

برنامج
الأغذية
العالمي

Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos



Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 19 - 22 octobre 1998

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/98/5/2
16 septembre 1998
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION SUR L'OPÉRATION D'URGENCE TADJIKISTAN 5253.00

Aide alimentaire d'urgence pour les groupes vulnérables¹

Coût total des produits alimentaires	8 549 975 dollars
Coût total pour le PAM	16 037 736 dollars
Date de l'approbation	16 mai 1997
Durée	Un an (1er avril 1997– 31 mars 1998)
Date de l'évaluation ²	Octobre/novembre 1997

Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En novembre 1997, un dollar des Etats-Unis équivalait à 830 roubles tadjiks.

¹ Le rapport complet est disponible, sur demande, en anglais seulement.

² La mission était composée d'un fonctionnaire principal (évaluation) du PAM (chef d'équipe) et d'un économiste du développement (consultant du PAM).

RÉSUMÉ

L'opération qui a bénéficié d'une aide du PAM a permis de fournir une aide alimentaire aux personnes dans le besoin à une époque où la guerre civile et la transformation radicale du système socio-économique avaient fait qu'une importante partie de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté. La formule retenue pour cibler les bénéficiaires, quoique très complète, doit être encore affinée dans la perspective d'une réduction progressive de l'aide. Cependant, la mission a estimé que l'aide alimentaire du PAM restait nécessaire en l'absence d'une amélioration marquée de l'économie qui se traduirait également par des avantages pour les groupes les plus vulnérables et le rétablissement du système d'aide sociale. Parmi les activités vivres-contre-travail, le programme de bail à ferme mérite une attention toute particulière compte tenu des avantages qu'il a apportés et qu'il peut continuer d'apporter à divers niveaux. Toutefois, la situation dans le pays doit être suivie de près pour qu'on puisse en temps utile et à mesure que la situation s'améliore demander au gouvernement et aux collectivités de s'engager davantage envers les bénéficiaires actuels de l'aide du PAM et d'assumer une responsabilité et un rôle accrus.

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:	A. Wilkinson	tel.: 066513-2029
--------------------------------------	--------------	-------------------

Fonctionnaire principal (évaluation):	B. Henze	tel.: 066513-2033
---------------------------------------	----------	-------------------

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.: 066513-2641).



HISTORIQUE

1. Après la dissolution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), le Tadjikistan, qui a toujours figuré parmi les plus pauvres de ses pays membres, a connu un effondrement économique et politique. En outre, la guerre civile a entraîné le déplacement de près d'un million de personnes et la mort de 20 000 à 40 000 autres. L'augmentation des prix des aliments et les pénuries de vivres se sont traduites par une malnutrition généralisée. Quatre-vingts pour cent de la population vivait selon les estimations en dessous du seuil de pauvreté en 1997.
2. Depuis la fin de la guerre civile en 1993, les périodes de paix ont alterné avec des éclats de violence. Cependant, 1997 a été la première année depuis l'indépendance marquée par une stabilisation de la production industrielle et agricole et par l'instauration d'un fragile accord de paix.
3. A la fin de 1993, la plupart des personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) étaient revenues dans leurs régions d'origine où elles ont trouvé des conditions très difficiles: habitations détruites, grave crise économique et harcèlement. Les groupes les plus vulnérables étaient ceux qui dépendaient auparavant de l'aide de l'Etat et dont les moyens de survie étaient donc très limités.
4. A la suite d'un appel des Nations Unies, le PAM a entrepris des distributions de vivres au milieu de 1993 dans la région de Khatlon, la plus durement touchée par la guerre civile. Les rapatriés, PDI et personnes gravement touchées par la guerre s'élevaient au total à 500 000.
5. Pour répondre à la dégradation générale inquiétante des conditions sociales dans le pays à la fin de 1993, le PAM—en accord avec les Ministères de l'éducation et de la santé—a modifié les modalités de sélection des bénéficiaires de l'aide en renonçant aux critères géographiques et en appliquant un programme national en faveur des groupes vulnérables au lieu de se limiter aux populations touchées par la guerre.
6. La situation des approvisionnements alimentaires du PAM en 1995 a permis un élargissement de l'opération à d'autres zones hautement prioritaires (telles que Garm et la région autonome de Gorno-Badakshan (GBO)) ainsi que des activités supplémentaires (par exemple, vivres-contre-travail (VCT) pour la reconstruction des logements endommagés par la guerre).
7. L'appel du PAM pour le troisième élargissement était censé couvrir les besoins alimentaires supplémentaires de 485 000 personnes, sur une population vulnérable totale estimée à 705 000 personnes.

NATURE ET CHAMP D'ACTION DE L'EVALUATION

8. L'objet de l'évaluation était d'analyser les résultats de l'intervention d'urgence—en particulier l'élargissement 3—et notamment le rôle de normalisation joué par le PAM du point de vue du redressement et de la réinstallation. En se basant sur les résultats obtenus dans le passé, les éléments positifs et négatifs et les enseignements tirés, l'évaluation devait aboutir à des recommandations visant à renforcer l'opération en cours et à formuler une stratégie future d'aide alimentaire au pays.



9. Outre une évaluation du bien-fondé de l'aide alimentaire du PAM dans le contexte de la situation socio-économique et politique particulière du pays, une attention particulière devait être accordée à l'efficacité du ciblage et à d'autres questions essentielles telles que la capacité d'exécution (y compris l'exécution directe par le PAM par rapport à l'exécution menée par le biais d'ONG et d'autres partenaires) ainsi qu'à l'efficacité de la coordination et de la collaboration entre le PAM et les autres donateurs.

RESULTATS ET CONCLUSIONS

Stratégies d'intervention

10. La principale stratégie d'intervention du PAM au Tadjikistan a été la distribution gratuite de vivres dans le cadre de programmes d'alimentation de groupes vulnérables et de projets vivres-contre-travail (VCT). Au moment de l'évaluation, l'élargissement 3 était opérationnel depuis sept mois et couvrait 87 pour cent du nombre de bénéficiaires prévu au départ, à proportion de 98 pour cent pour les programmes d'alimentation de groupes vulnérables (89 pour cent de l'objectif initial) et de deux pour cent seulement pour les projets VCT (50 pour cent des objectifs prévus). L'annexe I fournit des détails supplémentaires. L'opération a donc donné en termes quantitatifs des résultats satisfaisants pour les programmes d'alimentation de groupes vulnérables et moins bons pour les projets VCT qui sont nouveaux et demandent des apports supplémentaires.

