

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 12 - 15 mai 1998

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/98/3/1

24 mars 1998

ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION CONJOINTE HCR/PAM DE L'AIDE ALIMENTAIRE D'URGENCE AUX RAPATRIÉS, RÉFUGIÉS, PERSONNES DÉPLACÉES ET AUTRES POPULATIONS TOUCHÉES PAR LA GUERRE EN BOSNIE- HERZÉGOVINE

RÉSUMÉ

L'opération d'aide humanitaire dans l'ancienne Yougoslavie est parmi les plus importantes initiatives de cette nature que la communauté internationale ait jamais entreprises. Un effectif moyen de 2,6 millions de personnes a été atteint chaque année, dont la majorité se trouvaient en Bosnie-Herzégovine. La mission d'évaluation conjointe a constaté que le HCR et le PAM méritaient des éloges pour avoir réussi, même dans les conditions extrêmement difficiles et politiquement complexes de la guerre, à faire en sorte que l'aide alimentaire atteigne effectivement les plus démunis et à éviter que la faim ou la malnutrition ne se généralisent. Dans l'ensemble, la coopération et la communication entre les deux institutions des Nations Unies ont été excellentes, malgré quelques problèmes lors du transfert des responsabilités du HCR au PAM - processus qui a été achevé en janvier 1997. La mission n'était pas convaincue du bien fondé de la mise en place d'un programme complet en temps de paix et a averti que l'aide alimentaire risquait d'être perçue comme un mécanisme pouvant se substituer à un système de protection sociale. Les autorités nationales et la communauté des donateurs sont instamment priées de prendre les dispositions voulues pour créer un système de protection sociale efficace.

L'envoi sur le terrain d'une mission conjointe (HCR/PAM) pour évaluer l'opération d'urgence et les activités consécutives à la crise en Bosnie-Herzégovine a été jugé intéressant et utile pour les deux organisations. Pour l'évaluation d'opérations futures du même type, il est souhaitable qu'une approche analogue soit adoptée.

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.: 6513-2029

Chargé de l'évaluation hors classe: A. Waeschle tel.: 6513-2027

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.: 6513-2641).



L'OPERATION

1. Du point de vue des modalités de coopération entre les deux institutions, le déroulement de l'opération peut être divisé en trois phases:
 - a) implication initiale du HCR (de 1991 à la fin 1992): durant cette période, l'intervention du HCR en Bosnie-Herzégovine s'est progressivement accrue, cette institution devenant "le chef de file" des secours humanitaires, à une époque où le PAM n'intervenait pas encore;
 - b) opérations en temps de guerre (fin 1992 à 1995): durant cette période, le PAM a pris en charge les livraisons de la majorité des denrées (distribuées par le HCR) jusqu'aux points de livraison avancés (PLA) situés hors de Bosnie-Herzégovine;
 - c) transition (de 1995 à 1997): au cours de cette période, l'Accord de paix de Dayton a été négocié et les hostilités ont pris fin. La gestion de la filière alimentaire en Bosnie-Herzégovine a été transférée au PAM.
2. L'opération d'aide humanitaire dans l'ancienne Yougoslavie a été mise en oeuvre dans un environnement politique extrêmement complexe et dans des conditions toujours très difficiles et souvent dangereuses, surtout pendant la guerre. Compte tenu du contexte politique et militaire exceptionnellement complexe dans lequel s'est déroulée l'opération, et de la préoccupation internationale qu'une telle crise se déroule en Europe, le HCR a renoncé à ses objectifs habituels en ce qui concerne les réfugiés et les personnes déplacées pour se préoccuper d'atténuer les souffrances et de sauver le plus grand nombre de vies possible. Les denrées qui étaient achetées et livrées par le PAM puis distribuées par le HCR ont acquis une importance déterminante dans la poursuite de ces objectifs.
3. Sur la base d'une entente mutuelle entre les différents organismes, le rôle du PAM dans le programme d'aide alimentaire a progressivement pris de l'importance à partir du milieu de l'année 1993, date à laquelle des bureaux auxiliaires ont été ouverts à Sarajevo et à Zenica, jusqu'en janvier 1997, lorsque le PAM a pris la responsabilité de toute la filière de l'aide alimentaire, depuis la mobilisation des ressources et la programmation des allocations d'aide alimentaire jusqu'à la distribution, au suivi et à l'établissement des rapports.
4. Au mois de septembre 1997, quelque 710 millions de dollars¹ correspondant à plus de 1,14 million de tonnes de vivres avaient été livrés à l'ancienne Yougoslavie; jusqu'à la fin de 1996, un effectif annuel moyen de 2,6 millions de bénéficiaires, dont la majorité se trouvait en Bosnie-Herzégovine, a reçu une aide. Au plus fort du conflit en Bosnie-Herzégovine, on dénombrait environ 1,2 million de personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) et 1,4 million de personnes "touchées par la guerre", c'est-à-dire des individus qui n'étaient ni réfugiés ni déplacés, mais n'avaient aucun moyen d'assurer leur subsistance. On estime qu'en Bosnie-Herzégovine, près de 80 pour cent de la population a bénéficié à un moment ou à un autre de l'aide alimentaire du PAM et du HCR; en juin 1997, l'on dénombrait encore quelque 800 000 PDI, même si toutes ne recevaient pas une aide alimentaire.

