM), et d'un agro-économiste (FAO).

RESUME

L'aide alimentaire aux réfugiés Rohingya au Bangladesh a été convenablement administrée et distribuée. Au Myanmar, la composante alimentaire du lot d'aide au rapatriement distribué aux personnes qui regagnent le pays et la durée de l'aide alimentaire semblent être adéquates, sauf pour des individus extrêmement vulnérables (IEV). La plupart de ceux-ci sont membres de ménages ayant une femme à leur tête, et sont dispersés dans toute la zone de rapatriement, donc difficiles à atteindre. On escompte toutefois que la Croix-Rouge du Myanmar, lorsqu'elle sera pleinement établie dans l'Etat de Rakhine, sera en mesure de répondre à ce problème. Quelque 80 pour cent des rapatriés n'ont pas de terre. Les possibilités d'emploi salarié sont très minces. Les agents du PAM ont habilement adapté l'expérience acquise dans les opérations de rapatriement au Cambodge, et élaboré des activités vivres-contre-travail intéressant directement les communautés. Vu que les activités de relèvement, et chaque fois que possible de développement, peuvent contribuer à prévenir le risque d'un nouvel exode, ce type d'activités devrait être poursuivi, à une plus vaste échelle et avec des ressources additionnelles au-delà de la mi-1996, lorsque l'aide au rapatriement devrait en principe venir à son terme.

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 A L'INTENTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

1. Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen et approbation.
2. 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.
3. 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.
4. Les fonctionnaires du PAM qui traitent ce document sont les suivants:

Directeur:	W. Kiene	tél.: 5228-2029
Spécialiste de l'évaluation:	P. Terver	tél.: 5228-2030
5. 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

1. Fin 1991, des troubles civils dans l'Etat de Rakhine, au Myanmar, ont déclenché un nouvel exode d'une fraction appréciable de la communauté minoritaire des Rohingya (de religion musulmane) vers les districts de Cox's Bazaar et de Bandarban, au Bangladesh. Des situations analogues s'étaient produites dans les années 50, puis en 1978, la majorité des réfugiés ayant, avec le temps, regagné leur région d'origine, à proximité de la frontière.
2. Au Bangladesh, le PAM et le HCR, dans le cadre d'un programme conjoint, assistent la population de réfugiés, dont l'effectif a dépassé 250 000 personnes dès la mi-1992. L'aide alimentaire du PAM a commencé en avril 1992.
3. Le rapatriement de réfugiés a commencé en septembre 1992, dans le cadre d'un accord conclu entre le Gouvernement du Bangladesh et le Gouvernement de l'Union du Myanmar.
4. A sa trente-sixième session, le CPA a approuvé un nouveau projet d'intervention prolongée en faveur de réfugiés, l'IPR Bangladesh 5329, prévoyant la distribution de produits alimentaires à un effectif moyen de 200 000 réfugiés dans la période comprise entre le 1er janvier 1994 et le 30 juin 1995, pour un coût total de 26,5 millions de dollars.
5. Le HCR et le PAM ayant établi des antennes au Myanmar, à la frontière, en janvier et avril 1994 respectivement, les rapatriements ont alors effectivement commencé. Entre avril 1994 et juin 1995, environ 139 000 réfugiés ont regagné le Myanmar dans le cadre de l'opération HCR/PAM. Toutefois, depuis juillet 1995, époque du début de la saison des pluies, les rapatriements se sont ralentis, pour ne plus se faire que goutte à goutte. On estime que plusieurs milliers de réfugiés n'auront pas encore, pour diverses raisons, été rapatriés à la mi-1996. Tous les réfugiés au Bangladesh continueront de recevoir une aide pendant toute l'année 1996 à partir des ressources disponibles dans le cadre de l'IPR 5329 .

L'AIDE DU PAM AUX REFUGIES AU BANGLADESH

Effectif des réfugiés

6. A la mi-1992, l'exode des Rohingya pouvait se chiffrer à un total de 250 877 réfugiés inscrits, résidant dans 20 camps. Le dernier dénombrement remonte à avril 1995, avec un total de 54 459 réfugiés demeurant dans les huit camps restants.
7. Après le rapatriement de plus de 78 pour cent des réfugiés, dans l'effectif restant la proportion des femmes est plus élevée, et la pyramide des âges plus jeune qu'au moment de l'inscription. De fait, entre avril 1992 et septembre 1995, le nombre des



naissances dans les camps a été de 25 014, contre 6 880 décès. On peut en conclure que la population réfugiée restante est plus vulnérable qu'elle ne l'était au cours des deux années écoulées, car restent compris dans ce groupe tous les réfugiés qui, quoiqu'administrativement en règle, n'ont pas été rapatriés pour des motifs médicaux. Un autre signe indirect de vulnérabilité est le nombre des familles ayant une femme à leur tête: 26 pour cent contre moins de cinq pour cent au moment où les rapatriements ont commencé. Toutefois ce pourcentage pourrait être exagéré, car les réfugiés ont appris à déclarer les familles nombreuses comme deux familles indépendantes, de manière à s'adjuger les avantages accordés à chacun des groupes familiaux.