Alimentation de groupes vulnérables

11. Le nombre de bénéficiaires de programmes d'alimentation de groupes vulnérables (quelque 437 000) a atteint 89 pour cent de l'objectif initial de l'élargissement 3. Dans l'ensemble, la mission a estimé que l'aide apportée par le PAM dans ce cadre s'est traduite par un programme transparent et assez bien ciblé (avec quelques réserves en ce qui concerne ce deuxième point). Le rôle que l'aide alimentaire a joué pour la survie et la réinstallation de la population a été manifeste dans un pays qui n'est pas seulement dévasté par la guerre civile mais aussi touché par une profonde transformation socio-économique qui a fait qu'une importante partie de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Des enquêtes nutritionnelles localisées indiquent que le taux de malnutrition aiguë est faible. Cela est attribuable, du moins en partie, aux approvisionnements alimentaires réguliers du PAM mais les cas de retard de croissance et de dépérissement restent nombreux. Des études socio-économiques ont montré que l'alimentation de groupes vulnérables restait un palliatif nécessaire pour renforcer la capacité de la population de résister à l'adversité.
12. Cependant, il existe un risque de dépendance si le PAM (et les autres donateurs) sont perçus comme prêts à se substituer indéfiniment à l'ancien système de protection sociale, lequel fonctionnait bien. Pour empêcher cela, le PAM, en collaboration avec le gouvernement et les collectivités, devrait insister dès que possible sur la nécessité des contributions des bénéficiaires et des autorités locales.
13. En ce qui concerne l'utilisation des rations du PAM à l'intérieur des ménages, on dispose de peu d'informations concernant la mesure dans laquelle les rations sont directement consommées par les différents bénéficiaires, partagées au sein du ménage ou échangées dans le cadre d'un système de troc. Il ressort d'entrevues avec des bénéficiaires que le partage des rations du PAM avec des ménages voisins non bénéficiaires se pratiquait couramment (autre mécanisme de survie). En conséquence, faute de données précises, il n'a



pas été possible de démontrer quantitativement les effets de l'aide alimentaire du PAM sur les ménages en termes de soutien nutritionnel direct ou de transfert de revenu.

Vivres-contre-travail

14. Malgré la part très limitée des projets VCT dans l'ensemble de l'opération et le fait que 50 pour cent seulement de l'objectif de l'élargissement 3 aient été atteints, l'importance des activités VCT pour le redressement et le développement à long terme du Tadjikistan ne doit pas être sous-estimée. Ces activités encouragent l'autonomie et l'initiative—attitudes importantes dans un pays auparavant tributaire des interventions de l'Etat.
15. Sur les 72 projets opérationnels en 1996 et 1997, 57 intéressaient des projets d'affermage et 15 des projets de nettoyage de canaux et autres. Les projets de bail à ferme font partie intégrante de la privatisation des terres et de l'autonomisation des groupes vulnérables alors que les autres projets sont des exemples pilotes de la manière dont une activité économique locale à petite échelle peut être menée grâce à une approche coopérative.
16. Les surveillants de l'aide alimentaire du PAM ont pris l'initiative—compte tenu du manque d'expérience du pays en ce qui concerne ce type d'aide—de proposer des activités VCT lors de discussions avec les bénéficiaires et de rechercher une aide supplémentaire (apports techniques et articles non alimentaires) auprès d'autres organisations ainsi que la participation active des autorités locales. Stimulés par l'exemple, des groupes de population et des autorités locales ont demandé au PAM de les aider à lancer des programmes de ce type, par exemple pour remettre en état et nettoyer des canaux, ce qui semble indiquer qu'il existe des possibilités de développement des activités VCT.
17. Il faudra éviter d'accéder aux demandes de projets VCT pour les activités qui sont dans tous les cas menées par la communauté sans aide extérieure—telles que le ramassage normal des ordures—pour renforcer le sens de responsabilité des collectivités dont elles auront besoin quand elles devront compter sur elles-mêmes.

Projets d'affermage

18. Les projets d'affermage, dans le cadre desquels des terres agricoles collectives appartenant à l'Etat (Kolkhozes) sont louées pour une période donnée à des bénéficiaires recensés et aidés par le PAM, ont constitué une partie relativement restreinte de l'intervention d'urgence, intéressant en 1996 quelque 95 participants sur 47 hectares et en 1997 quelque 300 participants sur 150 hectares. Cependant, ils ont été novateurs et utiles puisque les bénéficiaires ont produit des vivres et acquis une expérience de la privatisation. Ces initiatives profitent de manière plus durable aux populations que si ces dernières étaient des bénéficiaires nets de l'aide. En même temps, elles constituent des exemples de la manière dont, avec une assistance limitée, la population peut être progressivement intégrée dans l'économie.
19. Ces initiatives sont également remarquables en ce sens qu'elles font appel à des personnes qui n'ont aucune expérience de la gestion des petites exploitations. Les compétences agricoles des participants se limitent en général à celles qu'ils ont acquises en cultivant un jardin potager ou en accomplissant certaines tâches dans les Kolkhozes telles que le désherbage, le ramassage du coton, le transport et la conduite de tracteurs. Les surveillants du PAM—qui n'ont pas de formation de gestionnaires ou d'agronomes—cherchent à fournir des conseils aussi bien sur la gestion des exploitations individuelles que sur l'action collective. Cependant, ils sont secondés par des agronomes tadjiks et étrangers



dans le cadre d'un accord entre le PAM et l'Agence pour la coopération et le développement techniques (ACTED).