¹ Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.



NATURE ET OBJET DE L'ÉVALUATION

5. La mission conjointe était chargée d'évaluer le programme d'aide alimentaire depuis son lancement en 1992 jusqu'en juin 1997. Elle devait se prononcer sur le bien-fondé, l'opportunité dans le temps, l'efficacité et les effets de l'aide alimentaire et des services connexes fournis dans le cadre de l'opération d'urgence No 5142 en Bosnie-Herzégovine, et en tirer les enseignements en vue de les appliquer éventuellement à d'autres opérations analogues, d'urgence ou consécutives à une crise d'urgence.
6. La mission devait examiner les facteurs qui avaient contribué au succès de l'opération, c'est-à-dire atteindre des personnes démunies dans un contexte de troubles, et prévenir la faim et la malnutrition parmi les populations touchées par la guerre; de même, les facteurs ayant eu une influence négative sur l'opération devaient être identifiés. La mission conjointe devait évaluer la stratégie adoptée pour réorienter l'aide alimentaire, après la guerre, et faire le point sur sa mise en oeuvre.

Questions clés

7. Certaines questions clés, liées au champ de l'évaluation, ont été identifiées, notamment:
 - a) le bien-fondé et l'efficacité de la répartition du travail entre les principaux partenaires – le PAM et le HCR – et l'efficacité des mécanismes de coordination; b) la capacité de répondre efficacement aux besoins des bénéficiaires, par une évaluation du ciblage, du suivi, de la gestion et de la dotation en personnel; c) l'utilité de l'aide alimentaire en période de reconstruction; et d) le futur de l'aide alimentaire en Bosnie-Herzégovine.
8. L'impact de l'opération d'urgence conjointe sur la guerre elle-même a été, et est encore, controversée, en particulier en ce qui concerne ses effets sur la durée de la guerre, c'est-à-dire le rôle de l'aide humanitaire dans la prolongation du conflit.

EVALUATION DE L'OPERATION: CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Opération en temps de guerre

Coopération entre le HCR et le PAM

9. La coopération entre les deux organismes a été satisfaisante. Pendant la guerre, aucun problème sérieux n'est apparu à la suite de divergences sur les politiques ou d'un défaut de communication entre les deux organismes. Cependant, de fréquentes ruptures d'approvisionnement dérivant de difficultés à mobiliser les donateurs et à maintenir leurs contributions à un niveau adéquat ont par moments provoqué des tensions entre les organismes et en leur sein.
10. **Implication initiale.** Lorsque la désintégration de la Yougoslavie a commencé au milieu de l'année 1991, le bureau du HCR à Belgrade a suivi avec attention l'évolution de la situation. En octobre 1991, devant l'ampleur des événements et la pertinence du mandat du HCR quant aux mouvements de population, les autorités yougoslaves ont sollicité l'appui de cet organisme pour répondre à la crise. Par la suite, une mission d'évaluation spéciale conjointe HCR/UNICEF a visité des zones clés en Serbie, en Croatie, en Bosnie et au Monténégro. La mission a recommandé de mettre en place un programme d'assistance modeste pour répondre aux besoins des personnes déplacées, en liaison avec le Comité



international de la Croix-Rouge (CICR), qui devait opérer dans les zones en guerre, conformément à son mandat.

