

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 17 - 19 mai 2000

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2000/3/2
31 mars 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION CONJOINTE PAM/HCR DE L'IPS KENYA 4961.04

Aide alimentaire en faveur des réfugiés somalis et soudanais¹

Nombre de bénéficiaires	178 000
Durée du projet	1er octobre 1998– 30 septembre 2000
Date de l'évaluation	Septembre 1999
Date de l'approbation	15 mai 1998

Coût (dollars E.-U.)

Coût total pour le PAM	41 711 228
Coût total des produits alimentaires	20 440 535

RÉSUMÉ

Faute de solutions durables—et compte tenu des difficultés économiques, politiques et environnementales rencontrées dans leurs zones d'installation—les réfugiés au Kenya restent tributaires pour leur survie des distributions de rations complètes d'aide alimentaire. Les niveaux nutritionnels sont stables et restent dans des limites acceptables. On pourrait favoriser jusqu'à un certain point l'autosuffisance par des initiatives ponctuelles vivres-contre-travail. La distribution des vivres doit être rationalisée. L'utilisation des emballages vides de produits alimentaires est une excellente initiative. La promotion de l'autosuffisance devrait être davantage orientée vers l'économie interne des camps et les besoins des réfugiés, que vers le développement de savoir-faire simples. Le HCR et le PAM devraient mettre au point une approche plus cohérente de la planification intersectorielle, notamment du choix des partenaires d'exécution. Le personnel du PAM devrait être renforcé de manière à satisfaire aux exigences du mémorandum d'accord PAM/HCR.

¹ La mission était composée d'un consultant du PAM (responsable de l'équipe), d'un nutritionniste de la FAO et d'un fonctionnaire du HCR.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directeur du Bureau de l'évaluation (OEDE): A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Responsable de l'évaluation (OEDE): Mme M. Ahmed tel.: 066513-2223

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.: 066513-2645).



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CARE	Société coopérative pour l'aide au monde entier
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FLM	Fédération luthérienne mondiale
GTZ	Office allemand de la coopération technique
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPS	Intervention prolongée de secours
JRS	Services de secours jésuites
MSF-B	Médecins sans frontières-Belgique
PLA	Point de livraison avancé
SCF	<i>Save the Children Fund</i>
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SSA	<i>Special Service Agreement</i>



ORIGINES ET OBJECTIFS

1. Depuis 1991, le PAM aide les réfugiés au Kenya, qui ont fui les conflits militaires et les troubles civils en Somalie, dans le sud du Soudan et en Ethiopie. Ces dernières années, des réfugiés de la République démocratique du Congo, du Burundi et de l'Ouganda sont également arrivés au Kenya. Après avoir atteint le chiffre record de 420 000 en 1992, le nombre des réfugiés est maintenant estimé à un peu plus de 200 000, installés pour la plupart dans deux zones: Dadaab, près de la frontière somalie, et Kakuma, près de la frontière soudanaise. Environ 120 000 réfugiés (principalement Somalis) sont hébergés à Dadaab, les 80 000 restants (dont 75 pour cent de Soudanais) vivant à Kakuma. Au titre du projet initial d'intervention prolongée de secours (IPS), le nombre de bénéficiaires était de 178 000, mais il a été revu à la hausse après le nouvel afflux de réfugiés en provenance de la Somalie et du Soudan en 1999.
2. Le PAM a fourni des produits alimentaires de base au titre de quatre opérations d'urgence et de six IPS, dont l'IPS actuelle, qui a été approuvée pour une durée de deux ans (octobre 1998–septembre 2000) pour un coût total de 41 711 228 dollars E.-U.
3. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) reste l'institution chef de file, supervisant la gestion des camps, la distribution des vivres, la fourniture des articles non alimentaires, les services sociaux et assumant comme d'habitude la protection. Le mémorandum d'accord PAM/HCR révisé de 1997 exige toutefois que le PAM participe davantage au suivi et à l'évaluation des produits alimentaires et s'emploie de manière plus dynamique à assurer une utilisation optimale des ressources. A cet égard, l'évaluation conjointe PAM/HCR a été l'occasion de réexaminer l'aide alimentaire au programme en faveur des réfugiés installés au Kenya et le degré de coopération entre les deux institutions. Bien que l'évaluation soit axée sur l'IPS en cours, l'équipe a également évalué l'impact de l'aide de longue durée fournie depuis 1991.
4. Les objectifs immédiats de l'IPS sont les suivants: a) garantir l'accès de tous les réfugiés enregistrés à une ration de base par des distributions générales; b) maintenir ou améliorer la santé et l'état nutritionnel des enfants souffrant de malnutrition, habituellement les moins de cinq ans, et des femmes enceintes et des mères allaitantes, par des programmes d'alimentation sélective; c) fournir des vivres, à Kakuma seulement, dans le cadre du programme d'alimentation scolaire, afin de maintenir ou d'améliorer l'état nutritionnel des écoliers qui ont besoin de suppléments énergétiques et de micronutriments; enfin, d) augmenter les taux de scolarisation des filles par la fourniture d'emballages vides.

EVALUATION GENERALE

5. Pour le HCR, le PAM et les ONG partenaires, le programme pour les réfugiés au Kenya fournit depuis neuf ans des secours prolongés, mais n'offre guère de possibilité de sortir de la dépendance. Les guerres régionales ne montrent aucun signe d'apaisement, les prévisions en matière de rapatriement sur une grande échelle ne sont guère prometteuses et la réinstallation est une solution concernant un nombre relativement réduit de réfugiés. Par ailleurs, les populations des camps ne sont pas statiques. Les nouveaux afflux de réfugiés nécessitent aide et protection et perturbent de manière intermittente la sécurité alimentaire et économique précaire de la population des camps, fondamentalement sédentaire.



