

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 24 - 26 mars 1997

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/97/5/Add.4
5 décembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT D'ÉVALUATION RÉSUMÉ SUR LES OPÉRATIONS DE SECOURS D'URGENCE DU PAM DANS LE CAUCASE (GÉORGIE, ARMÉNIE AZERBAÏDJAN), Y COMPRIS L'OPÉRATION UCLC2

¹ Une mission d'évaluation a séjourné en Géorgie, en Azerbaïdjan et en Arménie du 23 mai au 11 juin 1996. Cette mission était composée d'un administrateur principal spécialiste de l'évaluation PAM/OEDE (chef de mission), d'un économiste des transports/expert en logistique, consultant OEDE, et d'un socio-économiste, consultant OEDE.

² "Caucasus Logistics Advisory Unit" (CLAU) Unité de consultation en logistique dans le Caucase (UCLC).

RÉSUMÉ

Dans les trois républiques du Caucase, l'effondrement du système soviétique, aggravé par les conflits ethniques, a créé des conditions socio-économiques très difficiles pour la population, et un grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées sont venues grossir les rangs de la population vulnérable, dont la situation est extrêmement précaire. Dans ces conditions, l'aide alimentaire fournie par le PAM à titre de secours, pendant et après la période d'urgence, a joué un rôle essentiel. Elle a permis aussi d'amortir les effets négatifs dont s'accompagne l'énorme effort de transformation économique et politique de la société. En dépit de certaines améliorations, les problèmes économiques et les difficultés d'accès à la nourriture ont des racines profondes et ne sauraient être surmontés du jour au lendemain par une simple transformation des structures de la propriété et par l'instauration d'une économie de marché. La mission a donc considéré que la poursuite d'une aide alimentaire rigoureusement ciblée se justifiait. Dans l'ensemble, l'opération assistée par le PAM a été réussie et a permis d'atténuer la dureté des conditions auxquelles est exposée la population vulnérable, en particulier pendant les hivers rigoureux. En assurant pratiquement sans rupture les approvisionnements en blé destinés à la fabrication de pain pour une grande partie de la population, elle a contribué à parer à une aggravation encore plus dramatique de la situation. Quelques points faibles ont été relevés dans le ciblage des bénéficiaires et parfois dans la coordination entre les fournisseurs de l'aide au sujet du niveau de la ration alimentaire. Des efforts accrus ont néanmoins été entrepris dans ce domaine, et ils ont été appuyés par des recommandations spécifiques de la mission.

L'opération UCLC, une caractéristique spéciale de cette intervention, a donné de très bons résultats. Conçue à l'origine pour faciliter l'acheminement des secours alimentaires et autres fournitures par le PAM et les autres donateurs, elle a joué un rôle beaucoup plus large, puisqu'elle a permis d'améliorer la coopération régionale entre les trois pays, malgré leurs relations problématiques. Les activités de l'UCLC ont contribué en outre à stabiliser l'économie des transports de la région en mettant un terme à la dégradation de l'infrastructure logistique et en encourageant son utilisation plus efficace. La compétence du PAM en matière de logistique a été très appréciée de la communauté internationale des donateurs et des trois pays concernés. L'évaluation suggère que le PAM mette davantage à profit cette compétence lors des futures opérations d'urgence, même au risque de sortir du cadre du soutien aux opérations d'aide alimentaire du PAM.

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 AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

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

Chargé de l'évaluation: B. Henze tel.: 5228-2033

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 5228-2641).



