

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 18–19 février 2013

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2013/6-C

18 janvier 2013

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DE SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS D'IMPACT RÉALISÉES CONJOINTEMENT PAR LE HAUT- COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS ET LE PAM SUR LA CONTRIBUTION DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE AUX SOLUTIONS DURABLES MISES EN ŒUVRE DANS LES SITUATIONS DE RÉFUGIÉS PROLONGÉES

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, EVA*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Chargée principale de l'évaluation,
EVA: Mme S. Burrows tél.: 066513-2519

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative principale de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

Généralités

Le présent document fait la synthèse des principales constatations et leçons communes tirées d'une série d'évaluations d'impact, réalisées selon une méthode mixte, qui examinent la contribution de l'assistance alimentaire aux solutions durables dans les situations de réfugiés prolongées. Ces évaluations, effectuées conjointement avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pendant la période 2011-2012 au Bangladesh, en Éthiopie, au Rwanda et au Tchad, visaient à s'assurer de la validité de la logique d'intervention, fondée sur les politiques et les directives relatives aux programmes du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et du PAM, qui postule que les efforts conjoints des deux organismes contribueraient à renforcer l'autosuffisance des réfugiés, suivant une progression en trois étapes à compter de leur arrivée.

Résultats

⇒ *Sécurité alimentaire et nutrition*

Un nombre inacceptable de ménages de réfugiés demeuraient exposés à l'insécurité alimentaire, surtout pendant la seconde moitié de la période qui s'écoulait entre deux distributions de vivres. Les femmes étaient plus exposées que les hommes car elles avaient souvent un plus grand nombre de personnes à charge. Dans les quatre contextes, le taux de malnutrition chronique atteignait ou dépassait le seuil de gravité élevée; la prévalence de l'anémie était élevée mais reflétait les taux nationaux.

Le taux de malnutrition aiguë globale variait entre "acceptable" et "grave" et il était plus élevé au Bangladesh. Les tendances étaient hétérogènes mais, dans les quatre contextes, le taux était meilleur parmi les réfugiés que dans la population d'accueil, ce qui suggère que l'assistance alimentaire avait un impact positif. Les taux de malnutrition aiguë grave étaient également variables.

Dans certains programmes, en raison de la pénurie de ressources, des ruptures de la filière d'approvisionnement et de la mise à jour irrégulière des registres de réfugiés, les rations fournies lors des distributions générales n'apportaient pas les 2 100 kilocalories par jour prévues au départ et avaient une teneur réduite en protéines et micronutriments.

⇒ *Moyens de subsistance*

Pour les réfugiés, les options en matière de moyens de subsistance étaient très limitées et, à cet égard, l'appui était généralement insuffisant. Ils n'avaient pas accès aux marchés officiels du travail, à l'exception du Rwanda, ni à des terres adaptées à l'agriculture, sauf au Tchad. Par conséquent les réfugiés occupaient, le plus souvent, des emplois journaliers non qualifiés, dans de mauvaises conditions et en concurrence avec la population locale.

Les sources principales de revenu et de garantie pour les réfugiés étaient les rations alimentaires et les articles non alimentaires, vendus et échangés essentiellement pour subvenir aux besoins élémentaires non satisfaits, comme l'habillement, et pour payer les frais de mouture, les services de santé et les dépenses scolaires. Les femmes s'occupaient généralement de la gestion des denrées alimentaires du ménage et assumaient la charge et les risques de l'endettement. Toutefois, sauf au Rwanda, la participation des femmes aux comités de gestion des camps restait limitée.

Dans les quatre contextes, les activités de subsistance des femmes étaient particulièrement précaires et les exposaient souvent à des risques. Beaucoup de femmes et d'adolescentes étaient tributaires d'activités telles que la collecte du bois de chauffe, la mendicité et les services domestiques; elles avaient fréquemment recours aux relations sexuelles pour obtenir des faveurs ou assurer leur survie.