20. Au cours des 12 premiers mois, les bénéficiaires des projets d'affermage reçoivent également des rations dans le cadre de l'alimentation de groupes vulnérables; ils sont ensuite rayés de la liste des bénéficiaires. En outre, chaque participant se voit attribuer dans le cadre de la formule VCT une ration quotidienne de trois kilogrammes de farine de blé pendant une période pouvant aller jusqu'à six mois, après quoi il ou elle est censé avoir rentré la première récolte. Le PAM s'est efforcé de subordonner la distribution des vivres à l'achèvement de certaines activités essentielles de chacun des groupes (par exemple le labourage) et à l'achat d'intrants. Les rations VCT sont souvent échangées contre des intrants (semences, engrais, location de machines, entretien des systèmes d'irrigation et des pompes). Cependant, dans la pratique, le PAM a fourni aux participants de 1996 des rations au-delà de la période convenue, ce qui risque de nuire au principe de l'autonomie.
21. Bien que les projets d'affermage soient généralement appréciés, certaines autorités locales ont peur de perdre du pouvoir et de l'influence en permettant une utilisation privée des terres, même si le gouvernement central s'est déclaré favorable à cette initiative et a mis en place le cadre juridique nécessaire. D'autres ont des préoccupations plus légitimes et craignent que les terres ne soient pas convenablement utilisées ou que les participants aux projets soient parfois peu enclins à fournir aux autorités des Kolkhozes des renseignements corrects sur leurs rendements (lesquels déterminent le montant du bail). Cette attitude de méfiance est considérée comme faisant partie de l'héritage du précédent système économique. Compte tenu de la nature pilote de ce type de projet, il est important de documenter soigneusement les expériences menées pour en tirer des enseignements lorsque l'aide du PAM prendra fin.
22. Quoi qu'il en soit, la formule consistant à baser le bail sur les rendements est difficile à gérer en termes de prévisibilité, de transparence et autres. Pour ne pas compromettre le succès des projets d'affermage et pour protéger les intérêts bien compris des Kolkhozes (qui jouent encore un rôle dans la situation économique d'une région ou d'un district), les Kolkhozes doivent pouvoir récupérer les terres lorsque les rendements agricoles sont inférieurs à ce qui était prévu du fait d'une mauvaise utilisation du sol.
23. Des travaux de nettoyage des canaux d'irrigation sont entrepris dans le cadre d'activités VCT dans les zones du projet, en partie pour appuyer les projets d'affermage et en partie pour répondre aux intérêts des Kolkhozes et les convaincre ainsi de mettre plus de terres à la disposition du projet.

ALIMENTATION EN INSTITUTION

24. La mission partage les préoccupations du bureau de pays du PAM qui tient à ne pas trop s'impliquer dans certains types d'activités (maisons de santé, orphelinats, écoles, hôpitaux et cantines) dont le coût doit à moyen terme être pris en charge par le gouvernement. Une autre approche—qu'encourage le bureau de pays du PAM—consiste à inciter les collectivités à assumer dans la mesure du possible la responsabilité directe de ces établissements ou à associer ces catégories de bénéficiaires à des projets basés sur la collectivité. Néanmoins, le PAM fournit à l'occasion des vivres pour assurer la soudure par l'intermédiaire d'autres organisations travaillant avec ces établissements de manière à éviter d'éventuelles interruptions dans leurs filières de distribution.



25. Des terres sont traditionnellement mises à disposition de certains établissements aux fins de compléter les salaires du personnel et les achats de vivres. Cependant, ces terres sont maintenant souvent utilisées par d'autres ou laissées à l'abandon. Les programmes VCT peuvent favoriser—quoique de manière limitée—la remise en état de ces parcelles dans l'intérêt du personnel et des pensionnaires.

ROLE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

26. L'aide alimentaire constitue un filet de sécurité pour une partie de la population la plus nécessiteuse grâce à des programmes d'alimentation de groupes vulnérables et permet de donner à ces groupes une plus grande autonomie grâce à des projets novateurs VCT qui produisent des avantages directs (de la nourriture dans le cas des projets d'affermage), mais sert également à montrer comment une nouvelle économie peut fonctionner grâce à une conjugaison d'initiative personnelle et d'action coopérative. Elle a renforcé les mécanismes de survie des pauvres soumis à des pressions considérables du fait de la transformation de l'économie.
27. Le bien-fondé de l'aide alimentaire et les avantages qui en découlent sont manifestes. Les personnes dépendant de l'aide sociale reçoivent en moyenne 1 000 roubles tadjiks par mois et les professionnels tels qu'enseignants et médecins reçoivent des salaires mensuels compris entre 2 000 et 3 000 roubles tadjiks (montant rarement atteint au cours des cinq dernières années). La valeur mensuelle de la ration quotidienne du PAM (7 590 roubles tadjiks) est huit fois supérieure à une retraite moyenne et 2,5 fois supérieure à un salaire de professionnel. En 1996, la valeur commerciale de l'assortiment alimentaire s'élevait à 4,30 dollars, contre neuf dollars en novembre 1997. Cela est un bon indicateur de l'inflation réelle à laquelle la population doit faire face pour acheter les denrées alimentaires de base dont elle a besoin. Il est donc évident que les ménages ne peuvent survivre s'ils ne comptent que sur les revenus du secteur formel. La situation a été aggravée par les nombreux contrôles de milices/militaires qui entravent la libre circulation des personnes et des biens (y compris des produits du PAM), ce qui n'encourage pas la population à entreprendre des activités économiques.
28. En aidant les cas sociaux, le PAM, en liaison avec d'autres, s'est effectivement substitué à l'Etat dans l'un de ses rôles importants. Le bureau de pays du PAM est conscient du risque de dépendance que cela implique. Toutefois, en l'absence d'un système de protection sociale efficace, l'aide alimentaire est actuellement la seule solution dans certains cas judicieusement choisis.

Les vivres par rapport aux espèces

29. Des entrevues avec des bénéficiaires ont montré que du fait de l'érosion continue du pouvoir d'achat, ces derniers préfèrent en général recevoir des vivres que des espèces. Les rations alimentaires ont un avantage par rapport aux espèces car même lorsque les denrées alimentaires qui les composent sont en générale disponibles sur le marché (Khathlon), elles ne sont pas accessibles aux pauvres. Dans d'autres régions (Gorno-Badakhshan) la farine de blé fait régulièrement défaut. Les systèmes de troc, comme à Garm, rendent les denrées alimentaires plus intéressantes que les espèces. Cependant, certaines ONG ont—avec des résultats mitigés—privilegié les espèces dans des zones où le troc se pratique afin d'injecter de l'argent dans l'économie.