6. Les missions conjointes PAM/HCR/donateurs d'évaluation des besoins alimentaires² et les études de l'économie alimentaire des ménages (*Save the Children Fund (SCF)*)³ confirment toutes le rôle fondamental de l'aide alimentaire et la nécessité de continuer à distribuer des rations générales complètes. Les secours sont la modalité d'intervention prédominante du fait que le contexte politique local, l'environnement des camps, la situation socio-économique et l'action des pouvoirs publics, écartent toute solution de remplacement durable. L'aide alimentaire a toujours été, et reste, essentielle pour la survie des réfugiés, tant pour leur propre consommation, que comme monnaie d'échange. Le problème qui se pose est celui des ayants droit et de l'utilisation qui est faite des produits. En fait, l'organisation de distributions bimensuelles générales de rations alimentaires à plus de 200 000 réfugiés a absorbé toute l'attention des organismes d'exécution, reléguant au second plan les programmes complémentaires de promotion de l'autosuffisance qui devraient jouer un rôle déterminant.
7. Depuis toujours, l'autosuffisance des réfugiés est subordonnée aux possibilités économiques extérieures—intégration, commerce, mobilité, emploi, etc. Du fait du confinement et de l'absence de solutions durables, on est contraint d'examiner la viabilité d'une économie fonctionnant en circuit fermé dans les camps de Dadaab et de Kakuma. Toutes les parties prenantes, y compris les réfugiés eux-mêmes, sont généralement d'avis que des inégalités politiques et économiques—le plus souvent selon les ethnies, les clans et le sexe—existent à l'intérieur des camps et tiennent en partie au pays d'origine. La question est de savoir si le degré et l'étendue de cette stratification justifient une réévaluation radicale des priorités de l'aide alimentaire. Cette démarche serait coûteuse et probablement dangereuse. La distribution générale de vivres n'est pas une activité "sectorielle"; elle influence et détermine la plupart des autres activités menées dans les camps. Les changements, si minimes soient-ils, ont des répercussions sur le bien-être et la sécurité, ainsi que sur les ressources.
8. Il faudrait néanmoins encourager et développer les initiatives prises par les réfugiés au cours des dernières années, en faisant un usage plus novateur de l'aide alimentaire. Le PAM a utilisé avec succès les emballages de vivres vides pour promouvoir la scolarisation des filles et comme matière première pour la construction de salles de classe supplémentaires. Si toutefois on devait envisager de mettre fin à la distribution générale de vivres—même de manière très localisée—il faudrait pouvoir s'appuyer sur des indicateurs bien définis de la vulnérabilité et sur un bon ciblage. Il faudrait mieux connaître les conditions de vente et d'échange des produits alimentaires du PAM au sein de la communauté des réfugiés. Et, ce qui est peut-être plus important, il faudrait davantage s'efforcer de distinguer entre les différents groupes ethniques présents dans les camps afin de déterminer leur potentiel respectif. Par exemple, le potentiel des activités de développement des compétences et des activités vivres-contre-travail était plus grand—et sans doute plus nécessaire—dans la communauté soudanaise de Kakuma que dans la communauté somalie de Dadaab.
9. La mission n'a constaté aucun grave défaut dans la planification et l'exécution de l'IPS 4961. Les résultats du programme, mesurés par rapport à ses objectifs, sont satisfaisants. Malgré des problèmes temporaires d'acheminement—et quelques problèmes nutritionnels—imputables aux inondations dues à El Niño en 1998, l'approvisionnement des camps en vivres a été plus ou moins régulier. En 1998, la ration générale a été portée

² La dernière mission de ce type a été conduite en octobre/novembre 1997.

³ SCF-Royaume-Uni a conduit en septembre 1996 des évaluations de l'économie alimentaire à Dadaab et à Kakuma, actualisées en septembre 1997 et de nouveau en septembre 1999.



de 1 900 kcal/personne/jour à 2 100 conformément aux normes internationales. La mission estime que, dans les deux zones d'installation, tous les réfugiés devraient continuer à recevoir la ration complète.

Effectifs des réfugiés et enregistrement

10. Des problèmes d'enregistrement ("recyclage" des réfugiés, nouveaux afflux, "cartes fantômes", etc.) se sont posés tout au long du programme et restent un sujet de préoccupation fondamental pour le HCR et le PAM. En raison des problèmes chroniques rencontrés dans les pays d'origine, le chiffre arrêté lors de la planification de l'IPS actuelle (178 000) ne correspond pas au chiffre effectif (un peu plus de 200 000). A Kakuma, le HCR enregistre les nouveaux arrivants; un centre de réception et d'aiguillage est établi à Lokichoggio. A Dadaab, aucune augmentation notable des effectifs n'a été enregistrée jusqu'en 1999, lorsque de 11 000 à 12 000 nouvelles arrivées ont suivi les violents soulèvements survenus en Somalie (Kismayo). Cet afflux n'a pas diminué après la fermeture de la frontière avec la Somalie (août 1999).
11. Compte tenu de l'afflux quotidien de réfugiés à Dadaab, le HCR ne peut mettre en place une procédure efficace d'enregistrement dans le camp. Le filtrage par le centre d'accueil frontalier de Liboi est la seule solution viable et il est urgent de rouvrir ce centre, fermé en août 1999. La mission a par ailleurs noté que le gouvernement a l'intention d'instaurer un système de cartes d'identité pour les réfugiés, ainsi qu'il est proposé dans le projet de loi sur les réfugiés, ce qui permettra d'évaluer plus précisément les effectifs et de minimiser le problème du recyclage. Toutefois, ce système ne sera mis en place que dans une année au plus tôt.
12. L'opération de revalidation des cartes prévue pour octobre-novembre 1999 devrait permettre d'obtenir des chiffres plus précis pour Kakuma comme pour Dadaab. Il subsiste néanmoins certains problèmes, qui ne peuvent pas être convenablement résolus grâce au processus de revalidation. Ainsi, la continuité ethnique entre les réfugiés somalis et les Kényens à Dadaab, a créé une situation dans laquelle certains réfugiés enregistrés ne vivent pas dans les camps tandis que certains Kényens sont enregistrés comme réfugiés.

Distribution générale

13. Avant juillet 1995 (élargissement 2 de l'IPS), l'essentiel de la distribution des vivres était effectué par les anciens et/ou par les chefs des camps, et des cas de détournement des produits ont été constatés. A l'époque, toutefois, le chiffre prévu pour la planification dépassait 350 000. Sur ce total, 182 000 réfugiés étaient hébergés dans des camps côtiers et frontaliers, où la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) était chargée des distributions. Avec l'élargissement 2 de l'IPS est apparu le système de distribution aux chefs de famille ("magasin de rations"), appliqué d'abord à Dadaab, puis à Kakuma et dans les camps côtiers. Aujourd'hui, avec la forte réduction des effectifs et l'hébergement de tous les réfugiés dans les deux zones d'installation de Kakuma et de Dadaab, la situation s'est stabilisée.
14. La mission estime que le personnel consacre trop de temps à la distribution, en particulier à Kakuma. Actuellement, surtout pour des raisons de sécurité, les vivres sont distribués deux fois par mois dans les deux camps. Il en résulte que les partenaires d'exécution utilisent leur personnel et leurs ressources uniquement pour la distribution au détriment des autres programmes. A Kakuma, par exemple, la fréquentation scolaire chute pendant les distributions, le programme de mise à disposition d'abris de la Fédération luthérienne mondiale (FLM) souffre d'un manque de personnel pour les services sociaux et



de moyens de transport, et les véhicules sont monopolisés deux fois par mois pendant cinq jours.