⇒ *Protection et problématique hommes-femmes*

Les réfugiés ont souvent déclaré qu'ils se sentaient plus en sécurité à l'intérieur des camps. Toutefois, dans les quatre contextes, des problèmes liés à la protection ont été évoqués. Partout, les femmes étaient plus vulnérables parce qu'elles étaient en quête de moyens de subsistance et à cause des actes de violence familiale. Dans les ménages exposés à l'insécurité alimentaire, les filles étaient parfois contraintes à des mariages précoces et les femmes obligées d'accepter des mariages non souhaités.

Les évaluations ont fait apparaître des différences considérables dans les mesures de protection; les interventions contre les actes de violence sexuelle et sexiste visaient à parer au plus pressé et ne s'attaquaient pas aux causes du problème, telles que perçues par les femmes et les filles réfugiées.

Les évaluations ont dressé un bilan mitigé des relations entre les réfugiés et les populations d'accueil. Elles n'étaient jamais purement hostiles ni purement harmonieuses, mais avaient tendance à être meilleures en cas d'affinités culturelles. La présence des réfugiés – parce qu'ils commerçaient sur les marchés locaux et entraînaient une amélioration des infrastructures et des services de base — était généralement bien accueillie. Les conflits se produisaient habituellement lorsque l'assistance alimentaire fournie aux réfugiés semblait faire fi des besoins des populations locales pauvres et/ou lorsque les réfugiés étaient en concurrence avec la population locale pour les emplois et les rares ressources naturelles. Les contacts du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et du PAM avec les communautés d'accueil étaient très limités et certaines occasions de créer des synergies n'étaient pas saisies.

Facteurs influant sur les résultats

Deux facteurs contextuels communs importants ont été mis en évidence: les politiques de financement des donateurs et les politiques des gouvernements hôtes. Les modalités de financement des donateurs traditionnels, qui différencient l'assistance humanitaire de celle liée au développement, sont mal adaptées au soutien à long terme des réfugiés de longue date. D'où de graves pénuries de fonds et un appui insuffisant à l'acquisition de l'autosuffisance. La mobilité et l'accès aux marchés du travail sont des conditions essentielles pour parvenir à l'autosuffisance. Dans les quatre contextes, les gouvernements hôtes n'ont pas autorisé l'intégration officielle des réfugiés, les terres mises à la disposition de ceux-ci ont été insuffisantes et leur mobilité a été restreinte.

Les facteurs qui influent le plus sur les résultats relevant du PAM sont: les inexactitudes dans les registres des ménages réfugiés et un laps de temps excessif entre les revalidations; des distributions d'articles non alimentaires trop peu fréquentes et mal programmées; le suivi inadéquat des distributions alimentaires; l'absence de suite donnée aux missions conjointes

d'évaluation; les lacunes des plans d'action conjoints; les occasions manquées de synergies avec les programmes relatifs au développement, aux moyens de subsistance et à la protection sociale dans la population d'accueil.

Conclusions et recommandations

La conclusion dominante de cette série d'évaluations est que l'évolution prévue vers l'autosuffisance n'a pas eu lieu et que les mesures prises par la communauté internationale pour aider les réfugiés en situation de crise prolongée ne donnent pas les résultats escomptés. Pour résoudre les problèmes qui font obstacle aux progrès, une action concertée de tous les acteurs est nécessaire, épaulée par la volonté politique et financière de donner aux réfugiés les moyens de contribuer de façon productive à l'économie du pays où ils vivent et d'appuyer, le cas échéant, d'autres solutions durables à plus long terme.

Attendu que le PAM et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ne peuvent, à eux seuls, vaincre de telles difficultés, le rapport de synthèse présente cinq recommandations stratégiques adressées aux divers acteurs: le PAM et le Haut-Commissariat devraient élaborer une stratégie et des mécanismes de gestion pour la période de transition vers l'autosuffisance, en adoptant une approche plus globale et en nouant les partenariats nécessaires pour la mettre en œuvre à l'échelle de l'organisation et des pays; le Comité permanent interorganisations devrait établir un plan d'action pour améliorer le système d'obligation redditionnelle dans le cadre de ce partage des responsabilités; les équipes de pays des Nations Unies devraient avoir recours à des spécialistes des moyens de subsistance et susciter une volonté politique en faveur d'une nouvelle approche, tandis que les donateurs devraient surmonter les obstacles liés aux modalités de financement.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de synthèse des évaluations d'impact réalisées conjointement par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le PAM sur la contribution de l'assistance alimentaire aux solutions durables mises en œuvre dans les situations de réfugiés prolongées" (WFP/EB.1/2013/6-C) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2013/6-C/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