11. Avec l'éclatement de l'Etat fédéral de Yougoslavie et l'établissement de nouvelles frontières, les personnes déplacées sont devenues des réfugiés effectifs ou en puissance, ce qui a conforté l'idée parmi les acteurs clés de la communauté internationale que le HCR possédait les compétences spécifiques requises. De ce fait, en novembre 1991, le mandat traditionnel du HCR a été élargi pour couvrir les personnes déplacées à l'intérieur de l'ancienne Yougoslavie, en application du concept des "bons offices".
12. La coopération interinstitutions a fonctionné dès le départ, lorsque le premier appel commun, portant sur approximativement 24 316 900 dollars, a été lancé par le HCR, l'UNICEF et l'OMS, le 3 décembre 1991. Il a permis de distribuer une aide, composée d'articles de première nécessité, aux populations déplacées en Croatie, en Slovénie et en Serbie. Après que la guerre ait éclaté en Bosnie en avril 1992, le HCR a évalué avec précision les fonds qui seraient nécessaires et a ouvert les yeux de la communauté internationale sur l'ampleur de la crise en demandant la somme sans précédent de 165 millions de dollars pour couvrir les premiers besoins humanitaires en 1992.
13. Le pont aérien mis en place vers Sarajevo - géré par le HCR en coordination avec la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) et avec la participation d'une vingtaine de nations - a permis de transporter 160 677 tonnes d'aide au total (comprenant des vivres et des médicaments, du matériel et d'autres fournitures). En outre, le pont aérien a aidé à évacuer plus de 1 000 personnes. Ce pont aérien, organisé au départ de Zagreb, Split, Francfort et Ancône (à partir du début 1995 seulement pour cette dernière), a duré du 3 juillet 1992 au 9 janvier 1996.
14. Il y a parfois eu des frictions et des malentendus entre le HCR et la FORPRONU, dus à divers facteurs, tels que: le fossé entre la culture civile et humanitaire de la première organisation, et la culture militaire de la seconde; l'absence d'expérience préalable de travail en commun; et le fait que les rôles des deux organisations ont changé au fil du temps. Les militaires qui, au départ ne faisaient que prêter un appui à l'opération humanitaire, ont ensuite assumé un rôle consultatif puis directif en matière de sécurité. Dans certaines circonstances, ils ont même livré des vivres, à la demande du HCR et pour son compte.
15. Après le lancement, en avril 1992, de l'appel de fonds pour l'opération humanitaire, et la mise en place du pont aérien vers Sarajevo en juin de la même année, la gravité de la crise est clairement apparue de même que l'ampleur de l'opération, ce qui a conduit à mobiliser le PAM, compte tenu de sa capacité à diriger des secours alimentaires internationaux de grande envergure. Le PAM a commencé à participer à l'opération en juillet 1992 après des consultations avec le HCR. Il a pris part en août 1992 à une mission interinstitutions des Nations Unies, à laquelle participaient aussi des donateurs; cette mission, chargée d'évaluer l'aide humanitaire requise pour les six républiques de l'ancienne Yougoslavie, a formulé des conclusions qui ont formé la base d'un appel commun lancé en septembre 1992. Celui-ci indiquait que le PAM mobiliserait des ressources auprès de la communauté internationale et superviserait la livraison des produits alimentaires jusqu'aux points de livraison avancés (PLA). Entre septembre et décembre 1992, le HCR et le PAM ont travaillé ensemble dans le sens d'une plus grande participation du PAM et le 1er janvier 1993, le PAM est devenu entièrement responsable des livraisons aux PLA.
16. Concernant la présence initiale du HCR, la principale question qui se pose à propos de l'opération conjointe mise en oeuvre ultérieurement est de savoir si le PAM aurait dû



intervenir avant novembre 1992, date à laquelle il a été associé au programme humanitaire. Des aspects opérationnels cruciaux du programme d'alimentation commun ont pâti du fait que le HCR avait monté ses opérations sur le terrain et affecté le personnel avant l'entrée en scène du PAM. Le rôle du HCR dans le domaine des secours s'est étendu en 1992. Il a reçu un appui international important pour ses interventions en faveur des réfugiés et des personnes déplacées et touchées par la guerre, dont le nombre ne cessait d'augmenter. Pour l'ensemble de l'ancienne Yougoslavie, l'effectif de bénéficiaires est passé de 500 000 personnes en décembre 1991, à 650 000, un million, 2,7 millions pour atteindre 3 055 000 personnes en décembre 1992.

17. Les réticences initiales du PAM semblent tout à fait fondées: lorsque l'on ignorait quelle serait l'ampleur de l'opération, il était plus que justifié de ne pas intervenir dans un pays européen à revenu intermédiaire, qui ne correspondait pas du tout au mandat du PAM, axé sur les groupes les plus pauvres et sur l'insécurité alimentaire dans les pays à faible revenu. La décision relative à l'intervention du PAM a donc été retardée et celui-ci n'a effectué ses premières expéditions qu'en novembre 1992, lorsque les convois routiers internationaux et le pont aérien étaient déjà en cours, grâce aux initiatives du HCR.
18. **Opérations en temps de guerre.** Pendant la période des hostilités, la répartition du travail entre les deux organisations était essentiellement la suivante: la responsabilité du PAM était concentrée sur la livraison des denrées aux PLA, qui se trouvaient tous en dehors de Bosnie (initialement en Croatie et en Yougoslavie, puis en Italie et en Allemagne, pour assurer les livraisons aériennes), et le HCR demeurait responsable de la gestion de la filière des approvisionnements alimentaires sur le territoire bosniaque. Pendant la guerre, l'opération conjointe comportait donc une répartition claire du travail, reposant sur des critères géographiques, tels qu'à l'intérieur de la Bosnie on ne pouvait pas vraiment parler d'activité conjointe. En outre, compte tenu de la situation sur le terrain, il était logique de ne pas mettre en place deux structures administratives parallèles à l'intérieur du pays.
19. Cet arrangement avait ses avantages et ses inconvénients. Parmi les avantages, une répartition clairement définie du travail, en vertu de laquelle une seule organisation était chargée de l'organisation logistique complexe de la livraison des denrées et autres apports d'aide humanitaire à l'intérieur de la Bosnie, devait permettre, du moins en principe, d'améliorer l'efficacité des opérations. Mais habituellement, lorsque des organisations s'investissent dans des opérations de terrain, elles prévoient de créer sur place des structures de commandement et une infrastructure administrative qui leur soient propres, les activités communes impliquant une coopération horizontale entre les bureaux de terrain des deux institutions. Sans parler des coûts financiers que cela comporte dans un pays en guerre, où il est manifestement nécessaire de réduire au minimum le personnel de terrain, cette prolifération n'est pas souhaitable.
20. Il est cependant possible de mobiliser les capacités et les compétences techniques d'autres institutions spécialisées en détachant davantage de spécialistes auprès de l'institution chef de file pendant la durée d'une mission sur le terrain. Pour cette opération, le HCR a eu des difficultés à pourvoir les postes avec son personnel permanent, et a dû recruter la grande majorité des agents de terrain à l'extérieur de l'organisation; ainsi, le détachement de fonctionnaires d'autres institutions n'aurait même pas eu l'inconvénient d'empêcher le personnel du HCR d'accéder à d'autres postes.
21. Un autre problème lié à la répartition géographique du travail, a créé des tensions entre les deux organisations: il s'agit du paiement, par le HCR, des frais de transport intérieur, d'entreposage et de manutention (TIEM), et de leur remboursement par le PAM.