Dispositions institutionnelles, gestion des produits alimentaires et achats locaux

8. La mission a constaté que les dispositions prises pour la manutention et la distribution des produits alimentaires étaient satisfaisantes. La coopération entre toutes les parties intéressées est également bonne. Il convient de rendre particulièrement hommage au Gouvernement du Bangladesh, qui a toujours fait l'avance du riz qui était nécessaire, et parfois aussi de l'huile végétale. En ce qui concerne l'ensemble des programmes d'aide alimentaire, le système de distribution publique de céréales du gouvernement, qui dispose d'un réseau étendu de dépôts s'est avéré très utile. La possibilité d'acheter localement une fraction appréciable de l'ensemble des produits, à l'exception de l'huile végétale, a été un atout précieux. La mission n'a pas observé, ni n'a été informée d'aucune sorte de "fuite" ou perte de produits en cours de transport ou d'entreposage dans les camps.

L'engagement global du PAM

9. Depuis avril 1992, le PAM a fourni une aide alimentaire, dans le cadre des quatre phases de l'opération d'urgence Bangladesh 4999, puis par le biais de l'IPR 5329.
10. L'IPR 5329, en cours, devait répondre aux besoins alimentaires de 200 000 réfugiés, sur une période de 18 mois à compter de janvier 1994. Quand bien même la durée de l'IPR 5329 a doublé, celle-ci ayant été prorogée jusqu'à la fin de 1996, le PAM a pu réaliser une économie globale nette de 4,4 millions de dollars, notamment grâce à:
 - a) un rapatriement rapide d'un grand nombre de bénéficiaires;
 - b) des besoins inférieurs à ce qui était prévu pour les programmes d'alimentation de complément et d'alimentation thérapeutique;
 - c) la non-utilisation des 10 pour cent de la réserve de céréales affectés aux activités de développement prévues pour la population hôte.

Cette économie semble correspondre sensiblement aux dépenses en espèces faites au Myanmar pour l'acheminement des secours.



Les rations alimentaires et leur pertinence

11. Plusieurs assortiments alimentaires étaient prévus pour distribution générale: le poisson séché devait être distribué seulement en saison sèche; le reste de l'année, les rations de légumes secs devaient être majorées de 10 grammes. En pratique, il a été impossible de se conformer à ce principe, et la plupart du temps des rations majorées de légumes secs ont été distribuées.
12. Tous les rapatriés indiquent qu'ils ont été satisfaits des rations alimentaires reçues, en qualité comme en quantité, ainsi qu'en ce qui concerne l'équité dans la distribution. Toutefois, la mission a été informée qu'un nombre appréciable de personnes revendaient leurs rations pour se procurer des espèces afin d'acheter des articles essentiels, comme du kérosène ou des vêtements.
13. Les quantités de vivres sont limitées, et il est par conséquent improbable qu'elles aient découragé d'une quelconque manière la production vivrière locale.
14. Il convient aussi de noter que, dans plusieurs camps, les autorités se sont interrogées sur la logique voulant que l'on distribue des rations individuelles entières aux nouveaux-nés, à compter du jour de leur naissance, observant que cela pouvait constituer une incitation à multiplier les naissances.

Aliments composés: approvisionnement et production locale

15. A compter d'octobre 1992, des aliments composés ont été introduits dans tous les programmes d'alimentation (alimentation générale, de complément et thérapeutique). C'est le HCR qui était chargé de l'approvisionnement en aliments composés pour distribution générale jusqu'à la fin de décembre 1994, ce rôle ayant ensuite été assumé par le PAM. Dans le cas de l'alimentation de complément et de l'alimentation thérapeutique, le relais a été passé dès le commencement de l'IPR 5329.
16. Pour pallier les difficultés d'achat auprès de fournisseurs étrangers, au début de 1993, des dispositions ont été prises pour produire des aliments composés dans le cadre des activités d'une ONG locale. L'expérience n'a pas été pleinement satisfaisante, et la production n'a commencé qu'à la mi-juin 1994. Toutefois, les quantités relativement modestes d'aliments composés nécessaires pour l'alimentation de complément et l'alimentation thérapeutique ont été fournies en temps voulu.
17. Les difficultés rencontrées dans les approvisionnements à l'extérieur ont provoqué des interruptions dans les livraisons d'aliments composés pour distribution générale. Ces pénuries ont toujours été compensées par un accroissement de la ration journalière de légumes secs (de 10 grammes), d'huile végétale (de 10 grammes) et de sucre (de cinq grammes).