Contexte normatif et institutionnel général

1. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le PAM collaboraient pour prêter appui aux réfugiés avant même la signature de leur premier mémorandum d'accord en 1985. Dans les situations prolongées, les directives du PAM préconisent un plan stratégique pluriannuel pour l'autosuffisance¹, en conformité avec le Manuel relatif à l'autosuffisance du HCR². Cette démarche reflète le passage d'une politique de soins et de prise en charge des réfugiés en déplacement prolongé à une politique qui encourage l'autosuffisance. Le PAM a mis à l'essai et adopté des approches et des outils nouveaux en matière d'assistance alimentaire, qui vont au-delà des distributions de vivres et incluent des interventions nutritionnelles améliorées, des innovations en matière d'achats de produits alimentaires, l'utilisation d'espèces et de bons, le renforcement des capacités et l'appui aux moyens de subsistance et aux solutions à long terme. Le HCR a eu recours aux dons en espèces dans les programmes de rapatriement, mais ce n'est que récemment qu'il a commencé à envisager leur utilisation dans les camps de réfugiés.
2. Quatre évaluations d'impact conjointes reposant sur une méthodologie mixte ont été réalisées en 2011 et 2012 afin d'étudier la contribution de l'assistance alimentaire liée aux opérations PAM-HCR dans les situations de réfugiés prolongées³. Ces évaluations ont analysé l'impact de l'assistance alimentaire sur:
 - les réfugiés d'ethnie Rohingya du Myanmar, arrivés dès le début des années 90 au Bangladesh;
 - les réfugiés de la République centrafricaine, arrivés dans le Tchad méridional depuis 2002;
 - les réfugiés érythréens et somaliens en Éthiopie, dont bon nombre ont passé 20 ans dans des camps;
 - les réfugiés congolais vivant dans des camps au Rwanda depuis 1994.
3. L'objectif général de cette série d'évaluations est d'apporter des informations et de donner des indications susceptibles d'inspirer les futures stratégies destinées à améliorer la contribution de l'assistance alimentaire à l'autosuffisance et, éventuellement, à l'instauration de solutions durables, adaptées aussi bien aux réfugiés qu'à la population d'accueil dans les situations prolongées.
4. La présente synthèse fait le point des enseignements tirés des quatre évaluations et fournit des éléments qui éclairent les décisions politiques et stratégiques prises par les divers organismes à l'échelle mondiale et concernant les buts et les modalités de

¹ Guide d'élaboration des programmes du PAM concernant les réfugiés (PGMWiki).

² <http://www.unhcr.fr/4ad2f83c11.html>

³ Les critères de sélection ont été les suivants: i) opérations durant depuis sept ans minimum et toujours en cours en 2009; ii) plus de 50 000 réfugiés bénéficiaires en 2009 et au moins deux des quatre pays affichant une moyenne de plus de 100 000 réfugiés bénéficiaires par an entre 2003 et 2009; iii) situation des camps/établissements; iv) échantillonnage représentatif des principales modalités utilisées pendant les cinq dernières années pour affronter les situations prolongées; v) échantillonnage représentatif du profil géographique général des portefeuilles du PAM et du HCR; vi) situation susceptible d'être évaluée mais ne l'ayant pas été récemment; vii) intérêt manifesté par le bureau de pays du HCR et du PAM et par le gouvernement hôte pour la réalisation de l'évaluation.

l'assistance alimentaire dans les situations de réfugiés prolongées. Les principaux destinataires sont les responsables des politiques et des stratégies au sein du PAM et du HCR, les gouvernements qui accueillent les réfugiés de longue date, les organismes donateurs et les autres organismes compétents des Nations Unies.