L'incompatibilité entre les systèmes de comptabilité des deux institutions a provoqué des dissensions qui n'ont cependant eu d'incidence sur l'efficacité des activités de terrain ni pendant la période de guerre ni par la suite. Elles ont néanmoins été une source de discussions permanentes, à présent résolues, entre les sièges des deux institutions.

22. **Transition de la gestion en Bosnie.** Une modification de la répartition des tâches entre les deux organismes a été convenue et mise en application de 1995 à 1997. A l'issue de ce processus, le PAM devait prendre en charge la gestion de la totalité de la filière alimentaire sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine en janvier 1997. Après l'Accord de paix de Dayton, lorsque les circonstances n'exigeaient plus que le HCR continue de gérer la programmation en Bosnie-Herzégovine, le PAM souhaitait que ce transfert soit opéré rapidement. Cependant, il semble que la coopération entre les deux organisations n'ait pas été facile durant cette période. Ceci vient en partie des difficultés inhérentes à tout transfert de gestion d'une opération de grande envergure dans un contexte politique et militaire particulièrement complexe. Ces difficultés reflètent sans doute aussi les intérêts de ceux qui ont contribué à mettre en place le système géré par le HCR.
23. La réduction significative des approvisionnements d'aide alimentaire en Bosnie en 1996 et 1997 est sans rapport avec le transfert. Elle a cependant coïncidé avec le transfert de la gestion au PAM, ce qui n'a probablement fait qu'ajouter aux difficultés qu'il rencontrait pour asseoir sa présence et se faire accepter par les autorités locales. Néanmoins, le transfert s'est effectué sans problème majeur entre les deux institutions.
24. Le transfert a été suivi d'économies importantes, le PAM ayant décidé d'avoir recours aux transports commerciaux; cette option avait été envisagée par le HCR avant la signature de l'Accord de paix de Dayton en décembre 1995, mais n'avait pas été appliquée en raison des problèmes posés par la guerre. Mises à part les économies importantes qu'il a comportées pour l'opération humanitaire, ce changement a fortement contribué à relancer l'économie locale. La mise en place de la structure administrative du PAM sur le territoire de la Bosnie-Herzégovine n'a comporté un coût net pour la communauté internationale que pendant la brève période durant laquelle le bureau du PAM était ouvert et doté en personnel alors que le HCR ne s'était pas encore retiré.

Fourniture d'une assistance en temps de guerre

25. L'opération humanitaire dans l'ancienne Yougoslavie fournit un exemple extrême des difficultés que rencontrent les organisations humanitaires dans des situations de crise, lorsque malgré l'absence de données fiables, elles doivent assurer la survie des victimes et couvrir leurs besoins essentiels. Le HCR et le PAM ont eu le mérite de faire en sorte que les distributions de denrées, effectuées sur la base des calculs initiaux et en utilisant les données rudimentaires disponibles, couvrent effectivement les besoins les plus urgents de la population, souvent dans des zones isolées et particulièrement défavorisées. Il y a pourtant eu des défaillances dans la filière - notamment des approvisionnements irréguliers et imprévisibles - ainsi qu'il ressort des demandes adressées à plusieurs reprises par le PAM et le HCR aux donateurs pour les presser d'intervenir. A un stade ultérieur, comme c'est généralement le cas dans les crises d'urgence, le ciblage a pu être amélioré, ce qui a permis de corriger peu à peu les excédents ou les déficits localisés d'approvisionnement.
26. C'est donc grâce à l'opération conjointe que la faim et la malnutrition ne se sont pas généralisées. Toutefois, dans le cas des populations des villes assiégées, des difficultés d'accès liées à l'insécurité ont rendu les distributions problématiques. Lorsque l'accès par voie terrestre était impossible, les distributions ont été assurées par avion, dans le cadre d'opérations de largage difficiles et parfois réussies, comme celles de Srebrenica, Gorazde,



Zepa et Bihac. En fait, il semble que seules celles de Bihac, menées à fin de l'année 1994 et pendant toute l'année 1995, aient pleinement réussi à conjurer la faim. Les difficultés d'accès ont aussi conduit à organiser des opérations aériennes de longue durée, comme le pont aérien de Sarajevo, qui a été le plus long de toute l'histoire de l'aide humanitaire, puisqu'il a duré du 3 juillet 1992 au 9 janvier 1996.