GENERALITES

1. L'éclatement de l'Union soviétique en 1991 a entraîné de profonds bouleversements politiques et l'effondrement de l'économie dans les républiques qui en faisaient partie. Après des décennies d'organisation économique intégrée, centralement planifiée mais très inefficace, ces républiques ont éprouvé, une fois indépendantes, d'énormes difficultés à fonctionner de façon économique. Les problèmes liés à l'obsolescence des équipements et des procédés de production ont été aggravés par la perte soudaine des marchés soviétiques traditionnels et par le manque à gagner qui en est résulté.
2. Dans les républiques caucasiennes de Géorgie, d'Azerbaïdjan et d'Arménie, les problèmes économiques ont été exacerbés par la résurgence des vieilles rivalités nationales et par des guerres civiles. Outre les pertes tragiques de vies humaines qu'ils ont entraînées, ces conflits ont créé un grand nombre de personnes déplacées et de réfugiés qui sont venus grossir les rangs des groupes vulnérables déjà tributaires de l'aide de l'Etat et de l'assistance sociale. Par ailleurs, l'ancien système soviétique de protection sociale s'est révélé incapable de faire face au nombre croissant et plus exigeant d'assistés de plus en plus vulnérables à la pénurie de nourriture et d'abris.
3. Dans ces trois pays, les perspectives économiques, ainsi que les progrès de l'ajustement, de la libéralisation et de la privatisation diffèrent considérablement. En Géorgie, l'une des républiques où le niveau de vie était auparavant le plus élevé, une grande partie de la population, de toutes les couches sociales (dont quelque 280 000 personnes déplacées d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud), est tombée dans un état de pauvreté extrême par suite du déclin économique et des troubles civils et ethniques. En Azerbaïdjan, qui était déjà l'une des républiques les plus pauvres, le conflit non encore réglé avec l'Arménie au sujet du territoire du Nagorno Karabakh a créé 900 000 personnes déplacées et beaucoup contribué au déclin de l'économie et à l'augmentation de la pauvreté. En Arménie, pays qui jouissait d'un niveau de vie élevé sous le régime soviétique, le conflit avec l'Azerbaïdjan (environ 300 000 réfugiés et personnes déplacées du côté arménien) a eu de profondes répercussions sur la situation socio-économique, qui se sont ajoutées aux effets du tremblement de terre de 1988 et du blocus économique imposé par la Turquie et l'Azerbaïdjan.
4. Au moment de la mission, le processus d'ajustement structurel progressait en Géorgie et surtout en Arménie, où dans le cadre du programme de privatisation, environ 50 pour cent des anciennes entreprises d'Etat avaient été vendues à la fin du premier trimestre de 1996. Dans l'agriculture et l'industrie, en revanche, l'ajustement structurel et la privatisation avançaient très lentement, et environ 75 pour cent des entreprises appartenaient toujours à l'Etat. La situation économique générale se serait légèrement améliorée, notamment en Géorgie. Cela n'a toutefois pas suffi pour produire une amélioration significative du niveau de vie de la population. Les perspectives de développement assez positives qui s'offrent à l'Azerbaïdjan dépendent, quant à elles, de l'application des accords pétroliers signés avec des sociétés étrangères. En outre, il n'est pas sûr que les couches les plus pauvres profiteront automatiquement de la manne pétrolière.
5. En raison du conflit d'Abkhazie et de la situation générale exposée ci-dessus, et pour réduire le risque de malnutrition, le PAM fournit au trois pays, depuis la fin de 1993, une aide alimentaire d'urgence, dans le cadre de divers appels interorganisations communs des Nations Unies. L'aide du PAM est ciblée sur les populations déplacées, rapatriées et réfugiées, ainsi que sur les groupes vulnérables (personnes âgées, orphelins, ménages dirigés par des femmes, etc.), particulièrement sujets à l'insécurité alimentaire par suite de



la crise économique persistante. L'effectif des bénéficiaires ciblés était de 300 000 en Géorgie, 250 000 en Arménie et 225 000 en Azerbaïdjan. Les rations alimentaires du PAM constituent un complément, les groupes bénéficiaires étant considérés comme ayant normalement accès à certaines sources de nourriture.

6. La livraison de grandes quantités de produits alimentaires et autres secours en Géorgie, dont une partie avait pour destination finale l'Arménie et l'Azerbaïdjan, a posé un défi majeur au PAM et à la communauté des donateurs en raison de l'isolement politique de ces pays, joint à la rigueur du climat hivernal et à l'état de dégradation de l'infrastructure des transports dans la région. L'aide bilatérale prenant de l'ampleur, la communauté internationale des donateurs a demandé au PAM d'entreprendre une opération de soutien logistique; lancée en octobre 1993 à Tbilisi, elle a donné naissance à l'Unité de consultation en logistique dans le Caucase (UCLC). Inspiré de l'expérience réussie du centre de logistique géré par le PAM durant la sécheresse en Afrique australe, son mandat était de faciliter la logistique de l'aide alimentaire programme et d'urgence dans la région, de manière à atteindre les bénéficiaires dans les délais requis, et avec fiabilité et efficacité. Cette tâche comportait la coordination à l'arrivée, des expéditions d'aide alimentaire suivie de leur acheminement par rail; des consultations et une assistance techniques aux donateurs et aux autorités responsables des transports; et la gestion des projets d'intervention logistique spéciale destinés à augmenter la capacité des ports géorgiens (Poti et Batumi) et des chemins de fer de la région (y compris la fourniture de matériel et la construction de ponts). Les activités de l'UCLC ont été menées dans un cadre régional englobant les trois républiques caucasiennes, le Caucase étant considéré du point de vue humanitaire et logistique¹ comme une zone "homogène".
7. L'opération de transport maritime/terrestre s'est transformée en un dispositif complexe de coordination logistique, qui a fini par être chargé de faciliter non seulement l'aide alimentaire complémentaire ciblée du PAM, mais aussi des quantités importantes d'aide alimentaire relevant des programmes bilatéraux des Etats-Unis et de l'UE.
8. Depuis le début, les contributions des donateurs aux opérations de secours alimentaire du PAM en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan, se sont élevées à quelque 72 millions de dollars E.U. Les contributions à la logistique, y compris l'opération UCLC, ont atteint environ 18,5 millions de dollars E.-U.².

BUT ET PORTEE DE L'EVALUATION

9. L'évaluation entreprise avait pour but d'évaluer les résultats des opérations de secours du PAM du point de vue de leur opportunité, de leur ponctualité et de leur efficacité, ainsi que les avantages procurés par l'aide alimentaire accordée aux trois pays. Elle devait évaluer en outre l'opération UCLC et son effet sur l'aide humanitaire fournie par le PAM et par les autres donateurs. Cette évaluation était censée tirer des enseignements utiles en vue du soutien futur que le PAM pourrait apporter à des opérations analogues, et du débat sur le rôle que le PAM devrait jouer dans la fourniture de produits alimentaires et la mise en oeuvre d'opérations de secours, ainsi que dans la fourniture d'une assistance technique et de services concernant l'acheminement de l'aide alimentaire et autres secours.