Théorie du changement

5. Ces évaluations d'impact avaient pour objet de vérifier la validité de la logique d'intervention⁴ découlant du mémorandum d'accord entre le HCR et le PAM et de leurs politiques et directives relatives aux programmes, logique selon laquelle les activités et intrants combinés des deux organismes contribuent à améliorer l'autosuffisance des réfugiés en trois étapes, à compter de leur arrivée. Bien qu'ayant fourni la justification des évaluations d'impact de l'assistance alimentaire dans les quatre contextes, cette logique n'avait pas de caractère officiel au sein de l'un ou l'autre des deux organismes. Les quatre évaluations ont donc servi à s'assurer de la validité des hypothèses sur lesquelles elle repose, et à déterminer dans quelle mesure l'assistance alimentaire a contribué aux effets directs au cours du temps. Un diagramme du modèle logique est présenté en annexe.
6. Les quatre rapports d'évaluation font référence à la logique d'intervention, mais cette dernière est décrite et analysée de façon détaillée dans les évaluations du Rwanda et de l'Éthiopie.

Méthodologie

7. Dans les quatre études, une approche théorique analogue, fondée sur une méthode de recherche mixte, a été appliquée pour évaluer dans quelle mesure l'assistance alimentaire avait contribué aux effets directs et aux impacts escomptés, ainsi qu'aux effets non prévus, et quels étaient les changements à apporter pour améliorer cette contribution à l'autosuffisance et aux solutions durables. Les méthodes appliquées étaient notamment les suivantes: études théoriques; entrevues avec les parties prenantes du PAM et du HCR; examen de la documentation spécialisée et des données secondaires; enquêtes quantitatives; parcours d'observation; et entretiens qualitatifs, notamment avec des groupes de concertation composés de bénéficiaires et de membres des communautés qui accueillent des réfugiés.
8. Les scénarios classiques en absence d'intervention ne pouvant être utilisés, d'autres éléments de comparaison pertinents ont été retenus dans chaque contexte. Au Tchad, où on escomptait que les réfugiés accueillis dans les camps produiraient leur propre nourriture, la ration distribuée dans certains camps a été réduite de moitié, par étapes. Alors que les autres évaluations se concentraient principalement sur les réfugiés dans les camps et les réfugiés reconnus officiellement, le rapport du Bangladesh a analysé aussi certains indicateurs concernant un grand nombre de personnes que le HCR considère comme réfugiées sur la base des critères de la Convention des réfugiés de 1951 mais qui, n'étant pas reconnues comme telles par le Gouvernement bangladais, sont officiellement exclues de l'assistance humanitaire.
9. Toutes les évaluations ont utilisé des données secondaires pour analyser l'évolution des indicateurs de la nutrition, tels que la malnutrition aiguë globale, la malnutrition aiguë grave et le retard de croissance, tout au long de la période d'évaluation, à l'exception du Rwanda où seules les données de 2008 étaient disponibles. La sécurité alimentaire des ménages a été mesurée en utilisant les indicateurs normalisés (score de consommation

⁴ Dénommée "théorie du changement" dans certains rapports d'évaluation.

alimentaire, score de diversité du régime alimentaire des ménages et indice des stratégies de survie). Bien que ces trois indicateurs, auxquels s'ajoutent les scores relatifs aux avoirs qui permettent de mesurer le niveau de richesse des ménages, aient été calculés à partir des modules analogues des questionnaires utilisés par les évaluateurs, en appliquant des techniques normalisées ou similaires, les résultats ne peuvent être comparés directement.