27. Compte tenu des quantités de vivres livrées, la faim a eu pour cause principale la difficulté d'approvisionnement des communautés en état de siège. La mission d'évaluation a conclu que l'on devait s'attacher davantage à fournir un assortiment alimentaire constitué d'articles d'une haute valeur nutritionnelle afin de maximiser l'efficacité de l'aide livrée.

Conséquences imprévues

28. D'après certains commentateurs, l'aide humanitaire fournie en Bosnie aurait contribué à prolonger le conflit.
29. Deux types d'arguments peuvent être développés en faveur de cette thèse. Le premier est qu'en accordant une aide alimentaire généreuse, les donateurs pouvaient se défendre contre l'accusation de rester inactifs en Bosnie, et que, ce faisant, ils retardaient l'intervention militaire nécessaire pour mettre fin au conflit. Ce point de vue était apparemment celui de quelques leaders à Sarajevo, qui étaient hostiles à l'apport d'une aide alimentaire au début de la guerre. Cependant, cette critique porte plus sur les priorités et sur la volonté politique de la communauté internationale que sur l'aide alimentaire proprement dite. En outre, il faut noter que l'aide alimentaire ne représente qu'une partie de l'enveloppe d'aide humanitaire et d'assistance au relèvement. Rien ne prouve que l'apport d'une aide, y compris alimentaire, ait empêché l'opinion publique de soutenir une intervention militaire. En outre, comme la mise en oeuvre du programme d'aide humanitaire a été largement couverte par les médias - préannonçant ainsi l'intervention décisive finale - cette hypothèse est peu crédible.
30. Le deuxième type d'argument est que l'aide humanitaire prolongeait la guerre en accordant une assistance matérielle aux combattants. Bien entendu, il est indiscutable que l'aide humanitaire a appuyé l'effort militaire. Même si les articles livrés au titre de l'aide humanitaire n'étaient pas effectivement détournés au profit des combattants, la fourniture d'une aide, comprenant entre autres une aide alimentaire, aurait permis de détourner vers l'effort de guerre des ressources nécessaires aux populations civiles. Il est possible qu'en l'absence d'une aide alimentaire, les souffrances auraient hâté la cessation des hostilités, mais au prix de souffrances accrues parmi la population civile (l'on ne saurait écarter le spectre d'une réelle famine) et le conflit se serait probablement résolu par la victoire d'une des parties. Le conflit aurait peut-être duré moins longtemps, mais les souffrances auraient pu être bien pires, avec comme résultat un monde sans Bosnie, que ses voisins se partageraient. Il n'y a pas d'élément convaincant à l'appui de la thèse selon laquelle les souffrances accrues dues à l'absence d'une aide humanitaire auraient été justifiées par une résolution du conflit plus rapide et plus satisfaisante.
31. Cependant, la fourniture d'une aide, y compris alimentaire, a bel et bien eu des effets politiques néfastes inévitables. Étant donné que l'accès pour la distribution de l'aide était sous le contrôle des autorités locales, le fait de négocier avec elles et d'accepter d'utiliser les circuits qu'elles contrôlaient a inévitablement renforcé, dans une certaine mesure, leur pouvoir. En outre, dans certains cas, les autorités militaires prélevaient des taxes sur les vivres pour autoriser le passage des convois. En Bosnie, le personnel de terrain du HCR s'opposait systématiquement à ces tentatives de prélèvement et recevait des instructions répétées et spécifiques à cet effet. Cependant, il a parfois subi des pressions pour céder de



l'aide, et dans des cas exceptionnels, il est arrivé que des vivres soient saisis, parfois sous la menace des armes. Ceci fait partie de la réalité d'une opération effectuée en temps de guerre et illustre les tensions auxquelles le personnel était exposé et la difficulté de sa tâche.

32. L'une des conclusions à tirer de ce qui précède est que, en temps de guerre, les organisations humanitaires doivent choisir du personnel capable d'être prêt à engager continuellement des négociations tendues avec des interlocuteurs difficiles, et de rester ferme, même sous la menace, sans mettre en péril la poursuite de l'opération. Les organisations humanitaires opérant en Bosnie durant la guerre ont le mérite d'avoir réussi dans cette lourde tâche.