Santé et nutrition

18. Initialement, les taux de malnutrition variaient de 13,1 et 39,7 pour cent suivant les camps. A partir du début 1993, les services de santé, les campagnes de vaccination, l'approvisionnement en eau potable et les équipements d'hygiène, ainsi que l'apport régulier d'une aide alimentaire, associés à la distribution d'aliments composés aux enfants mal nourris et aux adultes vulnérables (principalement les femmes enceintes ou allaitantes) ont eu pour effet une amélioration spectaculaire de l'état sanitaire et nutritionnel des réfugiés, qui soutenait favorablement la comparaison avec celui de la population hôte. Toutefois, l'enquête nutritionnelle effectuée en août 1995 a permis de constater que la malnutrition globale touchait encore 9,5 pour cent de l'effectif, valeur acceptable mais néanmoins supérieure aux 7,2 pour cent constatés lors de l'enquête de 1994. Le phénomène a été expliqué par le fait que les réfugiés rapatriés étaient en relativement meilleure santé que ceux qui restaient dans les camps.

Aspects sexospécifiques

19. Le rôle des femmes Rohingya est régi par un code de conduite conservateur et strict. Les réfugiés appartiennent au segment le plus pauvre de la population Rohingya, et sont pratiquement tous analphabètes. Les sessions d'initiation aux soins de santé maternelle et infantile conduites dans les camps par les différentes ONG ont probablement été le premier contact de ces populations avec une éducation extérieure. Des sessions de promotion sont organisées à l'intention de tous les rapatriés, visant en particulier à faciliter leur réinsertion au Myanmar, et des sessions distinctes sont organisées par le HCR pour les femmes, qui ne sont pas admises à suivre les sessions générales.
20. La très forte proportion de ménages dirigés par une femme a déjà été évoquée. Ce groupe constitue la grande masse des personnes les plus vulnérables, qui ont droit de ce fait à deux mois supplémentaires d'aide alimentaire une fois de retour au Myanmar (soit une aide pour quatre mois au total).
21. Bien que ce soient principalement les hommes et les garçons qui sont chargés d'enlever les rations familiales lors des distributions hebdomadaires, les femmes seules (habituellement chefs de familles, avec uniquement de jeunes enfants) vont aussi chercher leurs rations.

Activités en faveur des réfugiés

22. Comme le Gouvernement du Bangladesh estimait qu'il ne pouvait accorder un asile prolongé aux réfugiés, aucune solution autre que le retour volontaire au Myanmar n'a jamais été envisagée. De ce fait, les réfugiés n'ont pas été autorisés à prendre des emplois d'aucun type, ni à s'engager dans des activités économiques (y compris l'horticulture vivrière sur le site des camps), et la création d'écoles a été découragée. Toutefois, à mesure que la pression démographique dans les camps se réduisait sous l'effet des rapatriements, des jardins familiaux ont été créés pour y cultiver des légumes. En outre, un certain enseignement élémentaire est désormais dispensé. La mission a estimé que la formation, en particulier aux rudiments de la langue birmane



que les réfugiés ne parlent généralement pas, aurait facilité leur réinsertion ultérieure au Myanmar.

23. Quoique les réfugiés ne soient pas officiellement autorisés à travailler, beaucoup d'entre eux ont en fait exercé un travail. Faute de statistiques fiables, la mission n'a pu déterminer si cela avait eu un quelconque effet négatif sur le marché de la main-d'oeuvre locale. Outre des emplois agricoles occasionnels, les réfugiés ramassent du bois de feu pour compléter leur ration de combustible (balle de riz comprimée) et pour la vente.

Effet sur l'environnement

24. La construction d'abris et les prélèvements de bois de feu sont à l'origine d'un déboisement progressif. On estime que 2 800 hectares de forêts ont été appauvris, bien que le HCR ait organisé des distributions gratuites de balle de riz comprimée pour répondre aux besoins de combustible.
25. La Division des forêts de Cox's Bazaar a exécuté un projet du HCR visant le reboisement de 284 hectares de forêts, et a récemment replanté les terrains qu'occupaient les camps évacués. En outre, un projet visant l'établissement de 3 000 hectares de plantations forestières pour remettre en état les zones dégradées est encore en cours de négociation, et une participation du PAM dans le cadre d'activités vivres-contre-travail reste a priori envisageable.