30. Les chauffeurs recrutés par les autorités locales pour transporter les vivres du PAM des entrepôts jusqu'aux points de distribution finals sont payés depuis 1996 en espèces, formule qui a leur préférence. La mission craignait que les paiements en nature ne permettent de régler à bon compte les problèmes financiers du gouvernement et a estimé que des efforts supplémentaires devraient être faits non seulement pour assurer que les autorités s'acquittent de leurs obligations financières mais aussi qu'elles contrôlent mieux les barrages routiers (où des "paiements" sous forme de vivres doivent être effectués pour permettre le passage des produits du PAM).

PERSPECTIVES DE RETRAIT PROGRESSIF

31. Soixante-quatorze pour cent des bénéficiaires des programmes d'alimentation de groupes vulnérables du PAM ne sont pas des personnes valides. Ils représentent un groupe qui ne pourra jamais subvenir adéquatement à ses propres besoins. Le gouvernement n'a pas réussi (problèmes d'organisation, manque de ressources, système fiscal inadéquat, etc.) à résoudre le problème et le climat politique risque de ne pas lui permettre d'accorder la priorité à la protection sociale dans un proche avenir. Si l'assistance du PAM et de ses partenaires reste donc nécessaire, le PAM doit suivre de près la situation pour s'assurer que le gouvernement et les collectivités assument progressivement une plus grande part de responsabilité (par exemple en ce qui concerne les coûts du transport des produits).
32. Si les expériences VCT ont été dans l'ensemble positives, il est évident que cette formule ne peut beaucoup contribuer à la réduction progressive des secours distribués gratuitement dans le cadre des programmes d'alimentation de groupes vulnérables puisque ces derniers et les projets VCT sont destinés à des groupes très différents. Les personnes les plus nécessiteuses sont généralement celles qui sont inaptes au travail. En outre, les programmes VCT ne peuvent être indéfiniment développés car ils nécessitent une supervision intensive, raison qui explique en partie que 50 pour cent seulement de l'objectif est atteint. Vu la capacité d'exécution très insuffisante du gouvernement et des collectivités (laquelle doit être restaurée), le PAM doit trouver des partenariats solides.

BENEFICIAIRES ET CIBLAGE

Ciblage géographique

33. Le ciblage géographique du PAM pour les programmes d'alimentation de groupes vulnérables était fondé sur l'accessibilité, les besoins et la couverture des autres organisations; c'était là une approche apparemment raisonnable. Le PAM a essentiellement axé ses efforts sur la région de Khatlon, zone la plus touchée par la guerre et en même temps la plus accessible. Compte tenu de la solidité de son bureau auxiliaire et de la présence d'un nombre considérable de surveillants, le PAM a commencé par exécuter ses projets pilotes VCT dans cette région; jusqu'en novembre 1997, toutes les activités VCT étaient menées dans cette zone.
34. Les efforts de coordination entre les différents fournisseurs d'aide pour éviter les pénuries ou les excédents n'ont pas toujours été couronnés de succès car pour des raisons d'accessibilité et de sécurité ils se sont parfois concentrés sur certaines régions en négligeant d'autres. Ainsi, la crainte a été exprimée que la région de Garm, dont l'accès était interdit à la communauté internationale pendant une longue période, reçoive



maintenant trop d'aide, ce qui risque d'avoir des conséquences négatives sur les mécanismes que la population isolée a mis en place pour faire face aux difficultés économiques.

Choix des bénéficiaires

35. Au début de ses opérations, en 1993, le PAM a spécifiquement axé ses efforts sur les personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et les rapatriés. Cependant, cette approche a créé des tensions auprès des populations locales, dont une grande partie se trouve elle-même dans une situation très précaire. C'est pourquoi, depuis la fin de 1993, le PAM a entrepris de s'attaquer au problème de la vulnérabilité socio-économique de la population en général plutôt que de se concentrer sur les populations touchées par la guerre. Dans certaines régions géographiques, les PDI et les rapatriés recevraient une aide non pas en tant que tels mais chaque fois qu'ils relèvent des catégories retenues par le PAM.
36. Les catégories retenues par le PAM pour les programmes d'alimentation de groupes vulnérables et les projets VCT (voir annexe II) s'inspiraient du modèle utilisé en URSS pour déterminer les cas sociaux (mis à jour par le Ministère du travail et de la protection sociale). La liste des bénéficiaires du PAM est en fait un extrait (compte tenu des critères plus étroits du PAM concernant la vulnérabilité) de la liste gouvernementale des individus ayant droit aux prestations d'aide sociale¹. Certains bénéficiaires qui ne figurent pas parmi les plus nécessiteux des nécessiteux sont invariablement inclus alors que certaines personnes vulnérables sont exclues. Ainsi, les femmes de plus de 50 ans ayant cinq enfants ou plus sont considérées comme étant des cas sociaux par le Ministère du travail et de la protection sociale même si leur conjoint travaille—mais n'entrent pas dans les catégories de bénéficiaires du PAM. La question a été soulevée de savoir si ces familles nombreuses devaient automatiquement être considérées par le PAM comme particulièrement vulnérables.
37. La question reste de savoir si le coût de l'adaptation du système existant est justifié par rapport aux avantages qui pourraient découler de la détection de nombres importants de cas ne méritant pas de recevoir une aide. Si une analyse approfondie des conditions de recevabilité pourra fournir certaines indications (de manière idéale également au niveau des ménages), la réponse à cette question ne sera connue qu'une fois les études terminées. Une enquête menée par l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) en 1997 montre que parmi tous les ménages en situation d'insécurité alimentaire ayant fait l'objet de l'étude, 16 pour cent seulement reçoivent une aide adéquate; 27 pour cent reçoivent une aide insuffisante et 57 pour cent ne reçoivent pas d'aide du tout.
38. A tous les niveaux, le gouvernement s'est déclaré satisfait par les critères appliqués par le PAM pour définir les personnes les plus vulnérables. Cependant, cela pourrait signifier que l'aide du PAM couvre un groupe de bénéficiaires plus large que ce qui était théoriquement prévu, y compris certaines personnes qui ne figurent pas parmi les plus nécessiteuses, tandis que d'autres qui auraient besoin d'une aide sont laissées pour compte.
39. La mission a estimé que ce risque d'erreur de ciblage justifierait des efforts de rationalisation, c'est-à-dire qu'on réduise le nombre excessif de catégories de bénéficiaires pour se concentrer sur les personnes les plus nécessiteuses. Cela toucherait tout particulièrement les catégories d'invalides, les sourds et les aveugles, les ménages

¹ Toutefois, les paiements sont rarement effectués par le gouvernement.



comportant des membres appartenant à ces catégories n'étant pas automatiquement en situation alimentaire plus précaire que d'autres (opinion que confirme l'enquête menée en 1997 par ECHO).