10. La comparaison entre les évaluations a été rendue encore plus difficile du fait des différences dans la définition des concepts et des facteurs contextuels et externes qui influent sur la vie des réfugiés de longue date.
11. Dans plusieurs cas, les données recueillies préalablement étaient rares. L'équipe du Rwanda manquait de données nutritionnelles systématiques provenant des camps et des zones limitrophes. Les équipes du Bangladesh, du Tchad et de l'Éthiopie ont été confrontées à la mauvaise tenue des registres et aux erreurs contenues dans les bases de données sur les camps. Les recenseurs ont souvent constaté que tel ménage ne se trouvait pas où il aurait dû être ou avait quitté le camp.
12. Les données des enquêtes quantitatives ont pu être faussées en raison de l'époque choisie pour effectuer les études au Tchad et au Rwanda, car ce choix peut avoir influé sur l'accessibilité, la disponibilité des répondants, et la consommation et la diversité alimentaires, selon la saison et le temps écoulé depuis la dernière distribution générale de vivres. Dans certaines des zones visitées, de nombreux hommes, profitant des pluies précoces, étaient partis travailler dans leur champ. Au Bangladesh, l'échantillon a été remanié plusieurs fois car les ménages dirigés par un homme étaient difficiles à repérer. Au Rwanda et dans certains camps du Tchad, les réponses ont été influencées par le ressentiment des réfugiés après la réduction des rations, par la lassitude des répondants et par le fait que la communauté d'accueil espérait une assistance.
13. La validité des résultats reste malgré tout garantie par le large éventail de sources et de méthodes employées pour recueillir des éléments probants et opérer les recoupements nécessaires.

PRINCIPALES CONSTATATIONS PAR DOMAINE DE RÉSULTATS

Sécurité alimentaire

14. Un nombre inacceptable de ménages de réfugiés étaient exposés à l'insécurité alimentaire, surtout pendant la seconde moitié de la période comprise entre deux distributions de vivres. Il a été constaté que les femmes, parce qu'elles ont souvent plus de personnes à charge, étaient plus sujettes à l'insécurité alimentaire que les hommes. Les contraintes saisonnières, l'insuffisance des financements et les ruptures des filières d'approvisionnement étaient les principaux facteurs d'insécurité alimentaire parmi les réfugiés.
15. Les résultats spécifiques des différentes évaluations ont souligné les effets limités de l'assistance alimentaire sur la sécurité alimentaire à long terme. Au Rwanda et parmi les réfugiés tigréens en Éthiopie, une faible majorité — moins de 60 pour cent — atteignait un score de consommation alimentaire acceptable. Les autres réfugiés, en Éthiopie, présentaient des scores de consommation alimentaire limites ou insuffisants, et un tiers seulement des réfugiés somaliens atteignaient un niveau acceptable. Au Tchad, dans les camps qui ont reçu des rations complètes, le pourcentage des ménages ayant un score de consommation alimentaire acceptable était plus élevé (81,1 pour cent) que dans les camps n'ayant reçu qu'une demi-ration ou aucune ration (environ 40 pour cent) ou par rapport aux villages limitrophes (62,2 pour cent).