Relations avec la population hôte

26. Quoique la population hôte ait parfois manifesté un certain ressentiment vis-à-vis de l'assistance accordée aux réfugiés, aucun problème appréciable de coexistence n'a été signalé. Le HCR a financé un projet de 3,2 millions de dollars au bénéfice de la population hôte ("Aide à des villages affectés du Bangladesh") pour la construction d'équipements d'infrastructure.

Utilisation de la réserve vivres-contre-travail

27. La réserve de 10 pour cent du stock de céréales constituée, dans le cadre de l'IPR 5329, en vue d'activités de développement à l'intention de la population hôte n'a pas été utilisée. La mission estime qu'elle aurait pu être employée de façon satisfaisante par les projets HCR visant à atténuer les incidences négatives de l'afflux de réfugiés. Les projets du HCR ("Aide à des villages affectés du Bangladesh et activités forestières") comportaient des éléments nécessitant une nombreuse main-d'oeuvre non qualifiée qui aurait pu être rémunérée partiellement par une aide alimentaire, ce qui aurait dégagé des ressources en espèces pour la création d'équipements complémentaires.



Le processus de rapatriement

28. Afin de dissiper d'éventuels doutes quant au caractère volontaire des rapatriements, le HCR a décidé qu'à des fins de vérification, les derniers entretiens entre les agents du HCR et les chefs de famille se feraient en privé. Le HCR s'est ainsi assuré que tout réfugié souhaitant ne pas être rapatrié pour un motif valable était libre de son choix. Cela a été le cas d'environ 5 000 individus, qui ont choisi de ne pas être rapatriés lors de l'inscription initiale. En outre, un nombre appréciable de personnes ont par la suite fait savoir qu'elles ne souhaitaient pas retourner dans leur pays, nombre d'entre eux pour des motifs familiaux ou sanitaires. Bien que certaines opinions divergent en ce qui concerne le caractère volontaire des rapatriements, les donateurs ont en général appuyé la position du HCR. Plusieurs organismes ont exprimé des réserves sérieuses quant à la justesse des informations données aux réfugiés sur la situation dans l'Etat de Rakhine. En mars 1995, Médecins sans Frontières (France et Pays-Bas) a exprimé des préoccupations de cet ordre.

AIDE DU PAM AUX RAPATRIÉS AU MYANMAR

Le lot d'aide au rapatriement

29. Avant de quitter le Bangladesh, les rapatriés reçoivent des vivres pour deux semaines, et un colis de rapatriement. A leur arrivée au Myanmar, ils reçoivent diverses primes de rapatriement, en espèces, du HCR. Au cours de leur bref séjour dans les centres d'accueil, les rapatriés reçoivent aussi des repas cuisinés à partir de vivres du PAM par le Département de l'immigration et de la main-d'oeuvre (IMPD). Par l'intermédiaire du Département du Myanmar pour les secours et la réinstallation (RRD), le PAM distribue une allocation alimentaire pour deux mois.
30. On s'accorde en général à reconnaître que cette allocation pour deux mois suffit à la majorité des rapatriés. Une assistance apportée sur une période plus longue risquerait d'engendrer une dépendance et le ressentiment des autres membres de la communauté, qui sont également pauvres. C'est notamment le cas des rapatriés qui sont revenus chez eux avant l'intervention des Nations Unies, et qui ont reçu, rétroactivement, une prime en espèces mais pas de vivres.

Situation socio-économique dans la zone de réinstallation

31. Pratiquement tous les rapatriés ont pu retrouver leurs anciennes habitations, et recouvrer les terres qu'ils cultivaient antérieurement. Toutefois, selon le HCR, environ 80 pour cent d'entre eux sont des paysans qui n'ont jamais eu accès à la terre pour la cultiver en propre, et cela n'a pas changé à leur retour. De nombreux rapatriés restent donc extrêmement pauvres, en particulier au cours de la saison sèche, lorsque les emplois agricoles sont rares. En outre, la politique du Gouvernement de l'Union du Myanmar, à savoir créer des villages modèles pour les populations arakanaises vivant dans l'Etat de Rakhine et transférées dans les zones de rapatriement, risque vraisemblablement d'accroître l'effectif des paysans sans terre,

car la création de villages modèles entraîne automatiquement le transfert aux nouveaux venus des terres agricoles exploitées par les villages antérieurs.