40. En ce qui concerne l'amélioration des critères, on envisage d'évaluer de manière plus approfondie les besoins relatifs des différents bénéficiaires retenus et de vérifier qu'ils continuent de remplir les conditions requises pour recevoir une aide. La mission a estimé que cela pouvait être accompli lors des distributions en utilisant des questionnaires qualitatifs et quantitatifs concis et simples qui seraient mis au point sur la base des études et enquêtes réalisées. Cela faciliterait la mise à jour des listes de bénéficiaires. Il est évident que dans les conditions actuelles, le PAM ne peut associer davantage la communauté dans le choix des régions (à l'exception peut-être de Gorno-Badakhshan).
41. Cependant, outre la faisabilité discutable de remplir des questionnaires dans un environnement d'où la confidentialité est exclue (les bénéficiaires faisant la queue), cette méthode continuerait à ne s'adresser qu'aux individus puisque les informations sur les revenus et la consommation des ménages sont très limitées. Une enquête nutritionnelle et socio-économique complète serait nécessaire pour déterminer la vulnérabilité au niveau des ménages.

Personnes déplacées à l'intérieur du pays et rapatriés

42. Le PAM, qui avait cessé de considérer les PDI et les rapatriés comme des groupes cibles spécifiques, s'est rallié à des propositions de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du HCR tendant à réinclure ces catégories. Pour appuyer le processus de paix, le PAM a collaboré avec le HCR pour fournir pendant quatre mois une aide se composant de vivres, de couvertures et de feuilles en plastique pour les 6 000 réfugiés dont le retour était attendu en novembre/décembre 1997. Ces vivres étaient manifestement essentiels pour ces bénéficiaires en tant que mesure de secours à court terme et d'aide à leur installation.

EGALITE ENTRE LES SEXES

43. Le Tadjikistan se caractérise par un degré inhabituel d'égalité entre les sexes par rapport aux nations voisines. Ce phénomène est en grande partie attribué à la politique de l'ex-URSS qui prévoyait une large couverture des infrastructures sociales et de l'éducation. Cependant, la guerre civile ayant entraîné l'éclatement de nombreux ménages, la disparition d'hommes tués pendant la guerre et la prise en charge de nombreux ménages par des femmes, ces dernières ont été particulièrement touchées.
44. Les documents concernant l'intervention d'urgence indiquaient que les ménages dirigés par des femmes devaient se voir accorder une attention particulière. La mission a noté que le PAM y était parvenu en privilégiant les bénéficiaires de sexe féminin.
45. Cependant, toutes les bénéficiaires des activités VCT ne sont pas chefs de famille. Lorsque les deux éléments du couple ont droit aux activités VCT, ils sont tous deux sur la liste des bénéficiaires du programme d'alimentation de groupes vulnérables. Dans le souci de rétablir l'équilibre entre les sexes à l'intérieur du ménage, on s'efforce chaque fois que possible de maintenir l'homme sur la liste des bénéficiaires de l'alimentation de groupes vulnérables, tandis que la femme est associée aux projets VCT. Ce que cela signifie pour les rôles que jouent l'homme et la femme au sein du ménage n'a pas été étudié par le PAM.



46. L'opération du PAM à Khatlon est "correcte du point de vue de l'égalité des sexes" puisqu'elle reconnaît la vulnérabilité des ménages monoparentaux en général. Chaque fois que les ressources le permettent, cela comprend les ménages dirigés par des hommes. La mission s'est aperçue que les projets VCT couvraient des ménages dirigés aussi bien par des femmes que par des hommes. En ce qui concerne les programmes d'alimentation de groupes vulnérables, la région de Gorno-Badakhshan comprenait les deux types de ménages; par contre, le manque de ressources a obligé le programme d'alimentation de groupes vulnérables de Khatlon d'exclure les ménages dirigés par des hommes. La mission a estimé qu'au Tadjikistan, où les hommes travaillant dans le secteur formel reçoivent des salaires réels extrêmement bas, les ménages monoparentaux dirigés par des hommes sont également selon toute vraisemblance vulnérables et devraient être inscrits sur la liste des bénéficiaires (Khatlon).
47. La mission a noté que dans certaines régions les femmes et les hommes ne se rassemblaient pas en public (notamment les populations des ethnies Ouzbek et de certaines ethnies Garmi). Dans le cadre de l'alimentation de groupes vulnérables, le problème a été résolu en séparant les hommes et les femmes faisant la queue pour recevoir des vivres. Dans les activités VCT, les femmes s'exprimaient moins lors des prises de décisions. Des groupes de travail séparés ont donc été créés; il s'agit là d'une solution pratique sinon théoriquement idéale pour permettre aux femmes de participer à ce type d'activités.