¹ La quasi-totalité des produits alimentaires a dû transiter par les ports géorgiens de Poti et Batumi sur la mer Noire.

² Chiffres valables à l'époque où la mission a eu lieu.



10. Compte tenu de l'ambiguïté des mécanismes de coordination logistique mis en place par le PAM et de l'assistance fournie dans le domaine de l'infrastructure régionale des transports, l'évaluation devait également prendre en considération l'intérêt du PAM pour le rôle possible des activités logistiques dans le passage des interventions d'urgence aux opérations de développement.
11. L'évaluation a également porté sur des questions telles que l'efficacité du ciblage des bénéficiaires, l'exécution directe par le PAM et l'option VCT dans le cadre de la transition.

PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

Résultats et effets bénéfiques de l'opération

Aide alimentaire du PAM

12. Aucun objectif détaillé n'a été fixé aux opérations de secours alimentaire du PAM, et aucun indicateur n'a été établi pour en mesurer la réalisation. Toutefois, si l'on se rapporte aux divers appels interorganisations communs des Nations Unies qui ont servi de base aux interventions d'aide alimentaire du PAM, on peut conclure que l'aide alimentaire du PAM était destinée à protéger les groupes les plus vulnérables de la faim et de la malnutrition, et à renforcer leur aptitude à y faire face. La poursuite de ces objectifs aurait pour résultat final de contribuer au rétablissement de la stabilité socio-économique.
13. La mission a conclu que l'aide alimentaire du PAM avait contribué à la réalisation de ces objectifs en fournissant des secours immédiats aux réfugiés et aux personnes déplacées, ainsi qu'une assistance pour soutenir ces populations et les autres groupes vulnérables ciblés. Sans l'aide alimentaire du PAM qui est venue compléter leurs maigres revenus, provenant par exemple des prestations sociales (qui ne dépassent guère trois à quatre dollars E.-U. par mois), ces bénéficiaires qui, victimes des circonstances, se retrouvent au-dessous du seuil de pauvreté, auraient été dans une situation encore bien plus précaire.
14. En l'absence de suivi de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaire, la mesure dans laquelle l'aide alimentaire a contribué à la survie a peut-être été en fait sous-estimée. Malgré, çà et là, des ruptures dans les approvisionnements, la distribution fiable et régulière de vivres a assuré aux groupes et aux ménages ciblés l'accès à des produits alimentaires de base, en particulier pendant la longue et difficile période hivernale. Jointe à la coordination généralement bonne assurée par le PAM, de l'aide alimentaire¹ provenant de diverses sources, et composée notamment de blé, cette aide a permis de soutenir le système vital d'approvisionnement rationné en pain dans les trois pays, et certainement contribué à empêcher la dégradation de l'état nutritionnel d'une grande partie de la population: aucune famine ou malnutrition généralisée n'a en effet été signalée au cours de la période considérée. La valeur monétaire des rations alimentaires a permis aux familles de mobiliser des fonds ou des actifs dévalorisés pour se procurer des biens et services essentiels pour survivre.

¹ Le PAM a parfois rencontré quelques problèmes dans ses efforts d'harmonisation du niveau des rations alimentaires des divers donateurs. De ce fait, il n'a pas toujours été possible d'assurer que les bénéficiaires aient accès simultanément à différentes sources d'aide.



15. Toutefois, les groupes ciblés doivent aussi recourir à d'autres moyens pour survivre, car la valeur monétaire des rations alimentaires représente moins du quart des besoins minimaux d'un individu, et les revenus provenant de l'emploi ou des prestations sociales sont pratiquement négligeables. La population économise donc au maximum et exploite à fond les réseaux sociaux informels constitués, par exemple, par les amis et la famille. Elle tire aussi parti du petit commerce (par exemple, la vente de graines de tournesol) des envois de fonds de parents émigrés en Russie, et de trafics illégaux.
16. L'aide alimentaire du PAM qui est fournie à un grand nombre de personnes a probablement contribué à la paix sociale pendant les périodes dramatiques de crise économique et de pénurie de produits alimentaires de base. Elle a par ailleurs servi dans une certaine mesure de "ballon d'oxygène" aux trois gouvernements (en particulier en Arménie et en Géorgie), leur permettant de lancer certaines réformes institutionnelles et structurelles indispensables dans une période de profonde transformation sociale.