32. D'après les données recueillies par la mission, il apparaît que la zone de rapatriement présente un déficit rizicole d'environ 19 500 tonnes. Les achats de riz effectués par l'Office commercial des produits agricoles du Myanmar (MAPT), un département du Ministère du commerce, aggravent le déficit global de riz. Il n'y a aucun risque que l'aide du PAM perturbe les marchés locaux, ou ait un effet dissuasif sur la production.
33. Comme la majorité des rapatriés n'ont aucune terre agricole, ils doivent trouver des emplois occasionnels pour subsister. La plupart des familles interrogées n'indiquent que des gains marginaux provenant de diverses sources de revenu quotidien. Il est clairement apparu à la mission que les plus pauvres, dans la communauté Rohingya, étaient partis pour le Bangladesh à la fin de 1991.

Travail obligatoire

34. Les conditions de vie, rendues plus difficiles encore par l'imposition d'un travail obligatoire non rémunéré à raison de 10 à 12 jours par mois ont déjà été, aussi bien en 1978 qu'à la fin de 1991, la principale cause de l'exode des Rohingyas. Ces conditions semblent toutefois s'être améliorées, du moins dans la circonscription de Maungdaw. Dans l'ensemble, il apparaît qu'en moyenne, seuls deux à quatre jours de travail par mois sont actuellement imposés. Mais il existe des variations saisonnières et régionales qui ne permettent pas de tirer une conclusion d'ensemble; par exemple, dans les zones frontalières, les corvées de portage pour le compte des militaires semblent frapper très lourdement les populations locales.

Aspects institutionnels

35. Le principal organisme gouvernemental de contrepartie pour les rapatriements est l'IMPD. En ce qui concerne les mouvements, l'inscription, et le paiement des primes en espèces, l'IMPD s'est montré efficace, car il est techniquement au fait de ces activités, puisqu'il s'agit de la seconde opération de rapatriement depuis 15 ans. En ce qui concerne la réinsertion, l'IMPD a rencontré moins de succès.
36. Le RRD est chargé de l'entreposage, de la manutention et de la distribution des produits alimentaires du PAM. Ces derniers mois, il a aussi participé à quelques activités logistiques, principalement à l'expédition de vivres de Maungdaw jusqu'aux points de livraison avancés le long du cours de la Naf. Bénéficiant d'une supervision étroite, d'un suivi et d'un soutien financier, le travail du RRD a été raisonnablement satisfaisant, mais le département n'est pas en mesure de se charger de tâches supplémentaires, par exemple de projets vivres-contre-travail.
37. L'un des éléments essentiels est la Direction générale de l'immigration à la frontière, connue sous son sigle original, le NASAKA, qui est la plus haute autorité de la circonscription de Maungdaw. La compréhension et la sympathie que manifeste son directeur vis-à-vis de ce que les Nations Unies s'efforcent de réaliser au bénéfice

des rapatriés sont de la plus haute importance, en particulier en ce qui concerne la protection et la réinsertion des intéressés.

38. Le HCR a élaboré un certain nombre de petits projets et a favorisé la constitution de Comités villageois de développement (CVD), selon les orientations définies par un modèle du PNUD, déjà testé ailleurs au Myanmar.
39. Jusqu'ici, Action internationale contre la faim (AICF), qui se spécialise dans l'hydraulique et les équipements d'hygiène, est la seule ONG internationale véritablement opérationnelle sur place. Les ONG nationales sont peu nombreuses, et ont peu de moyens. La Société de la Croix-Rouge du Myanmar n'a que très récemment détaché des agents à plein temps à Maungdaw, mais ses activités devraient se développer rapidement avec le soutien du HCR et contribuer aux activités de réinsertion.

Activités vivres-contre-travail (VCT)