15. La solution consiste à prendre parallèlement plusieurs mesures: a) accroître la capacité des centres de distribution; b) passer à une distribution mensuelle; enfin, c) disposer d'autres moyens d'entreposage aux points de livraison avancés (PLA) afin de réduire les coûts de transport dans les camps. S'agissant de cette dernière mesure, des discussions sont déjà en cours sur le pour et le contre de la mise en place d'entrepôts aux PLA pour chacun des trois camps de Kakuma. Si la sécurité est assurée, cette initiative pourrait permettre de réduire le temps et les fonds consacrés à la distribution; toutefois, la gestion des PLA est actuellement du ressort du PAM, et l'ouverture de trois PLA au lieu d'un aurait des conséquences pour le personnel. La mission s'est demandée pourquoi la gestion des PLA de Kakuma dépendait du PAM alors qu'à Dadaab, elle était placée sous l'autorité du partenaire d'exécution (CARE). Les modalités de l'ensemble de la distribution des vivres devraient être revues sans délai, et la rentabilité de plusieurs solutions examinée.

Suivi après distribution

16. Conformément aux normes internationales, le PAM a augmenté l'apport énergétique de la ration alimentaire, qui est passé de 1 900 à 2 100 kcal/personne/jour à compter du premier trimestre 1998. Selon les rapports de suivi du PAM et de Médecins sans frontières-Belgique (MSF-B), ce niveau a été systématiquement maintenu.
17. Le suivi après distribution est toutefois limité à: a) la collecte périodique par le PAM d'indicateurs relatifs aux prix du marché dans les deux zones d'installation; b) la vérification de l'assortiment alimentaire au bout de la chaîne de distribution par MSF-B à Dadaab.
18. Faute d'aliments de complément et de possibilités d'activités rémunératrices, les réfugiés sont contraints de vendre une partie de leur ration pour diversifier leur régime et acheter des articles non alimentaires. Sans étude approfondie et périodique des schémas de consommation alimentaire des ménages, il n'est pas possible de savoir combien de calories sur les 2 100 sont effectivement consommées et quelle partie de la ration est vendue pour acheter d'autres denrées. Le PAM ne peut donc pas évaluer l'impact de l'augmentation de la ration alimentaire.

Emballages vides

19. A Kakuma et à Dadaab, le PAM a fait un usage novateur des emballages vides (sacs et bidons d'huile). A Dadaab, entre octobre 1998 et juillet 1999, il a distribué 778 069 sacs et 210 770 bidons pour des usages divers. Les sacs (d'une valeur marchande de huit à 10 shillings kényens chacun) ont été d'abord distribués aux filles dans les écoles pour encourager l'inscription et la fréquentation régulière. De 1993 à 1999, le nombre des filles scolarisées est passé de 1 524 à 8 295 du fait de ce programme. Des sacs et des bidons ont été également distribués dans le cadre des divers programmes de formation et d'activités rémunératrices dans les deux zones d'installation, là aussi pour favoriser la scolarisation des filles.
20. L'utilisation la plus marquante des emballages vides a eu lieu à Dadaab, où le PAM a recueilli 2,52 millions de shillings kényens en les vendant à CARE, puis a utilisé l'argent pour construire 33 salles de classe entre octobre 1998 et août 1999. Par ailleurs, 91 456 bidons ont été utilisés pour construire des murs d'école et des latrines. A Kakuma, ils ont également servi pour la construction de toits d'habitations par des mineurs soudanais non accompagnés.



21. Paradoxalement, c'est la poursuite de la distribution généralisée de vivres qui fournit, grâce à ses retombées, un revenu supplémentaire aux réfugiés et des matériaux de construction bon marché.

ASPECTS NUTRITIONNELS

Indicateurs nutritionnels

22. L'évolution de la malnutrition aiguë a été régulièrement suivie à Dadaab et à Kakuma sur la base du rapport poids/taille. D'après les données recueillies au cours des huit dernières années, la malnutrition moyenne et grave a notablement diminué dans les deux camps chez les enfants de moins de cinq ans. C'est ainsi qu'à Dadaab, le taux de malnutrition générale (rapport poids/taille <80 pour cent de celui de la médiane) a été ramené d'environ 35 pour cent en 1992 à moins de 10 pour cent en 1999, et celui de la malnutrition aiguë grave (rapport poids/taille <70 pour cent de celui de la médiane) est passé de 8,2 pour cent à moins de deux pour cent pendant la même période. La différence constatée dans l'état nutritionnel et le recul de la mortalité entre Dadaab et Kakuma pourrait en partie s'expliquer par la différence de la qualité des services assurés. La mission a estimé en particulier que le niveau des services de soins médicaux assurés par le Comité des secours internationaux était insuffisant.
23. Le rapport poids/taille ne permet de mesurer que les modifications importantes de l'état nutritionnel pouvant se produire spontanément pour un certain nombre de raisons (apport alimentaire, infections, insuffisance des soins donnés aux enfants, etc.). Il ne permet pas d'évaluer le degré de malnutrition chronique, qui est la manifestation d'une carence alimentaire de longue durée.

Assortiment alimentaire et aliments de complément

24. Bien que le mélange maïs-soja soit inclus dans l'assortiment alimentaire, les explications sur la manière de le cuire et de le conserver ont été insuffisantes. Il est donc très probable qu'une partie des micronutriments, tels que la vitamine C, est perdue.
25. Les carences en micronutriments, en particulier les carences en fer, demeurent un grave sujet de préoccupation dans les deux zones d'installation et le problème persistera si l'on ne prend pas des mesures énergiques pour améliorer la qualité de l'assortiment alimentaire en y introduisant des aliments de complément. Les annonces de fourniture d'aliments de complément par le HCR ne se sont jamais matérialisées, en raison surtout du manque de fonds et aussi de problèmes logistiques. Mis à part un approvisionnement extérieur, il faudrait étudier s'il est possible d'entreprendre des activités de production, telles que l'horticulture, et de reconsidérer la préparation, la transformation et la conservation des aliments.