EXECUTION

Coordination et coopération

48. Le PAM travaille en étroite collaboration avec le Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les affaires humanitaires (OCHA), des donateurs, des organisations soeurs des Nations Unies et des ONG. L'aspect pratique de la coopération a été mis en évidence lorsque le PAM a aidé des ONG lors d'une interruption de leurs filières d'aide alimentaire. En outre, un certain nombre d'interventions sont entreprises conjointement par le PAM et d'autres partenaires. Le PAM a joué un rôle important au sein de la communauté des donateurs: première institution à distribuer des secours sous forme de vivres, il a maintenu sa position en tant que principal donateur d'aide alimentaire. Sa crédibilité a été renforcée lorsqu'il est parvenu à continuer la distribution pendant la période de trois mois où les organismes des Nations Unies ont quitté le pays (février à avril 1997).
49. Le PAM et les autres acteurs ont entretenu un dialogue constructif grâce à des réunions de coordination de l'aide alimentaire organisées par le PAM et réunissant de nombreux participants ainsi qu'à des réunions accueillies par OCHA, la Banque mondiale et la FAO. Cependant, on constate encore un manque de coordination concertée entre les différents donateurs et les partenaires d'exécution. Cette situation n'est pas inhabituelle dans un environnement complexe caractérisé par une alternance imprévisible des situations d'urgence et des phases de relèvement. Cependant, elle a dans une certaine mesure affecté la capacité de la communauté des donateurs de répondre aux possibilités de façonner des stratégies à plus long terme pour le redressement et le développement.
50. Le Gouvernement du Tadjikistan reconnaît que ses efforts de coordination ont été insuffisants par suite de la guerre civile et de faiblesses institutionnelles. Cependant, depuis la conclusion de l'accord de paix et dans la perspective d'une planification stratégique, le gouvernement a créé une Unité de coordination de l'aide relevant du Cabinet du Premier Ministre et bénéficiant d'un appui direct du PNUD. Cette unité est chargée de la



coordination et de toutes les questions touchant aux réfugiés ainsi que des questions militaires intéressant la communauté internationale. Ses priorités sont la réconciliation nationale et les réformes économiques à introduire maintenant que les conflits ont pris fin. L'unité doit encore faire la preuve de sa capacité opérationnelle.

Participation du gouvernement et des collectivités

51. Le PAM a joué un rôle important pour la crédibilité du gouvernement en travaillant en étroite collaboration avec les autorités locales pour la définition des groupes vulnérables, la distribution des vivres et leur suivi. La mission a estimé que cette coopération était positive malgré des problèmes de plus en plus nombreux concernant l'organisation des transports des produits et la prise en charge des frais connexes par ces autorités. L'effondrement du système de transport, le manque de pièces détachées et de combustible et la décentralisation ont compromis les contributions du gouvernement. Les vivres sont souvent utilisés comme paiement en nature pour rétribuer les services des autorités locales—en définitive aux dépens des bénéficiaires—ce qui est inacceptable. La mission a estimé que des efforts accrus pourraient et devraient être faits pour que le gouvernement s'implique davantage en faveur de la population vulnérable. Cependant, il n'est pas facile d'associer le gouvernement et les autorités locales dans un environnement politique délicat dans lequel les autorités locales en dehors de Dushanbe détiennent un pouvoir considérable; les autorités dépendent directement du Cabinet du Président sans passer par le reste de la structure administrative.
52. En ce qui concerne la participation de la communauté, Khatlon, qui est la principale zone d'opération du PAM, a été fortement collectivisée avec des déplacements forcés de populations d'autres parties du Tadjikistan et de l'URSS. Cela a contribué à l'effondrement de la communauté et, lorsqu'on recherche des partenaires d'exécution dans une société qui n'a plus de cohésion, il est très difficile de trouver toute autre forme de collectivité que celle qui est imposée à la population par le biais des structures étatiques. L'un des efforts les plus prometteurs est le programme du PNUD de centres de développement communautaires qui s'efforce de parvenir à la paix et à la réconciliation nationale entre les différents groupes ethniques de la population et à encourager les anciens clubs de jeunes. Quinze centres de ce type sont déjà enregistrés en tant qu'ONG tadjik et collaborent actuellement avec le PAM dans le cadre de projets VCT.
53. Outre cette stratégie, les possibilités de partenariat entre le PAM et des ONG tadjik étaient limitées au moment de la mission compte tenu de l'expérience limitée de ces ONG lesquelles sont par ailleurs pour la plupart situées à Dushanbe (au lieu d'être actives au niveau local).

Capacité d'exécution

54. La mission a constaté des discordances entre les dates prévues et le démarrage effectif des différentes phases de l'intervention d'urgence. Cela semble indiquer que les besoins d'approvisionnement et la capacité d'exécution ont été surestimés. L'élargissement 1 a commencé avec 24 mois de retard; l'élargissement 2 avec quatre mois de retard du fait de stocks de report suffisants provenant de la phase précédente. Cela montre que si la distribution s'était déroulée conformément à l'objectif, les réserves de l'élargissement 2 auraient été épuisées 15 mois après la première distribution, c'est-à-dire en novembre 1997.
55. Le PAM a régulièrement atteint en moyenne 75 pour cent des bénéficiaires visés, les produits accumulés étant utilisés au cours de la phase suivante. Le bureau de pays a



soutenu que c'était là une manière de garantir que la filière de produits ne serait pas interrompue. Bien que la mission soit sensible à l'argument, ce "déphasage" a créé une certaine confusion du fait que certains éléments tels que le montant du taux de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM) ont varié au cours des différentes phases afin de tenir compte de modifications dans l'intervention d'urgence¹.

56. L'élargissement 3 a envisagé une exécution directe par le PAM de 100 pour cent. En réalité, 62 pour cent des bénéficiaires des programmes d'alimentation de groupes vulnérables ont été directement couverts par le PAM et 38 pour cent par l'intermédiaire de l'ONG allemande Agro Action. Soixante-dix-neuf pour cent des 72 projets VCT ont été exécutés directement par le PAM. L'exécution directe par le PAM s'est avérée plus rentable. Cependant, les limites du bureau de pays ont été reconnues, s'agissant notamment des importants apports de gestion nécessaires et de sa volonté de prolonger l'aide du PAM.