L'opération logistique

17. Dans l'ensemble, l'opération UCLC a donné les résultats escomptés, produisant d'importants effets bénéfiques pour les économies et les peuples de la région. Indépendamment de sa contribution essentielle au bon déroulement du transport, de la livraison et du suivi de l'opération de secours, elle a joué un rôle supplémentaire important, le PAM ayant été sollicité d'assurer la logistique des programmes d'aide bilatérale.
18. Les résultats obtenus et les effets bénéfiques ont été de caractère à la fois "technique" et "stratégique". La fourniture de matériel et de services aux ports et chemins de fer de la région a permis de mener à bien l'acheminement de quelque 3 794 400 tonnes d'aide alimentaire programme ou ciblée. Le fait que la part du PAM n'ait représenté que 2,3 pour cent du total est révélateur du potentiel dont dispose le PAM pour jouer un rôle accru dans la fourniture de compétences logistiques, non seulement dans le Caucase, mais aussi dans d'autres parties du monde.
19. Par sa fonction de coordination globale, l'UCLC a pu recueillir, centraliser et diffuser des informations avec plus d'efficacité que tout autre organisme. Des données détaillées sur les quantités, les dates et les lieux d'arrivée des produits alimentaires (y compris les points de livraison avancés) ont été essentielles aux trois gouvernements, aux autres donateurs et aux ONG partenaires du PAM pour assurer le ravitaillement régulier des bénéficiaires de l'aide.
20. Le suivi des besoins globaux d'aide alimentaire par les bureaux du PAM dans les pays, complété par les rapports des autres organismes des Nations Unies, et les informations sur les expéditions fournies par le Siège du PAM et par les autres donateurs, a permis à l'UCLC d'aiguiller les navires sur l'un ou l'autre des deux ports géorgiens selon un ordre préétabli de façon à ne pas provoquer d'engorgements. La liaison régulière entre l'UCLC et les chargeurs, les manutentionnaires et les autorités ferroviaires a permis de détecter les embouteillages temporaires dans certains couloirs de transport et de les éviter en empruntant d'autres itinéraires.
21. L'UCLC est parvenue à maintenir l'équilibre entre les expéditions et la capacité des ports de Poti et Batumi par un suivi étroit et par la fourniture de conseils, notamment grâce à la désignation à Batumi d'un officier de port chargé du suivi des expéditions et des postes à quai disponibles. C'était un point particulièrement important en raison des grandes quantités de produits alimentaires fournies par l'UE et les Etats-Unis, en plus des expéditions du PAM et des ONG. Il a ainsi été possible d'éviter les inconvénients résultant



de retards des navires et du stockage des cargaisons dans les ports. L'UCLC a par ailleurs aidé les chemins de fer géorgiens à coordonner leurs opérations par l'intermédiaire du Centre des opérations ferroviaires de manière à assurer qu'un nombre suffisant de wagons soient disponibles dans les ports.

22. Dans le cadre de sa tâche de détection des obstacles à la bonne marche de l'opération logistique, l'UCLC a incité à l'envoi initial de missions d'évaluation chargées d'examiner séparément les opérations portuaires et ferroviaires. S'agissant des opérations ferroviaires dans la région, les interventions ont abouti à améliorer la coordination entre les ports et les chemins de fer, et entre les autorités ferroviaires des trois pays grâce à la mise en place du Centre des opérations ferroviaires de Tbilisi. Les autres besoins concernaient l'entretien des voies et la fourniture de pièces de rechange, ainsi que la construction de deux nouveaux ponts (à Banusha et Natenebi). La capacité et l'exploitation tant des ports que des chemins de fer ont été améliorées à en juger par la plupart des indicateurs de résultats mesurables¹.
23. Une formation rapide à la gestion des expéditions d'aide d'urgence a été organisée à la mission ferroviaire sud-africaine SPOORNET (mai 1994) à l'intention des fonctionnaires des chemins de fer géorgiens, afin de développer les capacités locales en matière de coordination et de gestion de la logistique régionale (autrement que sous le régime soviétique). Depuis la création du Centre des opérations ferroviaires de Tbilisi (OPS), il est possible de former en cours d'emploi du personnel géorgien, arménien et azéri au suivi et à la coordination de tous les mouvements par rail d'aide humanitaire, ainsi qu'à la fourniture en temps utile de wagons de chemin de fer vides pour assurer le transport jusqu'aux points de livraison avancés.
24. Les informations fournies par l'opération logistique aux réunions bihebdomadaires sur la coordination de l'aide alimentaire, présidées par les directeurs des bureaux respectifs du PAM dans les pays, ont été importantes pour la coordination des programmes des ONG participant à l'exécution avec ceux des bureaux du PAM dans les pays. Le PAM a rendu service aux autres donateurs et organismes, en assurant avec succès le suivi logistique de leurs expéditions d'aide alimentaire bilatérale.
25. Du point de vue "stratégique", l'opération UCLC a contribué à promouvoir la coopération régionale et la mise en place de structures post-soviétiques, en dépit de la résurgence de vieux conflits. De fait, l'un des plus importants résultats politiques obtenus par l'UCLC est qu'elle a encouragé des réunions régulières entre les représentants des trois pays pour discuter de l'organisation logistique de part et d'autre des frontières. De même, le fait que l'UCLC ait réussi à obtenir de chacun des trois pays qu'ils contribuent également à la construction du pont de Natenebi en Géorgie est remarquable si l'on considère les relations délicates existant entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

Bénéficiaires et ciblage

26. Les bénéficiaires de l'aide du PAM sont les réfugiés (en Arménie seulement), les personnes déplacées et les populations socialement vulnérables, par exemple, les retraités célibataires ou invalides, les femmes enceintes et les mères allaitantes, les pensionnaires

¹ Les cadences de déchargement des navires sont passées de 1 152 tonnes/jour en 1994 à 1 988 tonnes/jour au début de 1995 et à 2 566 tonnes/jour à la mi-1995. La dernière cadence de déchargement enregistrée était de 9 829 tonnes/jour en juin 1996. La rotation des wagons a été ramenée de 34 jours en 1994 à environ 20 jours en 1996. Le temps de transit des trains à la frontière de l'Arménie ou de l'Azerbaïdjan s'est aussi amélioré, passant de 12-13 jours à moins de 2 jours en 1996.



d'institutions sociales, etc. (dans les trois pays). La sélection a été faite en grande partie sur la base de l'appartenance à une catégorie donnée sans recourir à des critères socio-économiques qui auraient permis une différenciation plus poussée en fonction des degrés de vulnérabilité socio-économique et d'insécurité alimentaire. Malgré cela, la mission a estimé que la plupart des individus vulnérables étaient en fait couverts dans une large mesure, sans toutefois exclure la possibilité que des personnes moins défavorisées bénéficiaient de l'aide du PAM.