Alimentation sélective

26. Les enfants de moins de cinq ans dont le rapport poids/taille est compris entre 70 et 80 pour cent de la valeur de référence médiane ont droit à une ration supplémentaire sèche qui apporte entre 850 et 900 kcal/personne/jour. Ceux dont le rapport poids/taille est inférieur à 70 pour cent de la valeur de référence sont admis à l'hôpital où ils reçoivent une alimentation thérapeutique à base d'aliments cuisinés de haute valeur nutritionnelle (lait écrémé en poudre+huile+sucre) qui apporte environ 1 300 kcal/personne/jour, ainsi que les soins médicaux nécessaires. Une fois que leur état s'est amélioré, ils sont transférés dans



des garderies, où ils continuent à recevoir des rations cuisinées et les soins médicaux nécessaires jusqu'à ce que leur rapport poids/taille atteigne 75 pour cent de la valeur de référence. Ensuite, ils sont intégrés au programme d'alimentation complémentaire.

27. A Kakuma, les taux de défaillance et de réadmission à l'alimentation complémentaire sont élevés. Comme dans tous les programmes d'alimentation avec des rations à emporter, il n'est pas possible de vérifier si la ration complémentaire est partagée avec d'autres membres de la famille. Il semble cependant que l'accent soit davantage mis sur la fourniture des vivres que sur les aspects éducatifs tels que l'allaitement maternel, le sevrage, etc., ce qui pourrait s'expliquer en partie par le faible niveau d'information et de formation du personnel local, qui appartient en général à la communauté des réfugiés.
28. La mission a observé que, faute de personnel, l'alimentation thérapeutique et l'alimentation assurée dans les garderies n'ont pas été convenablement supervisées et que, dans les deux zones d'installation, la composante éducation est minime.
29. L'alimentation complémentaire destinée aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, ainsi qu'aux malades affaiblis, tels que les tuberculeux et les malades du SIDA, n'a été ni régulière, ni systématique. A Kakuma, l'alimentation complémentaire prénatale et postnatale repose sur une évaluation individuelle, tandis qu'à Dadaab, elle vient juste d'être rétablie pour toutes les femmes concernées, après une interruption de plus d'un an.

Mineurs non accompagnés à Kakuma

30. A Kakuma, un programme d'alimentation sous forme de repas cuisinés, d'une durée d'un an, a démarré dans toutes les écoles vers la fin de 1997, principalement pour répondre aux préoccupations concernant l'incidence de la malnutrition et de l'anémie parmi les "mineurs" soudanais non accompagnés, en règle générale des garçons⁴. On ne pouvait privilégier ces garçons à l'exclusion des autres enfants, aussi le programme d'alimentation, démarré en septembre 1997, a concerné l'ensemble des 17 000 enfants d'âge scolaire, dont 25 pour cent de filles. D'après une étude conduite par le Centre de lutte contre les maladies en 1998, même si la fréquence de l'anémie chez les garçons adolescents était élevée, elle n'était pas différente du taux observé chez les adolescents soudanais accompagnés, ni de celui qu'on trouve dans une quelconque communauté africaine. Aucune enquête n'ayant été conduite après cette étude, il n'a pas été possible de mesurer l'impact du programme d'alimentation scolaire. En fait, comme on a pu le constater dans de nombreux autres programmes analogues, il est extrêmement difficile d'évaluer l'impact d'une intervention si spécifique en raison des nombreuses variables qui interviennent par ailleurs.
31. Certains groupes de population sont plus vulnérables que les mineurs adolescents, et il serait difficile de justifier la poursuite de cette intervention uniquement pour des raisons nutritionnelles, sans preuves à l'appui. En effet, ce qui était au départ une intervention à vocation nutritionnelle est devenu un programme d'alimentation institutionnelle d'une toute autre ampleur. D'après la mise à jour de l'étude de SCF-Royaume-Uni portant sur l'économie alimentaire à Kakuma, l'alimentation scolaire "pourrait jouer un rôle important en couvrant les besoins énergétiques minimums des enfants des ménages pauvres". Etant donné que, depuis le programme initial d'alimentation d'une durée de 12 mois, 12 autres mois se sont déjà écoulés, le HCR, le PAM et les partenaires d'exécution devraient sans délai réexaminer les objectifs et les avantages du programme.

⁴ La FLM établit aujourd'hui leur nombre à 1 381.



32. Nombre de "mineurs" non accompagnés cultivent des légumes en utilisant l'eau de ruissellement provenant des structures d'alimentation en eau, mais l'on ne sait pas si les produits sont vendus, consommés ou échangés.

STRATEGIES D'AUTOSUFFISANCE

Commerce des produits alimentaires

33. Les réfugiés et les représentants des institutions sont généralement d'avis que des personnes vivant dans un environnement fermé et improductif ne peuvent accéder à l'autosuffisance que d'une manière sporadique. L'intégration en tant que solution durable n'a pas été poursuivie par le gouvernement, même si la mission a constaté que le degré d'intégration économique entre les réfugiés et les populations locales était surprenant. A Dadaab en particulier, un grand nombre de Kényens jouent le rôle d'"intermédiaires" pour le commerce des produits alimentaires entre les camps et les villes régionales. A Kakuma, les Turkana achètent aux réfugiés des rations en petites quantités et les revendent ensuite sur les marchés locaux.
34. Dans le cadre du suivi bimensuel après distribution, le PAM a jusqu'à ce jour surveillé régulièrement les prix des produits sur les marchés locaux. En outre, CARE à Dadaab et la FLM (par le biais de Don Bosco et des Services de secours jésuites (JRS)) à Kakuma ont encouragé la formation professionnelle et les activités rémunératrices, dont certaines ont des débouchés extérieurs. A Dadaab, par exemple, des prêts ont été octroyés à des réfugiés créant des entreprises liées à l'"exportation" des produits alimentaires. On estime que 20 pour cent des vivres du PAM sont vendus par les réfugiés de manière à obtenir d'autres produits essentiels (dont des produits alimentaires différents). Ce que l'on ne sait pas, toutefois, c'est de quelle manière et à quelle échelle ont lieu ces échanges commerciaux, et quel impact ils ont sur la communauté des réfugiés dans son ensemble. La mission estime qu'il est nécessaire de connaître beaucoup mieux l'économie *intérieure* des camps de réfugiés et l'économie *extérieure* vis-à-vis des commerçants kényens. Un suivi périodique des échanges entre les camps et les villes locales devrait permettre de déterminer les quantités de vivres "exportés" et de vérifier qu'elles restent dans des limites acceptables.