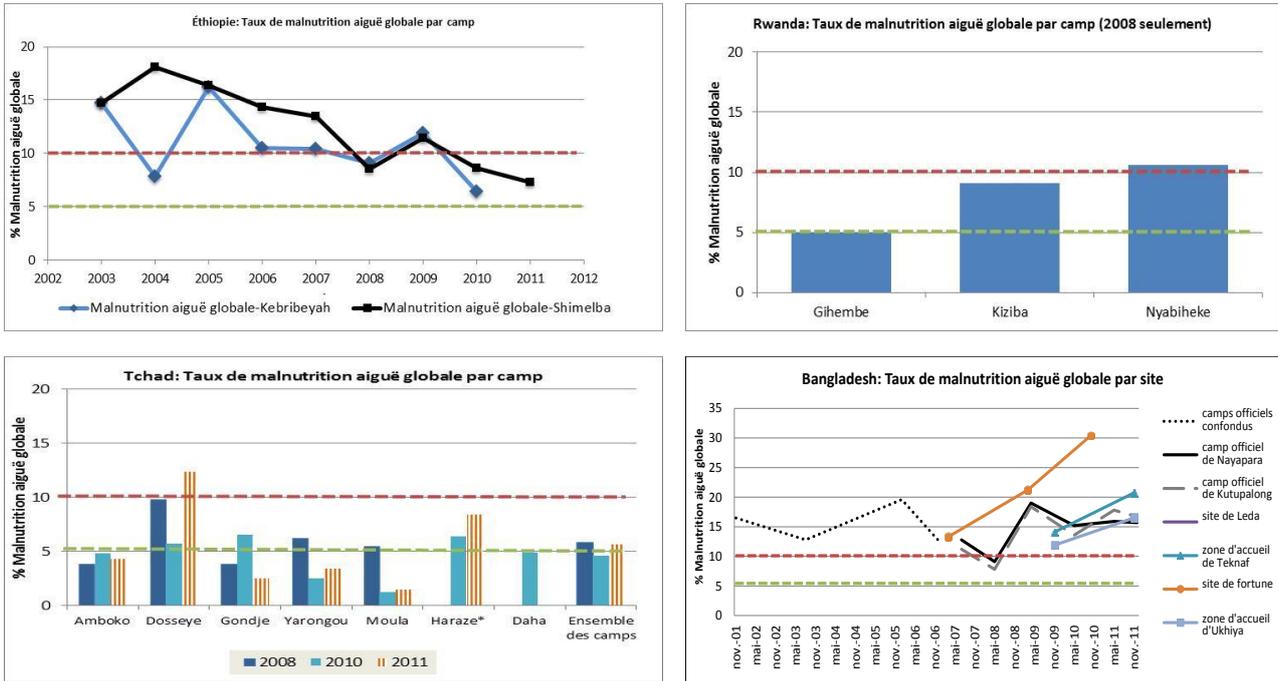
16. Une combinaison de facteurs internes et externes ont influé sur la consommation alimentaire. Dans certains programmes, en raison de la pénurie de ressources et/ou des ruptures des filières d'approvisionnement, l'apport énergétique des rations fournies lors des distributions générales de vivres du PAM était inférieur aux 2 100 kilocalories par jour correspondant à une ration normale, et au Rwanda, les réfugiés n'ont jamais reçu la ration complète prévue. En revanche, en Éthiopie, l'assortiment alimentaire complet a presque toujours été livré aux camps chaque mois à la date prévue, à compter de 2008. Au Bangladesh, les rations ont été distribuées dans les délais, mais la dimension des familles ne correspondait pas à la taille des rations puisque le nombre des bénéficiaires n'avait pas été mis à jour. Les rations alimentaires ont donc été largement partagées et n'ont pas répondu aux besoins des familles. Au Tchad, les rations n'ont pas couvert les besoins, surtout pour les céréales, et leur réduction de moitié a entraîné une détérioration de la sécurité alimentaire.
17. Bien que fondées sur des définitions des ménages dirigés par une femme légèrement différentes, toutes les évaluations ont révélé que ces ménages avaient tendance à être plus exposés à l'insécurité alimentaire. Toutefois, les évaluations qui comprenaient des études portant sur les ménages non bénéficiaires — au Bangladesh⁵ et au Tchad — ont mis en évidence que l'écart entre les ménages dirigés par une femme et ceux dirigés par un homme était moins important parmi les bénéficiaires. Il ressort de cette constatation que l'assistance alimentaire a eu un effet positif sur la réduction de l'écart entre les hommes et les femmes en matière d'insécurité alimentaire.
18. La vie des femmes réfugiées est assujettie au cycle des distributions. Elles connaissent la valeur de chaque article alimentaire ou non alimentaire reçu et prennent des décisions cruciales pendant les périodes de soudure, avant la distribution générale suivante. Cependant, à l'exception des camps au Rwanda, la participation des femmes aux comités chargés de la distribution des vivres reste généralement limitée et, en Éthiopie, les normes patriarcales n'ont jamais été remises en cause. Les femmes s'occupent généralement de la gestion des denrées alimentaires du ménage et assument la charge et les risques de l'endettement, même lorsqu'elles ne possèdent pas de carte de rationnement. Au Rwanda, les femmes ont reçu ces cartes, mais cette mesure a provoqué une augmentation involontaire de l'endettement.

Nutrition

19. *Taux de malnutrition aiguë globale*: Comme l'indique la figure 1, les taux de malnutrition aiguë globale dans les camps de réfugiés du Tchad étaient proches du niveau "acceptable sur le plan international" (5 pour cent) et étaient restés stables de 2008 à 2011. En Éthiopie, l'évolution était devenue positive à partir de 2005, à l'exception d'un pic en 2009, mais les taux restaient tout de même au-dessus du niveau "acceptable". Au Rwanda, en 2008 — seule année pour laquelle on dispose de données statistiques valables — les taux étaient proches du niveau "grave", mais certains éléments semblaient indiquer que la situation s'était améliorée. Au Bangladesh, les données suggéraient une aggravation de la situation, de "grave" à "critique", mais les taux dans les camps de réfugiés étaient semblables ou inférieurs à ceux de la population d'accueil et leur évolution paraissait mieux maîtrisée — ils étaient sensiblement meilleurs que ceux relevés sur les sites de fortune occupés par des réfugiés non enregistrés.