SUIVI ET ETABLISSEMENT DES RAPPORTS

Suivi

57. Il a été démontré que le PAM a régulièrement revu les listes des bénéficiaires et a pu en rayer certains qui ne remplissaient pas les conditions requises. Les contrôleurs du PAM demandent des éclaircissements sur les listes des bénéficiaires en cas d'ajouts ou de suppressions. Lorsque dans plus de cinq pour cent des cas, les visites montrent que les bénéficiaires ne remplissent pas les conditions requises, les autorités doivent établir une nouvelle liste et la distribution est suspendue. Les contrôleurs du PAM contrôlent tous les bénéficiaires durant la distribution en même temps que les autorités locales et les voisins qui doivent contribuer à l'identification lorsque les pièces d'identité nécessaires font défaut, censément du fait de la guerre. Un suivi post-distribution a été mené par des contrôleurs du PAM auprès de quelque 10 pour cent de ménages de bénéficiaires choisis de manière aléatoire. Le fait que certaines personnes se soient trouvées par erreur sur la liste et en aient été supprimées et que certains contrôleurs aient été relevés de leurs fonctions dans le passé incite la mission à penser que le suivi de routine a fonctionné assez bien malgré des conditions difficiles.
58. En revanche, il ne semble guère y avoir eu de suivi systématique (ni de rapports) sur l'impact de l'aide alimentaire après la distribution des produits. La mission s'est aperçue que les surveillants sur le terrain étaient trop occupés à expédier les affaires courantes pour accorder un degré élevé de priorité à cette tâche. Il en allait de même pour le bureau de pays du PAM.

Etablissement des rapports

59. Le bureau de pays compile des rapports mensuels sur les mouvements de produits et la situation générale en se fondant sur les contributions des bureaux auxiliaires. Contrairement à Gorno-Badakhshan, les informations qualitatives provenant de Khatlon (principal bureau auxiliaire) sont satisfaisantes et comprennent les résultats du suivi d'indicateurs socio-économiques, y compris les prix des produits alimentaires et des renseignements sur les activités des autres institutions.

¹ La mission n'a pu éclaircir la situation en se fondant sur les rapports disponibles dans le pays.



60. Les rapports établis après l'achèvement de telle ou telle activité VCT ont été décevants (comme l'a également observé le bureau de pays). Cela est regrettable compte tenu du caractère pilote de ces activités. Le fait que la plupart des contrôleurs du PAM soient des administrateurs hautement qualifiés (même si ce n'est pas dans le domaine du suivi) devrait leur permettre de relater et de documenter correctement l'expérience acquise dans le cadre du projet de manière à ce que le PAM et toute autre partie intéressée puisse s'y référer ultérieurement.
61. En ce qui concerne les ONG partenaires d'exécution du PAM, la mission a rencontré des difficultés à trouver des rapports sur la distribution et le progrès des activités concernées. Le bureau de pays suit les activités des ONG sur une base informelle. Les contrats conclus avec les partenaires d'exécution n'insistaient guère sur les dispositifs en matière d'établissement des rapports.
62. S'agissant de la fourniture régulière d'informations au siège du PAM, aucun rapport sur la situation des disponibilités alimentaires n'a été établi par le bureau de pays. La mission a estimé que cela était regrettable en ce sens que des rapports réguliers auraient aidé à éclaircir la situation quelque peu confuse des stocks et des filières aux différents stades de l'opération.

RECOMMANDATIONS

Généralités

63. D'un commun accord, la communauté internationale a estimé—opinion à laquelle souscrit la mission—que pour soutenir le processus de paix et de consolidation encore fragile, il était important de poursuivre l'aide d'urgence et la distribution de l'aide alimentaire selon les modalités actuelles. Cependant, une transition progressive des secours vers le relèvement et le développement devrait être prévue et tentée après les élections prévues pour le troisième trimestre de 1998.
64. Les principales recommandations de l'évaluation sont les suivantes:

Les différentes stratégies d'intervention

- a) Les programmes d'alimentation de groupes vulnérables devront être poursuivis; cependant, il faudrait envisager des efforts soutenus pour affiner la sélection des bénéficiaires.
- b) Dans le souci de concentrer les ressources du PAM sur les régions géographiques les plus nécessiteuses, il faudrait examiner attentivement l'éventuel élargissement de l'aide du PAM à Garm étant donné que de nombreuses organisations risquent d'intervenir dans cette région. A mesure que la reprise et le relèvement favorisent le développement, les efforts de coordination dans un cadre de planification stratégique devraient être renforcés au sein de la communauté des donateurs et avec le gouvernement. Le PAM devrait jouer à cet égard un rôle actif.
- c) Les projets VCT, s'ils ne constituent pas une solution idéale pour réduire progressivement les distributions gratuites, se sont révélés être un outil utile pour le relèvement et dans le cadre des projets d'affermage. Il faudrait continuer de s'efforcer à recenser les activités susceptibles d'en tirer profit.



- d) Il conviendrait d'accorder une attention plus grande aux questions de durabilité, notamment la viabilité dans le contexte des projets d'affermage, comme l'indiquent certaines attitudes des bénéficiaires qui privilégient les "gains à court terme". Dans le même ordre d'idée, les contrats avec les Kolkhozes devraient préciser que si les rendements agricoles sont inférieurs à ce qui est prévu, un préavis de deux mois devra être fourni. En outre, le Kolkhoze devrait avoir le droit de récupérer les terres si celles-ci ne sont pas convenablement utilisées par le preneur du bail.
- e) Le PAM devrait continuer à aider les rapatriés en coopération étroite avec le HCR en leur accordant des rations pour quatre mois. Il faudrait envisager la possibilité de fournir une aide à l'installation, peut-être par le biais d'activités VCT (relèvement).
- f) Le PAM devrait participer au processus de démobilisation (aide aux camps de démobilisation et soutien à l'installation).
- g) Dans la mesure où les personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) représentent un groupe de bénéficiaires, compte tenu des tensions ethniques au sein des collectivités, la pratique consistant à ne pas les considérer comme une catégorie spécifique devrait être maintenue et ils ne devraient recevoir une aide que s'ils répondent aux critères de vulnérabilité du PAM appliqués pour l'intervention d'urgence.