Vivres-contre-travail

35. La mission estime qu'il est utile de définir trois principales catégories de réfugiés en fonction de leurs actifs et de leur accès aux ressources: ceux qui peuvent faire du commerce, ceux qui ont des chances de trouver un emploi, et ceux qui n'ont aucune possibilité de revenu. Il est clair que ceux qui se situent dans une tranche de revenu relativement élevée sont peu nombreux⁵, et une stratégie de distribution de vivres discriminatoire n'est absolument pas réalisable du fait que: a) les plus vulnérables forment la grande majorité; b) bien que cette hypothèse n'ait pas été expérimentée, l'hostilité à une distribution de vivres discriminatoire pourrait provoquer des incidents sur le plan de la sécurité; c) la dynamique sociale des camps "rééquilibrerait" probablement la distribution de produits alimentaires d'une manière telle que les plus vulnérables ne seraient pas dans une meilleure position.

⁵ D'après les *SCF-UK Food Economy Updates*, ce groupe s'est accru au cours des trois dernières années pour atteindre environ 10 à 15 pour cent.



36. Il pourrait être néanmoins possible, sur une petite échelle, de cibler les vivres grâce à divers dispositifs tels que les vivres-contre-travail—y compris la formation professionnelle et l'amélioration de l'environnement. D'après la mission, il semblerait qu'il y ait davantage de possibilités pour des projets pilotes de cet ordre à Kakuma qu'à Dadaab. A titre d'exemple, les projets de prise d'eau en vue d'étendre les jardins potagers sont un domaine d'activité dont la communauté soudanaise en particulier pourrait tirer avantage. Cependant, tous les travaux d'amélioration des infrastructures devraient être entrepris en étroite collaboration avec les autorités kényennes locales et avec leur participation, et il faudrait s'employer à associer les Turkana les plus démunis à ces projets.

Activité rémunératrices

37. Pour obtenir des articles non alimentaires, les réfugiés doivent vendre une partie de leurs rations. La plupart des programmes de formation des ONG ne sont pas orientés vers des compétences "commercialisables" à l'intérieur des camps, mais plutôt vers une formation professionnelle utilisable "après le rapatriement". La production d'articles de base peu coûteux (chaussures, vêtements, savon, etc.) n'a pas eu la priorité. La formation professionnelle devrait être réorientée dans ce sens et prévoir des incitations.

PRIORITES EN MATIERE DE PARITE ENTRE LES SEXES

38. Les chiffres récapitulatifs ventilés par sexe au 1^{er} septembre 1999 pour Dadaab et Kakuma sont les suivants:

	Population total	Femmes de moins de 18 ans	Femmes de plus de 18 ans	Pourcentage de femmes au total
Kakuma	81 343	16 251	16 720	40,5
Dadaab	122 712	28 802	27 725	46

39. Les Engagements du PAM en faveur des femmes exigent que des mesures concrètes soient prises dans leur intérêt à tous les niveaux de la programmation. A Kakuma et à Dadaab, la programmation est différenciée par sexe dans trois domaines:
- Distribution.** Le PAM, le HCR et ses partenaires d'exécution ont déployé des efforts concertés pour inciter un plus grand nombre de femmes à collecter les rations pour leur famille. On a enregistré une augmentation de la participation des femmes à la distribution, ce qui toutefois doit être interprété en prenant en considération: a) qu'à Dadaab, pour des raisons d'ordre culturelle, ce sont les femmes somaliennes qui de toutes façons pourvoient à la nourriture; b) que, dans les deux camps, les femmes n'ont pas nécessairement la priorité sur les sites mêmes de distribution.
 - Participation.** La mission a noté un accroissement encourageant la participation des femmes à tous les comités et structures collectives communautaires, les femmes étant notamment acceptées comme "porte-parole" de leur groupe ethnique. A Kakuma, toutefois, la participation des soudanaises reste faible.
 - Violences dirigées contre les femmes.** Les partenaires d'exécution intervenant à Kakuma (FLM) et à Dadaab (CARE) ont formé chacun des groupements féminins de coordination qui traitent des problèmes de violence, de vols et de banditisme.



40. Les groupements féminins se déclarent fréquemment préoccupés par le nombre d'agressions sexuelles perpétrées pendant le ramassage du bois de feu à l'extérieur des camps. A Dadaab, 149 cas d'agressions sexuelles ont été signalés au HCR en 1998. Ce chiffre est tombé à 45 entre janvier et août 1999. Depuis juillet 1998, l'Office allemand de la coopération technique (GTZ) distribue à toutes les familles du bois de feu couvrant 25 pour cent de leurs besoins. Cependant, on ne peut établir aucune corrélation entre la distribution de bois de feu et la réduction du nombre des agressions sexuelles car: a) les cas signalés ne sont pas détaillés—c'est-à-dire qu'ils se produisent aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des camps; b) l'enquête menée par le GTZ en novembre et décembre 1998 a indiqué que relativement peu de femmes sortaient du camp uniquement pour le bois de feu, et a conclu que la corrélation était mal établie.
41. Il était important d'établir un lien entre le ramassage du bois de feu et la fréquence des viols, car en 1998 un don de 1,5 million de dollars accordé par le Département d'Etat américain (Bureau de la population, réfugiés et émigration) a été affecté par le HCR, par l'intermédiaire du GTZ, au programme de distribution de bois de feu sur la base de la corrélation ci-dessus. Malgré la gravité des viols et de l'insécurité régnant de manière générale dans les camps, il faut également rappeler que, dans le cadre de son programme de réinstallation (et des critères de sélection du Gouvernement américain), le HCR donne la préférence aux victimes d'agressions sexuelles, ce qui a donné lieu à certains abus.
42. Environ 3 000 réfugiés, dont 40 pour cent de femmes, ont été employés à titre incitatif (rémunérés par des organismes d'aide) par des ONG en 1997–98, dans les domaines de l'éducation, de la santé communautaire, de la sécurité, ainsi que de la manutention et de la distribution des produits alimentaires. Leur rémunération a été estimée à environ 29 dollars par mois. Le HCR indique que, même si le nombre de ces travailleurs a chuté après les compressions budgétaires de 1998, ces incitations représentent 15 à 20 pour cent de son budget exécuté par l'intermédiaire des ONG. Cette initiative, à laquelle s'ajoutent les mesures spécifiques d'incitation du PAM en faveur de nombre de ces projets, constitue une importante stratégie non alimentaire additionnelle qui contribue à améliorer les moyens de subsistance.