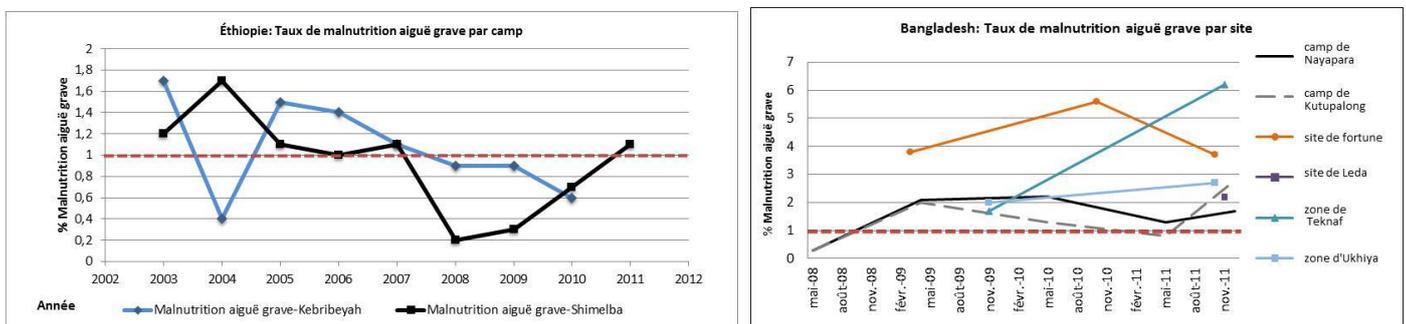
⁵ Des comparaisons ont été effectuées avec les femmes réfugiées non enregistrées dans les sites de fortune au Bangladesh.

Figure 1: Taux de malnutrition aiguë globale dans les groupes de population étudiés



20. Les taux de malnutrition aiguë grave au Tchad et en Éthiopie ont été ramenés au-dessous du seuil de 1 pour cent (voir la figure 2), sauf pour le groupe ethnique Kunama parmi les réfugiés érythréens en Éthiopie. Les taux en Éthiopie étaient semblables aux taux enregistrés dans les régions d'accueil des camps, ou nettement meilleurs que ceux-ci. Au Bangladesh, en revanche, malgré leur amélioration, les taux de malnutrition aiguë grave dans les camps dépassaient toujours le seuil d'urgence (2 pour cent) fixé par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS)⁶.

Figure 2: Taux de malnutrition aiguë grave dans les populations étudiées



21. Les quatre évaluations ont fait apparaître une faible diversité alimentaire parmi les réfugiés, dont le régime alimentaire était monotone et généralement insuffisant. La viande,

⁶ Aucune donnée concernant ces tendances n'était disponible pour le Rwanda. En 2008, le taux était acceptable dans un camp, mais atteignait le niveau d'urgence dans les deux autres.