27. Si le degré de vulnérabilité et de besoin était assez évident pour certaines catégories de bénéficiaires, pour d'autres il pouvait être variable. Ainsi, la misère était particulièrement évidente (dans les trois pays) dans le cas des personnes déplacées vivant dans la pauvreté et habitant dans des logements publics délabrés, surpeuplés, et privés du confort le plus élémentaire. Le niveau de vulnérabilité et d'insécurité alimentaire des personnes déplacées hébergées dans des familles d'accueil était en revanche très variable.
28. En dépit de la diversité des besoins d'aide alimentaire, le ciblage affiné des personnes déplacées (en Azerbaïdjan) sur la base de critères socio-économiques ne semble pas avoir été une préoccupation majeure, le bureau du PAM dans le pays ayant estimé que la majorité des bénéficiaires de l'aide du PAM appartenait "à la catégorie principale et homogène des personnes privées de sécurité alimentaire". En revanche, le bureau du PAM a déployé des efforts intenses et efficaces pour vérifier que les bénéficiaires avaient bien le statut de personne déplacée et pour éviter la fraude et les doubles inscriptions.
29. En Arménie, les réfugiés et les personnes déplacées ont été sélectionnés par le HCR et le Département des réfugiés et des migrations (DRAM), davantage sur la base de documents confirmant leur statut que de critères socio-économiques. En outre, les procédures d'établissement des listes n'excluaient pas toujours les possibilités de double inscription. Cependant, un effort a été fait (en Arménie) pour enregistrer tous les réfugiés et toutes les personnes déplacées au moyen du système PAROS¹. Le seuil de vulnérabilité déterminé au moyen de ce système permettrait d'affiner le ciblage des groupes bénéficiaires.
30. La sélection des bénéficiaires au sein des groupes vulnérables reposait largement sur les catégories sociales en usage dans l'ancien système soviétique. Les organisations humanitaires et le PAM ont utilisé les listes fournies par les autorités des trois pays aux fins de la distribution de l'aide alimentaire. Ces listes semblent avoir rempli leur fonction au début de l'opération de secours, lorsque l'existence d'une corrélation suffisante entre ces catégories et l'insécurité alimentaire justifiait leur utilisation. Toutefois, il y a peut-être eu des malentendus avec les autorités au sujet de certaines catégories (par exemple, les

¹ Avec le soutien financier de l'USAID et l'appui du PAM, le Gouvernement arménien a mis au point un système informatisé de collecte et de traitement des données (PAROS) permettant d'évaluer la vulnérabilité relative (pauvreté) dans le pays et d'assurer un système équitable de distribution de l'aide humanitaire (Au moment de la mission, la troisième des quatre phases du projet avait démarré). L'unité d'évaluation est la famille. Les familles qui s'estiment dans le besoin sont invitées à se faire enregistrer et à fournir des données socio-économiques et autres, qui sont collectées au niveau du village et du district par le Département de l'assistance sociale. Au moyen de ces données et d'un modèle mathématique mis au point à l'Institut de la recherche et du développement informatiques d'Erevan, la vulnérabilité relative des familles est évaluée sur la base des variables ci-après: 1) Appartenance sociale des différents membres du ménage; 2) taille de la famille; 3) revenus formels et informels du travail, de la terre, de l'aide humanitaire et d'autres sources; 4) conditions de logement; 5) lieu de résidence. Plus l'indice ainsi obtenu est élevé, plus le ménage est considéré comme vulnérable. En juin 1996, près de 80 pour cent des familles étaient enregistrées; 20 pour cent d'entre elles, correspondant à 95 000 familles, ont été classées parmi les plus vulnérables, avec plus de 39 points. Le système PAROS permet d'identifier des sous-groupes et sert par conséquent à l'identification des groupes-cibles des différents types d'aide. Plusieurs organismes d'aide utilisent déjà les listes établies au moyen de ce système.



anciens combattants) automatiquement admises au bénéfice de certaines prestations, mais pas à l'aide alimentaire du PAM qui était soumise à des critères plus rigoureux.