PARTICIPATION DES COMMUNAUTÉS

43. Les travailleurs employés à titre incitatif constituent une importante catégorie économique parmi les réfugiés. A Dadaab, leur effectif est tombé de 1 730 en 1996 à 1 283 en 1999. A Kakuma, au cours de la même période, ce chiffre est passé de 1 150 à 1 350. Compte tenu de l'accroissement de la population dans les deux camps depuis 1996, le pourcentage de travailleurs employés à titre incitatif a nettement chuté. Selon les ONG, cette réduction du nombre de travailleurs rémunérés est principalement imputable aux compressions du budget du HCR de 1997, bien que la mission ait constaté qu'une réorganisation et une rationalisation des services étaient parfois nécessaires et qu'elles n'ont pas eu d'incidence notable sur la qualité du programme.
44. Des mécanismes de gestion et de participation des communautés ont été mis en place par les ONG partenaires d'exécution, notamment:
- *A Kakuma*—les chefs de groupe (appartenant à chacun des huit principaux groupes ethniques) participent à toutes les réunions sectorielles et jouent un rôle essentiel dans la liaison avec les communautés et l'information. Les services communautaires et de protection sont passés en revue lors de réunions hebdomadaires. Par ailleurs, les problèmes relatifs à l'aide alimentaire sont retransmis par l'intermédiaire du Comité



consultatif pour les produits alimentaires. Le mécanisme des chefs de groupe ne correspond pas à des services fournis à l'échelon des groupes; ceux-ci sont plutôt assurés au niveau individuel. Pour les distributions de vivres par exemple, il n'est pas fait appel à la communauté ou aux valeurs culturelles pour assurer l'identification des plus nécessiteux.

- *A Dadaab*—le programme d'autogestion communautaire de CARE, au titre duquel les réfugiés jouent un rôle actif dans la gestion et l'exécution de toutes les activités sectorielles, a été entrepris en 1998 dans le but de favoriser la participation et l'autosuffisance. Il est peut-être erroné de présenter ce programme comme une stratégie d'"autosuffisance". S'agissant des distributions de vivres par exemple, la composante gestion effectuée avec une main-d'œuvre bénévole, ce qui était auparavant exécuté par les travailleurs employés à titre incitatif. L'accent est mis davantage sur la prestation de services que sur la responsabilisation.

REFUGIES ET POPULATION LOCALE

45. Depuis la création en 1991 du camp de réfugiés de Kakuma, la population locale est passée d'environ 5 000 personnes à 30 000 ou 40 000. A Dadaab, la population dépasse aujourd'hui 10 000 habitants (18 000 pour l'ensemble du district) contre 800 en 1992. Les phénomènes d'allégeance ethnique (habituellement selon les clans) et les échanges commerciaux connexes ont créé à Dadaab une sorte de symbiose entre le camp et les populations locales. Ce n'est pas le cas à Kakuma. Là, la population locale Turkana, après plusieurs années successives de sécheresse et faute d'investissements dans les infrastructures, est dans une situation beaucoup plus difficile que les réfugiés. En fait, la distribution des vivres à Kakuma attire comme un aimant les pasteurs Turkana (surtout les femmes et les enfants) qui cherchent à tirer avantage de menus travaux et de petit commerce et même à mendier.
46. Les atteintes à l'environnement imputables au camp de réfugiés de Kakuma sont peut-être plus graves qu'à Dadaab. L'unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) du PAM a conclu en septembre 1999 que des projets vivres-contre-travail menés dans des domaines tels que le reboisement, la gestion de l'eau et l'assainissement amélioreraient la situation de la population locale tout en réduisant les tensions avec les réfugiés.

COORDINATION, PLANIFICATION ET DOTATION EN PERSONNEL

Planification conjointe

47. Le mémorandum d'accord PAM/HCR, révisé en 1997, prévoit une étroite coopération dans la planification des activités des camps. La mission a constaté que cela était le cas, mais elle s'est inquiétée du fait qu'aucun plan conjoint n'était suivi au niveau des camps pour ce qui est de: a) la coordination interinstitutionnelle; b) la définition d'indicateurs de suivi; c) une stratégie de désengagement envisageable à long terme. La mission conjointe PAM/HCR/donateurs d'évaluation des besoins alimentaires conduite en 1997 a recommandé de préparer un plan d'action conjoint pour Kakuma et Dadaab, et de l'actualiser tous les trimestres. Même s'il est peut-être peu réaliste de prescrire une mise à jour trimestrielle, ce plan n'a été élaboré qu'une fois à Dadaab (1997) et jamais à Kakuma.



48. La mission a réaffirmé l'importance d'un plan d'action conjoint prospectif mettant l'accent sur les résultats attendus et sur les rôles des institutions arrêtés d'un commun accord. Il devrait être renégocié et élaboré tous les 12 mois.

Capacités du PAM en matière de personnel

49. Le mémorandum d'accord PAM/HCR révisé a pris effet en 1997, exigeant la parité dans les négociations à l'échelon local. Cependant, jusqu'ici, le PAM emploie sur place à Kakuma un fonctionnaire débutant au regard du HCR, ce qui a créé quelques problèmes pour la mise en application du mémorandum. En cas de divergences d'opinion (s'agissant par exemple du degré de participation des ONG à la préparation du plan d'action conjoint), l'avis du HCR l'a emporté. La question de la mise à niveau des personnels du PAM n'a été prise en considération qu'après l'approbation du quatrième élargissement de l'IPR 4961 (en mai 1998), ce qui signifie qu'une modification ne peut être apportée qu'après la fin de la phase actuelle de l'IPS (septembre 2000).
50. Seules deux surveillantes sur le terrain (des Kényennes sous contrat SSA) s'occupent des trois camps de Kakuma. Elles sont responsables du suivi des vivres et de la suite donnée aux priorités en matière de parité entre les sexes. Même si elles sont bien formées et compétentes, il faudrait engager au moins un surveillant supplémentaire sur le terrain de manière à ce que chaque camp puisse être convenablement couvert. De même, du fait de l'installation imminente de deux entrepôts mobiles supplémentaires, ce qui portera leur nombre à huit, il pourrait être nécessaire d'engager au moins un commis de plus au PLA. En bref, le personnel et le matériel, notamment les véhicules, sont insuffisants pour la charge de travail actuelle à Kakuma. Des ordinateurs et des véhicules ont été achetés, mais sont bloqués depuis des mois à Mombasa en attendant l'autorisation du gouvernement.