40. Il avait été envisagé, dans une perspective stratégique jugée appropriée et ce dès le début de l'opération de rapatriement, d'appuyer la réinsertion des rapatriés par des microprojets vivres-contre-travail, et ceux-ci ont été inclus dans l'appel conjoint HCR/PAM de décembre 1993. Cet élément était considéré comme important, mais subsidiaire toutefois à l'alimentation de secours. En 1994, le personnel du PAM a effectué des recherches préliminaires intensives sur le terrain - mobilisant les Comités de développement villageois chaque fois que possible. En saison sèche, après les récoltes, 104 projets avaient été achevés avec succès, et avaient créé 113 000 journées de travail occasionnel, qui était vraiment nécessaire, principalement dans la circonscription de Maungdaw. Le PAM s'est chargé de l'exécution de pratiquement tous les projets VCT, avec la supervision d'un expatrié et avec le concours d'un réseau de contremaîtres de district, recrutés localement.
41. Les équipements ainsi créés consistent en 32 tronçons de routes et 72 étangs communaux. Ces routes facilitent le transit des personnes et des marchandises, en particulier à destination des villages les plus pauvres et les plus isolés. La meilleure rétention de l'eau améliore les conditions de vie, notamment en saison sèche, dans les zones où il n'y a pas de cours d'eau permanent et où il est impraticable de percer des puits. Les deux secteurs (étangs et routes) se sont révélés être un bon choix.
42. La valeur marchande de la ration journalière de vivres rémunérant le travail est légèrement supérieure au salaire journalier des travailleurs non qualifiés. On estime que la durée moyenne de l'emploi est de cinq à six jours, et que quelque 22 600 travailleurs ruraux sans terre ont participé aux activités VCT. Celles-ci ont gagné rapidement en popularité, et à l'échelon des villages, la principale préoccupation est rapidement devenue celle d'un juste partage du travail. Comme l'emploi occasionnel dans le secteur agricole ne génère guère plus de 20 à 30 journées de travail par an, le transfert de revenu que permettent les activités VCT est modeste, mais pas insignifiant. Entre 75 et 85 pour cent des travailleurs étaient des rapatriés.
43. Au cours de la prochaine saison sèche 1995/96, le PAM a l'intention de tripler les réalisations des projets VCT. L'objectif est d'entreprendre la construction de

120 kilomètres de routes, et de confier le creusement ou la remise en état d'étangs à l'AICF. Les activités VCT seront également partagées entre les circonscriptions de Maungdaw et de Buthidaung. Des projets pilotes de construction de microbarrages et de digues latérales, en vue de l'irrigation, sont aussi programmés. En outre, le bureau de pays poursuivra ses efforts de développement d'activités VCT, conjointement avec le HCR et des ONG. Toutefois la question de l'entretien régulier devra être réglée, la mission ayant d'ores et déjà observé certains cas de dégradation des ouvrages.

44. La mission est d'avis que, avec un soutien accru des donateurs, les activités VCT devraient être poursuivies et élargies. Ces activités VCT, en tant que solution de remplacement du travail obligatoire et qu'investissement permettant de réduire la demande de ce type de travail, devraient peut-être être envisagées dans une perspective plus large que celle de l'Etat de Rakhine exclusivement.

Aspects sexospécifiques

45. Le rôle des femmes est pour l'essentiel limité au foyer et aux abords immédiats de l'habitation. Les femmes ne travaillent pas dans les champs. A la maison et au jardin, elles sont chargées de l'entreposage et de la préparation des vivres, et elles peuvent cultiver des légumes ou élever du petit bétail. Dans cette perspective, le HCR et le Département de l'agriculture ont mis en oeuvre un projet de distribution de semences aux femmes vulnérables. Le HCR prévoit aussi des projets visant à fournir des chèvres et des poulets à des groupes de femmes, et à les former à des activités génératrices de revenus.
46. La distribution de rations ne semble pas s'être faite au détriment des femmes. Bien que ce soient principalement les hommes et les garçons qui viennent chercher les rations alimentaires, les femmes ne sont jamais loin de l'entrepôt, et elles participent certainement à la répartition des vivres entre les familles qui composent les groupes de distribution.
47. Les femmes ne participent aux activités VCT, en tant que travailleuses, que dans un seul des projets de creusement d'étangs. Ces femmes ont récemment été déplacées du sud de l'Etat de Rakhine, où les traditions sont moins strictes.
48. En principe, chaque Comité de développement villageois devrait compter au moins une femme parmi ses membres. En pratique, cette femme peut ne pas avoir l'occasion d'exprimer son point de vue, ou l'expérience nécessaire pour ce faire. Dans certains cas, le HCR a essayé d'organiser des sous-groupes féminins pour générer des idées et encourager les femmes à s'exprimer. Le PAM appuie le HCR dans cette démarche et encourage la participation des femmes au processus décisionnel des Comités de développement.
49. Le PAM apporte des vivres en tant qu'incitation aux participants dans les projets administrés par le HCR et les ONG, comme par exemple aux femmes qui apprennent à tisser des filets de pêche, comme compensation du temps qu'elles ont pu consacrer à leurs tâches ménagères normales. Ce dernier projet s'efforce aussi d'organiser les femmes en groupes, et de les initier aux rudiments de la commercialisation et de la création de revenus.



50. Le HCR a identifié les personnes les plus vulnérables dans les camps, et ce statut est indiqué dans leurs documents de rapatriement. Ces personnes sont pour la plupart des femmes chefs de famille monoparentale. Chacune d'elles reçoit un bon d'alimentation supplémentaire, qui lui donne droit à une deuxième allocation de vivres, pendant deux mois, après son arrivée au Myanmar. A la fin de septembre, 3 827 personnes extrêmement vulnérables avaient bénéficié de cette deuxième allocation, ce qui est très inférieur à l'effectif de bénéficiaires initialement prévu. Lorsqu'elle sera pleinement opérationnelle, la Société de la Croix-Rouge du Myanmar sera en mesure de traiter du problème des personnes extrêmement vulnérables.