Gestion

33. La décision des deux organisations de créer des unités administratives spéciales aux sièges pour gérer l'opération d'urgence était justifiée tant par l'ampleur de l'opération que par la nécessité d'un échange permanent d'informations entre les deux organisations et avec la communauté de donateurs. De même, la nomination d'un haut fonctionnaire représentant le HCR, organisation chef de file dans le pays d'intervention, et doté d'importants pouvoirs lui permettant de réagir immédiatement à une conjoncture politique et militaire en constante évolution, était une décision avisée.

Ciblage et suivi

34. La mission a conclu que, compte tenu de l'extrême difficulté de la situation, le ciblage était méritoire, ce qui a été attesté par l'absence de famine ou de malnutrition grave. Le suivi a été gêné non seulement par l'insécurité, mais aussi par l'insuffisance des ressources, malgré les demandes de financement continuellement adressées aux donateurs, qui attendaient impatiemment de recevoir des rapports de suivi. Toutefois, les responsables du suivi ont couvert tous les points de distribution possibles et ils ont obtenu des informations suffisantes pour indiquer que les catégories prioritaires de bénéficiaires recevaient des rations adéquates.

L'après-Dayton

Transfert des responsabilités du HCR au PAM

35. Après l'accord de Dayton, la responsabilité de la gestion de la filière alimentaire en Bosnie a été progressivement transférée du HCR au PAM, et le processus s'est achevé en janvier 1997. Le transfert de la gestion de la logistique était justifié par le fait que dans le même temps, on a cessé d'utiliser les convois mis à disposition par les gouvernements donateurs pour faire appel à des transporteurs commerciaux. Ceci a contribué au retour à des conditions normales en temps de paix et a permis de promouvoir efficacement les mécanismes d'une économie de marché.
36. La décision d'organiser une opération de terrain de vaste envergure pour la programmation et la livraison de l'aide du PAM était plus contestable. A l'époque, il aurait fallu définir les modalités d'une réduction de l'opération, en minimisant l'impact négatif sur les bénéficiaires. Or, dans la pratique, on a traité une autre question qui était la suivante: comment passer d'un programme alimentaire en temps de guerre à un programme en temps de paix. C'est ainsi que la programmation a été réorientée vers une assistance aux catégories vulnérables au lieu de se limiter aux réfugiés, aux personnes déplacées et aux autres populations touchées par la guerre.



Réduction des approvisionnements alimentaires

37. Avec la cessation des hostilités, il a été décidé de réduire l'ampleur du programme d'aide alimentaire. Cette décision était justifiée, car normalement la paix doit s'accompagner d'une reprise économique et d'un retour à la stabilité. Or, à mesure que l'économie se redresse, la vulnérabilité des ménages découle davantage de l'insuffisance de leurs revenus que des difficultés d'approvisionnement alimentaire, et de l'absence d'un système de protection sociale adéquat pour fournir un appui aux personnes vulnérables. En Bosnie-Herzégovine, l'aide alimentaire ne doit pas être considérée comme un mécanisme pouvant se substituer à un tel système. Au fur et à mesure que l'aide alimentaire est réduite, les autorités nationales et les institutions donatrices doivent prendre les dispositions nécessaires pour créer un système de protection sociale efficace. Ceci doit être fait de toute urgence.

Ciblage et suivi

38. La nécessité d'intensifier les efforts pour affiner le ciblage est devenue évidente presque immédiatement après la signature de l'Accord de paix de Dayton. Le facteur dominant était la pression exercée par les donateurs, qui souhaitent ardemment réduire leurs dons. On pensait logiquement que la paix apporterait la stabilité et la reprise économique, que les populations regagneraient leurs domiciles et qu'avec la fin des hostilités, les transports commerciaux pourraient reprendre. De ce fait, d'importantes réductions de l'aide alimentaire seraient non seulement possibles, mais nécessaires. D'autres arguments ont été proposés pour justifier la réduction de l'assistance humanitaire, notamment ceux habituellement avancés, d'éviter de créer une dépendance à l'égard de l'aide et des effets dissuasifs sur la production agricole. En tout état de cause, il semblait clair qu'une décision politique avait été prise appelant à réduire les quantités de vivres à livrer, et par là même à diminuer l'effectif de bénéficiaires.

39. Comme il assumait de plus en plus de responsabilités dans la filière d'aide alimentaire, le PAM a fait en 1996 quelques tentatives pour affiner le ciblage dans des directions compatibles avec les pratiques arrêtées par le Programme pour les opérations n'ayant pas de caractère d'urgence. Le PAM a cessé de définir ses bénéficiaires sur la base des catégories du HCR et a procédé à l'identification de ceux qui, dans la population totale, étaient les plus démunis. La composante du PAM de la mission PAM/HCR/FAO d'évaluation des besoins d'aide alimentaire en Bosnie-Herzégovine a établi en avril 1996 le nombre de bénéficiaires (ou la liste des bénéficiaires) à 1,9 million de personnes, alors que le HCR maintenait un chiffre de planification de 2,7 millions de personnes, sur une population totale estimée à trois millions d'habitants. La mission a recommandé de ramener le nombre de "bénéficiaires directs" (personnes pouvant prétendre aux distributions générales) à un objectif total de 600 000 personnes, soit environ 20 pour cent de la population.