Mémorandum d'accord et capacités du PAM en matière de personnel

51. Les modifications apportées au mémorandum d'accord PAM/HCR (dernière version en 1997) vont dans le sens d'un renforcement des responsabilités du PAM, s'agissant en particulier du suivi et de la conception du programme en concertation, et de l'établissement des priorités relatives à l'aide alimentaire. Ces obligations, auxquelles s'ajoutent les Engagements du PAM en faveur des femmes, nécessitent une mise à niveau du personnel et une augmentation de ses effectifs. Actuellement, le personnel local du PAM est dans une position de faiblesse sous trois principaux rapports: premièrement, à Dadaab et à Kakuma, les chefs des bureaux auxiliaires sont des débutants par rapport à leurs homologues du HCR; deuxièmement, les surveillants sur le terrain ont reçu une formation insuffisante pour remplir leurs fonctions élargies; et troisièmement, les effectifs ne tiennent pas compte de l'accroissement de la charge de travail. Une certaine confusion a régné entre le PAM et le HCR à propos des rôles respectifs de chacun, le HCR ne comprenant pas parfaitement quelles sont ses responsabilités solidaires en matière notamment de suivi après distribution et au niveau des ménages.
52. La mission a estimé que les difficultés financières générales ont conditionné la dotation en personnel et en ressources non seulement au niveau du camp, mais également pour l'ensemble du programme, ce qui a des conséquences pour la sécurité, l'affectation des véhicules et la formation. Malgré ces points faibles, la mission constate par ailleurs que le programme, évalué uniquement sur le plan de la livraison des produits et de la dotation en personnel, a un meilleur rapport coût/performance que les programmes analogues du PAM dans le monde entier.



RECOMMANDATIONS

Générales

53. La ration alimentaire générale complète de 2 100 kcal/personne/jour devrait être maintenue pour tous les réfugiés des deux zones d'installation.

Enregistrement des réfugiés

54. Le HCR devrait traiter avec les autorités locales et rouvrir, dans les meilleurs délais, le centre d'accueil (frontalier) de Liboi afin de filtrer les nouveaux réfugiés venant de Somalie. Les réfugiés ne devraient pas être enregistrés dans les camps.
55. Le HCR devrait encourager l'adoption rapide de cartes d'identité pour les réfugiés conformément à la politique du gouvernement et débloquer les fonds nécessaires à cet effet.
56. Avec l'appui du gouvernement, le HCR et le PAM devraient définir conjointement des procédures pour évaluer l'ampleur et les conséquences des irrégularités dans l'enregistrement.

Distribution des vivres

57. A Kakuma en particulier, le HCR, le PAM et les partenaires d'exécution devraient réexaminer la question de la distribution des vivres dans son ensemble, sans perdre de vue les problèmes de sécurité. Cet examen interinstitutions devrait prendre en considération les facteurs suivants:
- a) le retour à une distribution mensuelle;
 - b) l'effort à fournir parallèlement pour améliorer la sécurité de la communauté afin de protéger les stocks vivriers des ménages;
 - c) l'analyse coûts/avantages du projet de PLA pour chaque camp;
 - d) l'évaluation des coûts/avantages relatifs du PAM par rapport à son partenaire d'exécution en tant que gestionnaire du PLA.
58. Conformément aux prescriptions du mémorandum d'accord PAM/HCR, un dispositif de surveillance périodique, par sondage, de la sécurité alimentaire des ménages devrait être mis en place, afin de suivre les modes de consommation, la diversification du régime alimentaire, la répartition des vivres au sein de la famille, etc.

Indicateurs nutritionnels

59. Maintenant que la majorité des réfugiés n'est plus dans une situation d'urgence critique, il serait utile d'inclure dans les enquêtes annuelles des paramètres supplémentaires tels que le rapport taille/âge, l'indice de masse corporelle des adultes et l'insuffisance pondérale à la naissance, qui permettraient d'évaluer la malnutrition chronique.
60. Afin d'améliorer le dispositif de surveillance de la santé et de la nutrition à Kakuma, un apport plus technique allant bien au-delà des conseils dispensés actuellement de temps à autre, est nécessaire. A Dadaab, l'enregistrement des données, l'analyse de leur collecte, leur interprétation et leur utilisation par MSF-B sont effectués de manière très professionnelle. Les mêmes normes devraient être requises à Kakuma.



Assortiment alimentaire et aliments de complément

61. Le HCR devrait étudier sans délai comment améliorer la formation et les démonstrations relatives à la cuisson du mélange maïs-soja, afin d'empêcher la perte de micronutriments pendant la préparation.
62. Le HCR devrait allouer suffisamment de fonds pour permettre la fourniture régulière des aliments de complément. Par ailleurs, le HCR devrait étudier le moyen de développer la production locale, y compris les méthodes de traitement et de conservation.