31. L'utilité de ces anciennes catégories a été de plus en plus contestée par la communauté des organismes d'aide humanitaire, car elles ne correspondaient pas au degré d'insécurité alimentaire et de pauvreté des ménages. En outre, la raréfaction des disponibilités alimentaires rendait l'efficacité du ciblage encore plus importante, à la fois pour subvenir aux besoins des personnes les plus vulnérables au meilleur niveau possible et pour conserver la confiance des donateurs. En conséquence, un certain nombre d'enquêtes et d'études ont été entreprises en vue d'améliorer le ciblage¹, dont certaines avec l'appui du PAM, notamment en Arménie (PAROS) et en Géorgie.
32. Ces enquêtes avaient pour but d'améliorer la connaissance de la situation socio-économique des groupes vulnérables et de permettre l'établissement de critères de sélection des personnes les plus sujettes à l'insécurité alimentaire. Elles étaient toutefois axées sur différents critères (vulnérabilité alimentaire, vulnérabilité nutritionnelle, risque sanitaire, logement, etc.), différents groupes cibles et différentes zones, ce qui rend difficile la comparaison des résultats. Il était en outre douteux que la plupart d'entre elles puissent servir directement de base à l'établissement des listes de distribution individuelle. La mission a estimé qu'une enquête de type recensement (portant sur l'ensemble de la population d'une zone ou même du pays et non sur un simple échantillon), faisant intervenir les structures gouvernementales et locales était nécessaire pour assurer une distribution équitable.
33. Des efforts ont néanmoins été entrepris pour parvenir à des listes de bénéficiaires individualisées, par exemple, l'enquête menée dans certains districts de Géorgie², qui devait fournir une base fiable pour la distribution directe par le PAM dans le pays. Ce système, qui peut aussi être utilisé en vue de la révision du système de protection sociale et d'assurance maladie, pourrait constituer un bon exemple (comme le système PAROS en Arménie) de la façon dont les secours peuvent être liés aux structures permanentes d'un système de protection sociale.

Suivi

34. Le suivi régulier des activités d'aide alimentaire du PAM dans les trois pays, indépendamment des tâches spécifiques dévolues à l'UCLC, comprend le contrôle du transport des produits des points de livraison avancés aux lieux de distribution, et la vérification de la distribution effective aux bénéficiaires, ainsi que de la quantité, de la qualité et de l'utilisation des aliments reçus.
35. En revanche, le suivi de l'impact et des effets de l'aide alimentaire sur les bénéficiaires n'est apparemment pas considéré comme prioritaire et il a rarement eu lieu³, ce qui est peut-être compréhensible au stade initial d'une opération d'urgence. Le système PAROS

¹ Etudes et enquêtes de l'IRCF, CARE, AICF, ACTS/GEORGIA, et ECHO/DAH/Save the Children. Au moment de la mission, la plupart d'entre elles étaient encore en cours ou en instance de publication.

² Opération "Système de passeport social" entreprise par la Kutesi Doctor's Association/ACTS, fermement appuyée par le Gouvernement et par le PAM. Il s'agit d'un recensement sélectif fondé sur une ancienne liste de bénéficiaires et de ménages pauvres désireux de se faire enregistrer. L'expérience du système PAROS et d'autres enquêtes a été prise en compte.

³ A l'exception peut-être de l'un des partenaires du PAM, Women Aid, en Arménie.



peut être un instrument utile pour le suivi de l'impact dans le temps de l'aide alimentaire et d'autres types d'aide humanitaire ciblée. Par exemple, le classement moyen des bénéficiaires d'après son barème de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire pourrait être un indicateur de la réussite d'une opération. Il ne faut toutefois pas oublier qu'un meilleur suivi de la validité du droit à l'aide des bénéficiaires et des effets de l'aide alimentaire est indissociable d'une certaine continuité des programmes et du soutien des donateurs, qui n'est pas toujours garantie, les dons étant souvent irréguliers et insuffisants.

36. En Azerbaïdjan, en particulier, les droits des bénéficiaires sont contrôlés sur la base des documents établissant leur statut (par exemple, réfugié). La logistique et le processus de distribution sont aussi contrôlés au moyen d'un système général de cartes de contrôle qui empêche, dans une très large mesure, les doubles inscriptions et les fraudes. En revanche, ni le suivi des niveaux de pauvreté des bénéficiaires ni le suivi de l'impact n'est jugé faisable car l'opération garde un caractère d'urgence et a peu de chances de déboucher sur des objectifs à long terme. Le manque de personnel a aussi été mentionné, en particulier dans le cas d'un développement de l'exécution directe par le PAM.

Exécution directe par le PAM

37. Pour des raisons de coût/efficacité, de plus grande transparence vis-à-vis des donateurs et de maîtrise accrue de toutes les phases de l'opération, le PAM est soumis à des pressions afin d'exécuter directement les opérations d'aide alimentaire au lieu de recourir à des partenaires. Dans le cas de la logistique et de la distribution au-delà des points de livraison avancés, il semble que l'exécution directe offre une certaine souplesse dans le domaine du stockage et des transports, que les partenaires d'exécution, dont les intérêts sont parfois contradictoires, ne sont pas toujours en mesure d'assurer. Comme on peut l'observer en Azerbaïdjan, où elle est déjà appliquée, l'exécution directe peut permettre une réduction des coûts unitaires et, en conséquence, des économies sur les dépenses TTEM. L'exécution directe pourrait toutefois exiger que les approvisionnements alimentaires soient garantis pendant une durée minimale (quatre à cinq mois) pour éviter le risque de dépassement des coûts résultant d'embauches et de locations de matériel à contretemps. Il semble toutefois, d'après les premières expériences, qu'elle permette une plus grande maîtrise de l'opération, notamment au niveau des rapports.