40. En théorie, les autorités locales auraient pu accepter ces critères, mais leur application a été lente. Bien qu'il y ait parmi les autorités locales des personnes extrêmement compétentes et capables, le concept du ciblage est apparemment mal accepté et la mise en place d'un système de ciblage ne semble guère faire partie de leurs préoccupations. En fait, compte tenu des tensions sociales actuelles et de la crainte, ou du risque, de créer de nouveaux motifs d'instabilité, les autorités locales continuent de considérer le ciblage comme un concept étranger, et ont tendance à l'approuver pour la forme tout en procédant à des distributions pratiquement générales. Il semble que le fait de donner peu à



pratiquement tout le monde, sans tenir compte des besoins, ait été jugé préférable à des distributions exclusives ciblées sur les plus démunis.

41. Les bureaux auxiliaires du PAM ont signalé que des progrès avaient été accomplis dans la vérification et la régularisation des listes de bénéficiaires ainsi que dans la distribution des cartes de bénéficiaires, ce qui a conduit au milieu de l'année 1997, à une réduction limitée du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire.
42. Le processus de réduction de l'opération pose des problèmes. Il est à présent mené à un rythme assez rapide, si bien que les autorités n'ont guère le temps de faire un recensement fiable ou d'établir des structures pour venir en aide aux personnes qui ont été radiées des listes de bénéficiaires. Le chiffre de 20 pour cent est arbitraire, car il n'y a aucune donnée qui permette de prévoir la répartition de la population, en termes de niveau de revenu ou d'autres critères convenus. Il est peu probable que les autorités locales auront les ressources humaines ou financières voulues pour achever comme il convient l'enquête, même si elles en voient la nécessité.
43. Après la guerre, le suivi pose moins de problèmes, du point de vue des contraintes physiques et des risques pour la sécurité. Cependant, compte tenu de la précision requise pour le ciblage et de la réduction rapide du nombre de bénéficiaires, les activités de suivi sont devenues beaucoup plus sophistiquées, ce qui a nécessité davantage de personnel qualifié et de ressources. Mais là encore, bien qu'ils aient demandé des informations, les donateurs n'ont pas apporté les fonds nécessaires.

RECOMMANDATIONS ET ENSEIGNEMENTS

Recommandation 1: mieux utiliser les ressources humaines rares

44. L'arrangement en vertu duquel le PAM livrait les denrées aux PLA situés en dehors de Bosnie-Herzégovine et le HCR était responsable de la gestion de la filière alimentaire à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine avait un sens, car, en temps de guerre, il fallait maintenir une organisation du commandement bien déterminée et unifiée et minimiser les risques pour la sécurité. En outre, il était important d'éviter les coûts liés à la mise en place de deux infrastructures hiérarchiques et administratives parallèles. Mais, vu les difficultés que rencontre le HCR pour recruter du personnel en général et des spécialistes de la logistique en particulier, le PAM et le HCR devraient s'efforcer, à l'avenir, de prendre des dispositions pour détacher du personnel spécialisé du PAM aux postes logistiques clés, dans des opérations analogues.

Recommandation 2: harmoniser les systèmes de comptabilité et d'enregistrement

45. L'écart entre les chiffres du PAM sur les quantités livrées, et ceux du HCR sur le tonnage distribué, sur lequel le HCR se basait pour déterminer les frais de TIEM qui devaient lui être remboursés, a nécessité une série de calculs qui ont mobilisé de nombreux agents, et créé des tensions entre les deux organisations. Des procédures plus claires auraient dû être arrêtées. Vu la fréquence à laquelle les deux organisations coopèrent dans le cadre d'opérations conjointes, elles devraient s'efforcer d'harmoniser et de simplifier leurs systèmes de comptabilisation et d'enregistrement.



Recommandation 3: assurer une couverture médiatique équitable

46. Dans cette opération conjointe des Nations Unies, le HCR aurait dû, en tant qu'organisation chef de file, faire en sorte que les médias couvrent toutes les institutions participantes, qu'elles fassent ou non partie du système des Nations Unies. En ce qui concerne les institutions des Nations Unies, la promotion aurait sans doute été plus équitable si l'on avait adopté une politique plus agressive de marquage conjoint du matériel (véhicules, emballages des produits) et, ce qui est peut-être plus important, si les organisations, qu'elles soient chef de file ou non, s'étaient sciemment employées à mettre l'accent sur le caractère conjoint de l'opération humanitaire dans leurs relations publiques et leurs activités d'information. Les relations avec les médias font aussi partie de la coordination interinstitutions.