Alimentation sélective

63. Dans les deux zones d'installation, le HCR et les autres partenaires d'exécution devraient intensifier leurs efforts pour enseigner aux mères comment nourrir leurs enfants.
64. Un groupe de travail sur la nutrition devrait être constitué parmi ceux qui sont concernés par cette question afin de fixer des critères d'hospitalisation appropriés. Sous réserve d'un nouvel examen dans le cadre du groupe de travail, la mission suggère de ramener progressivement le critère à <75 pour cent du rapport poids/taille de référence", avec sortie de l'hôpital lorsque le rapport poids/taille dépasse 80 pour cent de la valeur de référence. Parallèlement, les caractéristiques des familles défaillantes et de celles qui ont des taux élevés de réadmission devraient être étudiées et la priorité devrait leur être donnée pendant les visites à domicile.
65. Le HCR et le PAM devraient demander au partenaire d'exécution une évaluation du programme d'alimentation sélective, deux ans après la mise en application des modifications ci-dessus. Il faudrait alors envisager d'abandonner l'alimentation sélective au profit de la distribution de la ration générale, tout en poursuivant le programme d'alimentation thérapeutique et l'éducation nutritionnelle renforcée à l'intention des mères. Pour ce faire, un système bien organisé d'enregistrement des hospitalisations, des défaillances, des réadmissions, de la durée du séjour, etc., est nécessaire, ainsi qu'une collecte mensuelle scrupuleuse des données.
66. Le HCR et les partenaires d'exécution devraient réexaminer leurs procédures de la manière suivante:
 - a) L'alimentation complémentaire devrait être accordée aux femmes enceintes sur la base d'une évaluation nutritionnelle.
 - b) Pour les mères allaitantes, une carte de rationnement devrait être fournie pour le nouveau-né immédiatement après l'accouchement, ce qui permettrait aux mères qui reçoivent des rations d'améliorer leur régime alimentaire et d'avoir davantage de lait jusqu'à ce que le nourrisson soit en âge d'être sevré. Cette méthode donne à la mère la possibilité de diversifier son régime alimentaire en achetant des aliments nutritifs (viande, lait, légumes, etc.).

Mineurs non accompagnés à Kakuma

67. Le HCR, le PAM et les partenaires d'exécution devraient passer en revue les objectifs du programme d'alimentation scolaire, mesurer si possible l'impact de l'intervention nutritionnelle spécifique d'origine et, compte tenu de ces éléments d'appréciation, évaluer les solutions possibles pour la poursuivre ou non.
68. Un lien devrait être établi entre la production de légumes, leur consommation et l'éducation nutritionnelle dans les écoles, de manière à ce que les garçons soudanais en particulier prennent conscience de la valeur nutritionnelle des ressources limitées dont ils disposent.



Commerce des produits alimentaires

69. Le PAM/HCR devraient procéder à un suivi périodique des relations commerciales entre les réfugiés, les "intermédiaires" et les fournisseurs/acheteurs kényens. A ce titre, on étudierait: a) quelle est l'importance relative de l'aide alimentaire, utilisée pour des échanges; et b) si la quantité d'aide alimentaire (et non alimentaire) "exportée" des camps concorde avec les preuves subjectives faisant état de niveaux d'échange acceptables (et si non, pourquoi).

Vivres-contre-travail

70. Une étude de faisabilité devrait être entreprise pour un projet pilote vivres-contre-travail à Kakuma portant sur la prise d'eau (provenant des crues saisonnières) et sur l'expansion de la culture maraîchère le long de la rivière. Elle devrait inclure une analyse coûts/avantages, y compris une évaluation de la participation de la communauté au suivi et à la gestion, et de l'incidence pour le PAM et le HCR sur le plan des ressources.

Formation de revenu

71. La formation professionnelle, démarche allant dans le sens de la production de revenu dans l'enceinte du camp, devrait être réorientée vers des produits commercialisables peu coûteux. Ceux qui participent à la formation devraient également bénéficier de mesures d'incitation, et les matériaux nécessaires devraient être fournis gratuitement.

Priorités en matière de parité entre les sexes

72. Les conclusions et les recommandations de l'étude sur la parité entre les sexes conduite par le PAM/HCR en 1997-98 devraient être révisées, actualisées et mises à la disposition de toutes les institutions partenaires.
73. Une évaluation de la sécurité devrait être menée par le HCR afin de cerner certaines des graves insuffisances des dispositions actuelles. Si la réponse réside dans des mesures d'autodéfense prises par la communauté (patrouilles de nuit, clôtures plus efficaces, etc.), une approche interinstitutions du problème, plus intégrée, devrait être prévue et exposée dans le plan d'action conjoint.

Participation de la communauté

74. Il faut encourager le HCR et les partenaires d'exécution à revoir la terminologie et les fonctions correspondantes assignées aux participants réfugiés afin de faire nettement la distinction entre participation, autogestion et responsabilisation.
75. Il faudrait redoubler d'efforts pour s'assurer, à Dadaab en particulier, que les représentants de la communauté ne se sont pas "auto-élus" et ne représentent pas toujours l'élite politique ou économique. On pourrait par exemple adopter une représentation par zone.

Réfugiés et population locale

76. Le HCR, le gouvernement, le PAM et les partenaires d'exécution devraient conduire une étude de faisabilité portant sur les projets vivres-contre-travail, qui profitent à la population Turkana locale de Kakuma tout en réduisant les effets préjudiciables de l'installation de réfugiés sur une longue période.



Coordination, planification et dotation en personnel

77. Un plan d'action conjoint devrait être préparé (ou actualisé dans le cas de Dadaab) par le HCR, le PAM et les partenaires d'exécution avec des délais précis, indiquant entre autres:
- a) la livraison et la distribution des vivres et des articles non alimentaires pour les 12 mois à venir;
 - b) une série d'indicateurs de suivi, la répartition du travail nécessaire pour les respecter, et le format des rapports;
 - c) une matrice des activités des institutions à l'intérieur des camps;
 - d) l'établissement de priorités en faveur de certaines activités par rapport à d'autres, de manière à ce que toute compression budgétaire suive des plans arrêtés au préalable; et
 - e) une stratégie concernant plusieurs scénarios parmi lesquels: dispositif d'intervention en cas de changements majeurs du nombre des réfugiés, y compris d'afflux importants; rapatriement sur une grande échelle organisé par le HCR; fermeture des camps pour des raisons de sécurité et/ou par un décret du gouvernement; réduction des ressources imposée par les donateurs; changement dans les modalités de l'aide alimentaire dans le sens d'une plus grande autosuffisance et d'une réduction de la ration générale.
78. Il faudrait préparer le plan d'action conjoint en mettant l'accent sur les résultats attendus et sur les rôles des institutions arrêtés d'un commun accord. Il devrait être renégocié et élaboré tous les 12 mois.
79. Le PAM devrait examiner en particulier ses moyens en matière de personnel affecté aux camps, sur le plan des effectifs, de la formation et de l'ancienneté, de manière à répondre convenablement aux exigences du mémorandum. Il est par ailleurs recommandé que le HCR et le PAM, par le biais du plan d'action conjoint et de manière bilatérale, examinent sans délai les responsabilités respectives de chaque institution sur le terrain, et s'assurent qu'il est tenu compte de cet examen dans les profils de poste, les affectations de véhicules, etc.