Le ciblage et les critères applicables aux bénéficiaires

- a) Les critères devraient être plus logiques et plus rationnels; cela améliorera la transparence de l'opération, sans avoir d'incidence sur le nombre des bénéficiaires.
- b) Certaines enquêtes qui ont été réalisées fournissent une mine d'informations qui permettraient d'établir des cartes de vulnérabilité basées sur des critères socio-économiques plutôt que sur les listes des bénéficiaires de l'aide sociale. Des analyses de suivi de l'économie alimentaire des ménages dans les zones cibles contribueraient en outre à affiner les critères applicables aux bénéficiaires de l'aide alimentaire.
- c) Le fait qu'il n'existe pas d'enquête nutritionnelle complète au niveau du pays fait obstacle à une définition précise des problèmes et carences du ciblage. Le PAM devrait encourager la réalisation d'une telle enquête et l'analyse des résultats.

La capacité d'exécution et la collaboration

- a) Pour la programmation d'une phase ultérieure de l'intervention d'urgence, la situation des engagements et des stocks des phases précédentes devrait être éclaircie; la capacité d'absorption du pays ainsi que la capacité d'exécution du bureau de pays du PAM (exécution directe et indirecte) devraient être attentivement examinées.
- b) Le gouvernement devrait être incité à participer davantage aux activités bénéficiant d'une aide du PAM et à assumer une plus grande part des coûts (en particulier du transport intérieur des points de livraison avancés aux points de distribution finals).
- c) Des efforts devraient être faits pour associer les collectivités à tous les niveaux. Lorsqu'il n'existe pas de communautés, le PAM devrait continuer de coopérer avec les autorités locales tout en recherchant les moyens d'appuyer les centres de développement communautaire.
- d) Dans le cadre des activités VCT, il faudrait continuer de s'efforcer à oeuvrer en partenariat avec les autres organisations pour accroître la capacité d'intervention du PAM et obtenir des apports non alimentaires et éventuellement des apports techniques.



- e) Des efforts accrus devraient être consentis pour collaborer avec les nouvelles ONG locales.

Le suivi et l'établissement des rapports

- a) Le PAM devrait continuer de suivre de près le processus de sélection des bénéficiaires (établissement des listes des bénéficiaires, particulièrement pour l'alimentation de groupes vulnérables) ainsi que le processus de distribution.
- b) Dans l'intérêt du suivi des conditions d'octroi de l'aide, les contrôleurs du PAM devraient surveiller les bénéficiaires ne présentant pas les pièces justificatives requises. De même, ils devraient suivre les cas de personnes ne remplissant pas les conditions requises qui se présentent régulièrement sur les lieux de distribution ainsi que les cas des bénéficiaires qui ne viennent pas aux distributions et n'envoient personne à leur place.
- c) Pour contrôler les résultats et les avantages apportés par l'aide du PAM, ce dernier et ses partenaires devraient recueillir plus d'informations sur les succès et les échecs de toutes les activités menées dans le cadre de l'alimentation de groupes vulnérables et des projets VCT, quelle que soit leur ampleur; cette documentation devrait être diffusée.
- d) Le gouvernement local devrait être encouragé à participer activement au processus de suivi dans un souci de transparence et de responsabilisation.
- e) Dans le même ordre d'idée, le PAM devrait encourager (et préciser clairement sa position dans les accords) ses partenaires d'exécution à fournir plus d'informations analytiques dans leurs rapports, les informations communiquées en matière de suivi étant souvent jusqu'à présent informelles.

Autres considérations

- 65. On constate un manque de statistiques claires et complètes sur l'aide autre que l'aide d'urgence au Tadjikistan; des améliorations (éventuellement avec l'aide du PAM) devraient être apportées pour faciliter la planification stratégique de l'aide future, en particulier lors de la transition de la phase de secours à la phase de redressement et de développement.
- 66. Les recommandations ci-dessus et un certain nombre d'autres recommandations ont été de manière générale acceptées par le PAM et le gouvernement.



ANNEXE I

ÉLARGISSEMENT 3: BÉNÉFICIAIRES PRÉVUS ET EFFECTIFS					
	PRÉVUS a)		EFFECTIFS b)		b/a %
	Nombre	%	Nombre	%	
Total	500 000	100	436 965	100	87
Alimentation de groupes vulnérables	485 000	97	429 441	98	89
Vivres-contre-travail	15 000	3	7 524	2	50
Alimentation de groupes vulnérables par région	485 000	100	429 441	100	89
Khatlon	355 000	73	238 714	56	67
Gissar (GAA)	80 000	16	129 320	30	162
Dushanbe (divers)	20 000	4	34 004	8	170
Garm (GAA)	3 000	1	0	0	0
GBAO	27 000	6	27 403	6	101
Alimentation de groupes vulnérables	485 000	100	429 441	100	89
Directe	485 000	100	300 121	70	62
Indirecte	0	0	129 320	30	
Total	500 000	100	436 965	100	87
Alimentation de groupes vulnérables directe	485 000	97	266 117	61	55
Alimentation de groupes vulnérables indirecte	0	0	163 324	37	
Vivres-contre-travail	15 000	3	7 524	22	50

Note: Alimentation de groupes vulnérables directe: exécution par le PAM.

Alimentation de groupes vulnérables indirecte: exécution par les partenaires pour le compte du PAM.



ANNEXE II

CATÉGORIES VISÉES PAR LE PAM ET POURCENTAGE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ALIMENTATION DE GROUPES VULNÉRABLES DANS CHAQUE CATÉGORIE
--

Catégorie	Critère	Bénéficiaires	% PAM
1 Retraités	Femmes de plus de 55 ans et hommes de plus de 60 ans	Ration individuelle	56
2 Retraités vivant seuls	Femmes de plus de 45 ans et hommes de plus de 50 ans qui vivent seuls, sans soutien de famille et au chômage	Ration individuelle	1
3 Invalides	Y compris du fait de la guerre, d'un accident du travail ou d'une maladie	Ration individuelle	9
4 Familles sans source de revenu	Famille monoparentale avec des enfants de 3 à 15 ans	Parent + max 5 enfants	24
5 Veuves de guerre et orphelins	Veuves et enfants (3–15 ans) de militaires tués pendant la guerre	Mère + max 5 enfants	2
6 Orphelins	Enfants (3–15 ans) sans parents mais avec un tuteur économiquement et juridiquement responsable	Orphelin + 1 tuteur	1
7 Sourds et aveugles	Invalides depuis la naissance ou l'enfance	Ration individuelle	7

Source: PAM, octobre 1997.