Achats de produits alimentaires

51. Comme l'a demandé le Gouvernement de l'Union du Myanmar, le PAM a acheté tous ses produits dans le pays. Dans le cas du riz et des légumes secs, les denrées ont été fournies par le MAPT. Tous les achats faits par le bureau de pays ont été autorisés par le siège du PAM, lequel, dans chacun des cas, s'est assuré que le MAPT fournissait le riz et les légumes secs à des prix hautement concurrentiels. Néanmoins, il convient de rappeler que le gouvernement se procure la majeure partie du riz dont il dispose par le biais d'un mécanisme qui contraint les agriculteurs de vendre une fraction importante de leur riz à des prix très inférieurs aux cours du marché. Cela peut avoir dissuadé certains pays d'apporter des contributions destinées à l'achat de vivres dans le cadre de cette opération.
52. Le PAM achète de l'huile de palme et du sel de mer à l'Etat de Rakhine. Le siège du PAM a approuvé tous les contrats, après avoir analysé les prix d'autres sources extérieures d'approvisionnement. Malheureusement, il s'est produit de fréquents retards dans les livraisons d'huile.

Distribution et logistique

53. Contrairement à ce que prévoyait le mémorandum d'accord signé par le PAM et le HCR, et comme au Bangladesh, le PAM est chargé, par le biais du RRD, de la distribution des rations alimentaires aux rapatriés, dans les centres de rapatriement. Ce dispositif a rationalisé la tâche globale de manutention des vivres, et en a accru l'efficacité, l'économie, le contrôle et le suivi. Le système de distribution est analogue à celui qui a été adopté avec succès par le PAM au Cambodge. Dans chacun des centres d'accueil, des panneaux, rédigés dans la langue birmane et en bengali, informent les rapatriés des rations alimentaires auxquelles ils ont droit.
54. Pour éviter les abus dans les projets vivres-contre-travail, le PAM a mis au point un accord de projet normalisé qui fixe des conditions strictes en ce qui concerne la distribution et le suivi. Cinq travailleurs au moins doivent être présents lors de la remise des vivres aux représentants des Comités de développement villageois, à l'entrepôt. Le PAM prévoit aussi de contrôler les distributions sur différents sites de projet.
55. Malgré de très grosses difficultés logistiques, les coûts de transport ont été contenus dans les limites de 36 dollars la tonne, en moyenne, prévues pour le TIEM. Les pertes alimentaires ont été négligeables (et représentent 0,66 pour cent de la



quantité totale transportée), principalement du fait d'un cyclone et du naufrage accidentel de deux chalands. Ce succès tient essentiellement à la capacité de maintenir les stocks à des niveaux minimaux, grâce à la coopération du bureau du MAPT et de la rizerie de Maungdaw, qui ont permis au PAM de faire des emprunts lorsque ses réserves étaient basses.

RECOMMANDATIONS

56. La mission a fait les recommandations ci-après:

Opérations du PAM au Bangladesh

- a) Bien que la mission HCR/PAM d'évaluation des besoins alimentaires, effectuée en avril-mai 1993, ait jugé que des rations identiques devraient être servies aux adultes, aux enfants et aux nourrissons, la présente mission recommande que soit réexaminé le principe de la distribution de rations normales aux nourrissons. Le système de distribution, tel qu'il est organisé dans les camps, ne serait pas perturbé si les nourrissons ne recevaient pas une ration standard dès le jour de leur naissance.
- b) Le projet établi par la Division forestière de Cox's Bazaar en vue de la plantation de 3 000 hectares dans le cadre de la remise en état de zones dégradées devrait être exécuté dès que possible. La mission recommande que le bureau local du PAM coopère avec les autorités forestières régionales pour étudier la possibilité d'utiliser à cette fin les ressources du projet 2197 (Elarg.9) - "Programme de développement rural" afin d'exécuter ledit projet.
- c) Vu que depuis juin 1995, le nombre des nouvelles naissances parmi les réfugiés au Bangladesh dépasse le nombre des rapatriements, les deux gouvernements devraient intensifier leurs efforts pour parvenir à un accord mutuellement satisfaisant visant la reprise des rapatriements volontaires à un rythme soutenu, de manière à achever l'opération dès que possible au premier semestre 1996.