Recommandation 4: décentralisation compatible avec un contrôle minimal et un niveau de communication maximal

47. Durant une opération qui se déroule en période de guerre, la nécessité d'intervenir rapidement sur le terrain pour faire face à une situation qui évolue rapidement, impose de mettre en place un système décentralisé dans le pays où a lieu l'opération. Cependant, il doit être possible de contrôler les activités de terrain grâce à une communication efficace entre les bureaux de terrain et le bureau de pays principal. En outre, les bureaux de terrain devraient être régulièrement suivis, si possible en détachant par roulement du personnel de suivi du bureau de pays. En temps de guerre, la décentralisation doit être poussée le plus loin possible, tout en permettant aux institutions d'exercer un contrôle minimal, et en maximisant les possibilités de communication.

Recommandation 5: trouver des personnes ayant les qualifications voulues pour travailler dans un contexte de guerre

48. Pendant une opération humanitaire, la distribution d'une aide, y compris alimentaire, comporte plusieurs aspects imprévus: déblocage de ressources à des fins quelconques souhaitées par les autorités, y compris militaires; renforcement du pouvoir de ceux qui approuvent ou effectuent les distributions; et appropriation par la force de l'aide. Lorsque l'on recrute du personnel, il doit être tenu compte de ces aspects qui peuvent toujours survenir durant une opération humanitaire en période de guerre. L'aptitude à négocier avec des interlocuteurs intransigeants dans des situations dangereuses est une qualification indispensable des agents humanitaires dans un contexte de guerre.

Recommandation 6: les autorités locales doivent être informées des activités de réduction

49. L'ajustement à la baisse de l'aide du PAM est mené à un rythme trop rapide pour que le gouvernement ait le temps de mettre en place des dispositifs de protection sociale efficaces et durables. Il existe des différences importantes à cet égard entre les entités et au sein de celles-ci. Le PAM devrait participer étroitement à l'évaluation de ces différences au fur et à mesure que les listes de bénéficiaires sont réduites, pour que les autorités sachent quels sont les membres démunis de la population.

Recommandation 7: les coûts réels du suivi doivent être reconnus

50. Qu'il ait été effectué après l'accord de Dayton ou avant la guerre, le suivi s'est caractérisé par un faible rapport entre le nombre d'agents et le nombre de points de distribution, et par le rapport, plus faible encore, entre le nombre de responsables du suivi



et le nombre de bénéficiaires. Si les donateurs sont sincères lorsqu'ils demandent au HCR et au PAM de suivre de façon sérieuse les distributions d'aide, y compris alimentaire, ils devraient être pleinement informés de tous les coûts que cela comporte en termes de personnel, de matériel et de véhicules. Les mêmes normes devraient bien entendu être appliquées à toutes les organisations participant à l'exécution. Dans le même temps, une modification des méthodes de gestion permettrait d'utiliser plus rationnellement le personnel qui se consacre à cette activité.

Recommandation 8: pourvoir les postes clés avec le personnel le mieux qualifié

51. L'aptitude d'organisations comme le PAM et le HCR à intervenir dans des situations de crise dépend en fin de compte de la capacité de réponse sur le terrain. C'est pourquoi le recrutement d'un nombre suffisant de gestionnaires de bureaux de terrain ayant déjà une expérience des opérations d'urgence et connaissant les principes et objectifs des deux institutions est une priorité importante. Même dans des opérations de très grande envergure, il devrait être possible de déployer du personnel de ce type pour pourvoir le nombre relativement limité de postes clés de gestion dans les bureaux de terrain et le bureau de pays. Au HCR, cette tâche pourrait être confiée à la Division des ressources humaines et de la gestion, en coordination avec l'unité de préparation aux situations d'urgence et d'organisation des secours. Au PAM, la Division des ressources humaines et le Département des opérations pourraient se charger de ces mêmes fonctions.

Recommandation 9: le PAM et le HCR doivent être conscients des risques d'instabilité pendant les périodes de retrait

52. La période consécutive à la guerre coïncide avec la transition des secours d'urgence au relèvement et avec le passage d'une économie planifiée à une économie de marché. Dans ce contexte, le PAM, ainsi que les autres organismes d'aide, devraient être particulièrement conscients du risque de manipulation de l'aide, y compris de l'aide alimentaire, à des fins politiques. En tant que participant à l'opération des Nations Unies actuellement engagée au titre de l'Accord de paix de Dayton, le PAM devrait tout particulièrement s'attacher à éviter un retrait trop rapide qui pourrait susciter un mécontentement et une instabilité pouvant être manipulés par des politiciens, notamment par ceux qui se réclament d'idéologies extrémistes.

Recommandation 10: les limites de l'aide alimentaire dans la période consécutive à la guerre doivent être reconnues et acceptées

53. Il ne rentre pas dans le mandat du PAM de traiter les questions spécifiques concernant la reconstruction du système de protection sociale. Durant la prochaine phase de l'opération d'urgence 5142 en Bosnie-Herzégovine, le bureau de pays du PAM pourrait contribuer à planifier les aménagements à introduire dans ce domaine, en particulier grâce à l'expérience acquise par son personnel, en aidant les autorités à identifier les personnes socialement vulnérables ailleurs.