Retrait de l'aide

38. On n'observait dans les trois pays, au moment de la mission, aucun signe de reprise économique soutenue ou d'amélioration sensible, pour une grande partie de la population, de l'accès à la nourriture. Il ne semblait donc pas justifié de mettre fin à l'aide alimentaire tant que la reprise économique ne s'était pas confirmée. Par ailleurs, un ciblage orienté davantage vers la sécurité alimentaire permettrait d'identifier les ménages les plus vulnérables tout en prenant en compte les éventuelles améliorations sectorielles. Les résultats attendus de l'analyse des diverses données et enquêtes (principalement en Géorgie et en Arménie) pourraient se révéler utiles à cet égard.
39. Dans la perspective à long terme du retrait, des programmes vivres-contre-travail (VCT) et autres activités créatrices de revenus semblent indiqués pour remplacer la distribution gratuite de produits alimentaires. D'après l'expérience acquise en Arménie et les entretiens avec les bénéficiaires, il semble qu'il y ait des possibilités et un intérêt suffisants pour justifier le lancement de tels programmes. En Arménie, de petits programmes communautaires VCT, occupent des chômeurs ou des personnes sous-employées à quelque 300 mini-projets (rénovation et réparation de bâtiments, infrastructure et canaux



d'irrigation, ramassage des ordures et reboisement). Bien qu'il s'agisse d'une expérience nouvelle, le système VCT a été largement accepté, en raison apparemment du niveau de privation d'une grande partie de la population et de l'épuisement des expédients auxquels elles peuvent avoir recours. Si un tel programme présente un certain nombre d'avantages, on ne saurait sous-estimer l'intensité de l'effort de gestion et de suivi imposé par le grand nombre de sites VCT. Ciblées sur les personnes valides, les activités VCT ne couvrent pas non plus nécessairement les plus démunis.

40. Au sujet de l'UCLC, la mission a conclu que l'opération avait rempli son objectif immédiat, qui était de remettre en état le réseau logistique et de faciliter la livraison de l'aide alimentaire. Cependant, vu les effets bénéfiques importants qu'elle a eus sur le développement, il faudrait que le retrait se fasse selon un processus rigoureusement maîtrisé. La cessation brutale des activités de l'UCLC laisserait un vide, qu'au moment de la mission les autres organismes de développement n'étaient pas encore en mesure de combler. Des mesures devraient donc être prises pour "institutionnaliser" la coordination rétablie des opérations portuaires et ferroviaires, ainsi que la coordination technique assurée par le Centre des opérations ferroviaires. Si la nécessité de maintenir la coordination est comprise au niveau régional, les trois gouvernements et la plupart des donateurs estiment qu'en l'absence d'une "instance coordinatrice" comme le PAM/UCLC, la volonté politique nécessaire serait insuffisante sans engagements fermes entre les trois républiques. Partageant ces préoccupations, la mission a conclu que l'assistance technique devrait veiller à ce que, avant le retrait de l'UCLC, une institution analogue soit en place pour assurer la transition entre l'urgence et le développement. Faute de quoi, la bonne volonté suscitée par le PAM, avec l'UCLC, risquerait d'être de courte durée. Il est concevable, par conséquent, que la participation de l'UCLC au suivi et à la coordination soit maintenue pendant un certain temps, même après la cessation de l'aide du PAM.

RECOMMANDATIONS

41. Les principales recommandations de la mission sont récapitulées ci-dessous:

Concernant l'aide alimentaire

42. Pour contribuer au rétablissement de la stabilité sociale et parer aux risques de famine et de malnutrition, l'aide alimentaire du PAM devrait être maintenue. Les ressources étant limitées et pour assurer un niveau d'aide fiable aux plus démunis, il faudrait renforcer le ciblage, l'axer davantage sur l'insécurité alimentaire, et prendre en compte à cet effet les résultats des diverses études sur la vulnérabilité. D'autre part, les possibilités de mise en oeuvre de programmes VCT et d'autres activités créatrices de revenus devraient être étudiées, afin de restreindre la distribution gratuite et de préparer le terrain en vue du retrait à long terme.
43. Le suivi qualitatif devrait être intensifié; le contrôle accru du droit à l'aide et de la vulnérabilité des bénéficiaires, et le suivi des effets de l'aide alimentaire renforceraient la crédibilité de l'opération. Les problèmes posés par le manque de personnel devraient être surmontés par le recours accru aux techniques d'examen rapide et aux enquêtes par sondage.



Concernant l'opération logistique

44. Pour faciliter la phase de transition, l'UCLC devrait maintenir une présence au Caucase pendant une douzaine de mois encore (approximativement jusqu'à fin 1997), éventuellement par le biais du Bureau du PAM à Tbilisi. L'UCLC devrait recenser les activités de développement à entreprendre dans le secteur des transports par les organismes (d'investissement) appropriés, après son retrait. Cela permettrait de consolider la transition vers le développement, car - au moment de la mission - les autres programmes envisagés dans ce secteur semblaient assez incertains.
45. Dans ce contexte, l'UCLC pourrait promouvoir auprès des organismes appropriés une série d'études sur un "Programme de relèvement du secteur des transports" de grande envergure, comprenant notamment un "Projet de restructuration des chemins de fer" et un "Projet de modernisation portuaire", eu égard à l'intensification de la concurrence des transports routiers, ainsi qu'à l'augmentation attendue du trafic des conteneurs, auquel ni les ports ni les chemins de fer ne sont préparés. De même, l'UCLC devrait déterminer, dans la mesure du possible, l'assistance technique nécessaire pour l'établissement de principes d'exploitation commerciale à l'usage des ports et des chemins de fer de l'ensemble de la région. Cela contribuerait à la durabilité des opérations, grâce à l'entretien et au renouvellement appropriés de l'infrastructure et du matériel.
46. Le Centre des opérations ferroviaires devrait être maintenu en dépit du retrait à terme de l'assistance du PAM/UCLC. L'UCLC devrait s'assurer, par l'élaboration de projets d'accords, de l'engagement de toutes les parties intéressées dans cet effort. Les procédures opérationnelles concernant la coordination, le contrôle, le suivi, etc. devraient être consignées dans un "Manuel du centre des opérations" afin d'éviter la perte de connaissances précieuses après le retrait de l'UCLC. En outre, ce manuel servirait aussi au développement ultérieur des chemins de fer et du secteur des transports dans la région.