Opérations du PAM au Myanmar

- a) La réinsertion des rapatriés semble exiger une meilleure compréhension des conditions de vie des bénéficiaires. Par conséquent la mission recommande qu'une enquête socio-économique, de portée limitée, soit effectuée, le cas échéant par le HCR, en consultation avec le PAM, afin d'établir une typologie de la population Rohingya, notamment en ce qui concerne son accès à la terre et au revenu.
- b) Les activités vivres-contre-travail conduites sous la tutelle du PAM sont exécutées par les Comités de développement villageois, qui s'engagent à ce que les équipements créés soient entretenus. Des visites sur le terrain en fin de saison des pluies ont permis d'observer que l'entretien devait être étroitement



suivi. Il est par conséquent recommandé que le bureau local du PAM, en consultation avec le HCR, effectue une évaluation de l'entretien des routes et des étangs avant le début de la prochaine mousson.

- c) Les activités menées dans le cadre de la rémunération alimentaire du travail et dans l'intérêt immédiat de toute la communauté se limitent aux routes d'accès aux villages et aux étangs. Les bénéficiaires n'y participent que pour une durée très courte. Une présence des Nations Unies est essentielle dans l'Etat de Rakhine pour consolider les rapatriements. Le PAM devrait continuer d'être présent au-delà de la mi-1996, époque à laquelle il est prévu que les rapatriements et la distribution de vivres de secours s'achèvent. Les activités de relèvement peuvent contribuer à parer à l'éventualité d'un nouvel exode. Dans cette perspective, les activités VCT devraient être poursuivies à une plus vaste échelle, avec des ressources additionnelles. La mission estime que l'on devrait rechercher de nouveaux domaines pour ces activités, comme suit:
- i) La zone de réinstallation offre la possibilité de faire une double campagne agricole en pratiquant une irrigation par gravité à partir de petits barrages, dont la construction nécessite une forte intensité de main-d'oeuvre, et ferait participer la population locale (bénéficiaires tant directs qu'indirects). La construction de digues en vue de prévenir l'intrusion d'eaux saumâtres dans les terres agricoles devrait aussi être étudiée. Ces travaux devraient faire appel aux services techniques locaux (agriculture et irrigation) qui possèdent une certaine expérience, surtout en ce qui concerne la construction de barrages. Avant le début des opérations, il conviendrait d'effectuer un examen préalable de caractère technique et économique, en tenant dûment compte de l'impératif de suivi technique.
 - ii) Le bureau du PAM au Myanmar devrait envisager, avec les autorités forestières compétentes, la possibilité d'élargir le programme gouvernemental de plantation en ayant recours à des activités VCT. Il est par ailleurs recommandé d'étudier, à titre expérimental, la possibilité de créer des parcelles boisées, à l'échelon des hameaux, en utilisant de jeunes plants produits dans les pépinières forestières locales.
- d) Une étude indépendante des perspectives d'activités VCT au Myanmar, en tant que solutions de remplacement du travail obligatoire, pourrait être utile à des donateurs potentiels. Cette étude devrait aussi faire la lumière sur la détermination et la capacité du gouvernement d'apporter à de telles activités le soutien technique nécessaire.

ENSEIGNEMENTS

57. Dès le début de toute opération visant des réfugiés, il est essentiel que les modalités de coopération entre le PAM et le HCR, en ce qui concerne les activités de développement intéressant directement la population hôte, soient étudiées en profondeur. L'affectation de ressources alimentaires au bénéfice des activités de développement semble insuffisante pour induire la synergie voulue entre le HCR et le



PAM. Un sous-projet distinct, visant le développement, devrait être formulé sur la base d'un examen préalable approfondi, de caractère technique et socio-économique.

58. Dès le début, il conviendrait de prévoir des éléments d'enseignement primaire et d'enseignement aux adultes, même si l'on escompte que l'opération sera relativement brève. Outre des activités de vulgarisation et de formation professionnelle, il conviendrait de veiller tout spécialement à apporter aux réfugiés, quand ils appartiennent à une minorité linguistique, une connaissance élémentaire de la langue officielle, ou de la langue la plus couramment parlée dans leur pays d'origine, afin de faciliter leur réinsertion ultérieure.
59. Des dispositions locales visant la distribution finale aux réfugiés dans les camps, et aux rapatriés dans les centres d'accueil et de transit, ont été prises avec succès dans les deux pays par le PAM, plutôt que par le HCR. Comme le PAM pourrait aussi jouir d'un avantage comparatif dans d'autres situations locales spécifiques, il conviendrait d'envisager de donner une certaine souplesse aux dispositions que prévoit le mémorandum d'accord en ce qui concerne la distribution finale .