ENSEIGNEMENTS

Concernant l'aide alimentaire

47. L'opération apparaît dans une large mesure comme une entreprise de logistique et de transport dans laquelle l'activité consistant à faire parvenir l'aide alimentaire aux bénéficiaires ciblés supplante pratiquement tout autre objectif. Faute d'enquêtes fiables sur la vulnérabilité/insécurité alimentaire, le rôle joué par l'aide alimentaire au niveau de la survie a tendance à être sous-estimé. C'est un problème récurrent dans les opérations d'urgence, et le PAM devrait faire un plus grand effort pour mieux démontrer l'effet de son aide alimentaire sur les bénéficiaires.
48. Les opérations d'urgence peuvent être perçues et traitées comme les autres projets en ce qui concerne la nécessité d'établir des objectifs, des buts et des indicateurs bien définis, permettant de mesurer les résultats obtenus. En tant que coordinateur de l'aide alimentaire remplissant d'importantes fonctions catalytiques en matière d'aide alimentaire, le PAM devrait aussi être à l'avant-garde des progrès méthodologiques et organisationnels requis. L'effort engagé par le PAM afin d'élaborer des définitions et des indicateurs de résultat plus précis pour les opérations d'aide alimentaire d'urgence est un pas dans la bonne direction.
49. Aux fins du ciblage, le PAM est fortement tributaire des enquêtes sur la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire. Il ne devrait pas laisser cet important domaine exclusivement à d'autres, mais participer encore plus activement à l'exécution ainsi qu'à la coordination de



ces enquêtes. Cela renforcerait aussi sa légitimité comme coordinateur de l'aide alimentaire, fonction souvent axée principalement sur la logistique et le partage de l'information.

Concernant la logistique

50. L'opération UCLC a montré l'importance de la planification préalable des opérations logistiques. A cet égard, les missions d'examen rapide - lorsqu'elles sont possibles - de l'infrastructure des transports, avant le démarrage des opérations de secours alimentaire du PAM, sont utiles. Elles permettent de déterminer le niveau de mobilisation des ressources requis pour la logistique, ainsi que de détecter et de renforcer rapidement les maillons faibles de la chaîne de livraison des secours.
51. De même, la mise en place de mécanismes de coordination comme l'UCLC rend le flux d'aide alimentaire moins aléatoire et moins coûteux, et réduit les pertes, assurant ainsi de meilleures chances de gagner la confiance des donateurs et de bénéficier d'un soutien continu.
52. Le grand avantage d'une opération de type UCLC est qu'elle permet d'obtenir des résultats dans des conditions difficiles. Dans le cadre du mandat du PAM, une unité de coordination peut agir rapidement et efficacement lorsqu'une carence est perçue en matière de logistique, mais elle peut aussi prolonger son action dans la direction du développement, comme l'a démontré la phase de transition en cours. Cependant, le développement n'a été qu'un élément subsidiaire et non pas l'objet principal de l'opération UCLC. A l'avenir, le potentiel de développement que les opérations logistiques du PAM pourraient avoir dans le secteur des transports devrait être pleinement reconnu et activement exploité dès les premiers stades.
53. L'opération au Caucase a démontré que le PAM peut assumer la direction de la coordination et du suivi des opérations d'urgence en matière de logistique et de transports. Toutefois, la question de l'étendue possible du mandat du PAM demeure controversée. Il n'est pas encore généralement accepté: a) que la logistique puisse être une fonction légitime du PAM, pas nécessairement subordonnée à la fourniture d'aide alimentaire; et b) que, lorsqu'il poursuit des activités de transport/logistique complexes au-delà de la phase d'urgence immédiate, le PAM n'empiète pas simplement sur le domaine d'autres organismes mais que, fort de sa compétence éprouvée, il pourrait jouer véritablement un rôle dans le passage des secours au développement.
54. Les résultats obtenus par le PAM dans le domaine des opérations logistiques a révélé un degré de compétence qui pourrait être judicieusement exploité. En tant que conseiller en logistique et coordinateur de l'aide alimentaire dans le cadre d'un certain nombre d'opérations d'urgence, le PAM s'est forgé une solide réputation pour sa rapidité d'intervention et de livraison des secours alimentaires. Il jouit donc d'un avantage comparatif par rapport à d'autres organismes qui oeuvrent dans ce domaine. Si cette compétence spécifique était mieux reconnue, le PAM pourrait élargir le champ de ses opérations et accroître son prestige auprès de la communauté des donateurs. Sur la base de l'opération du Caucase, le PAM devrait étudier l'opportunité de créer un dispositif logistique qui puisse fonctionner, le cas échéant, hors du cadre de la distribution de ses propres secours alimentaires, si les donateurs en exprimaient le souhait.