- les œufs, le poisson, les fruits, les produits laitiers et les légumes verts étaient absents ou consommés moins d'une fois par semaine, et les taux d'anémie restaient élevés.
22. Le score de diversité du régime alimentaire des ménages semblait être conditionné par les distributions de vivres, puisque les produits de l'assortiment étaient vendus ou échangés contre des denrées complémentaires, ce qui se traduisait par l'amélioration de ce score dans les jours suivant une distribution.
 23. Certaines évaluations ont relevé que les rations elles-mêmes présentaient des carences nutritionnelles, une tendance qui pourrait s'appliquer aux quatre contextes, même si les rations fournies étaient différentes. Au Tchad, les rations étaient souvent pauvres en protéines, en calcium et en vitamines B2 et C; au Bangladesh, elles manquaient de protéines et de micronutriments. Au Rwanda, la ration ne fournissait que 95 pour cent des besoins énergétiques, elle manquait de vitamine A (ne couvrant que 54 pour cent des besoins), de fer (92 pour cent), de calcium (44 pour cent) et de riboflavine (73 pour cent), tandis que la vitamine C était complètement absente.
 24. Les quatre évaluations ont révélé des taux élevés de retard de croissance et une forte prévalence de l'anémie. Au Rwanda, le taux de malnutrition chronique dépassait le seuil d'alerte critique fixé par la communauté humanitaire internationale. Au Bangladesh et au Tchad, les taux dépassaient le seuil de gravité élevée, fixé à 30 pour cent. En Éthiopie, les taux variaient selon le groupe ethnique; négligeables parmi les réfugiés somaliens, ils étaient inacceptables parmi les réfugiés érythréens d'ethnie Kunama. Les schémas culturels relatifs à la nourriture, à sa préparation et à la façon d'élever les enfants, ainsi les différences concernant la part de la ration alimentaire qui est vendue par les réfugiés et leur accès aux sources extérieures de revenu, peuvent se traduire par des effets directs différents, même parmi les réfugiés soumis à peu près au même régime de distribution de vivres. Dans tous les cas, les taux étaient comparables aux taux nationaux.

Moyens de subsistance

25. Pour les réfugiés pris en considération dans les quatre évaluations, les options relatives aux moyens de subsistance étaient limitées; ils étaient souvent exclus des activités de développement des compétences et avaient un accès limité, voire nul, aux marchés du travail. Un grand nombre de réfugiés cherchaient donc d'autres options, dont certaines comportaient le recours à des stratégies de survie néfastes, telles qu'un travail les exposant à des risques pour leur sécurité et à l'exploitation. Un autre mécanisme de survie utilisé fréquemment était la vente d'articles alimentaires ou non alimentaires.
26. Dans les quatre contextes, le seul service que pouvaient assurer la plupart des réfugiés était un travail de journalier non qualifié. Des exceptions ont toutefois été notées au Rwanda et parmi les réfugiés au Bangladesh. Il convient de noter que, d'après l'enquête menée au Bangladesh, les réfugiés non enregistrés vivant en milieu urbain et ne bénéficiant pas de l'assistance alimentaire, étaient mieux intégrés que les réfugiés enregistrés et participaient à des activités rémunérées semblables à celles des quintiles équivalents au sein de la population locale. Les quatre évaluations ont démontré que très peu de réfugiés étaient à la tête de petites entreprises ou pratiquaient le petit commerce. La plupart des activités commerciales à l'intérieur et aux alentours des camps étaient contrôlées par des résidents locaux.
27. Les réfugiés ont un pouvoir de négociation limité. Les trois évaluations réalisées en Afrique ont fait apparaître que les résidents locaux semblaient appliquer fréquemment aux réfugiés des tarifs supérieurs aux prix du marché pour la mouture et l'électricité ou leur acheter leurs rations à des conditions inéquitables. Au Bangladesh, les réfugiés employés à

des tâches dangereuses comme le chargement et le déchargement de navires et la pêche hauturière étaient payés nettement moins que les locaux, et ce malgré la législation du travail. Cette situation alimentait la tension avec la population locale, qui était elle-même souvent exposée à l'insécurité alimentaire et était irritée par le fait que les réfugiés enregistrés recevaient des rations.

28. Toutes les évaluations ont mis en évidence la faible attention accordée aux moyens de subsistance dans la fourniture de l'assistance. Cette situation était due en partie au financement à court terme, comme en Éthiopie, ou aux limites imposées par le gouvernement, comme au Bangladesh. Le rapport concernant le Rwanda indiquait que même si la plupart des réfugiés semblaient déterminés à améliorer leurs moyens de subsistance, il leur était difficile de planifier au-delà des besoins immédiats, dès lors que l'assistance visait davantage à garantir un niveau acceptable de sécurité alimentaire et de santé qu'à protéger ou renforcer les avoirs.
29. Les évaluations ont permis de constater que l'appui aux moyens de subsistance, lorsqu'il était fourni, était généralement insuffisant même s'il existait à cet égard des différences considérables. L'évaluation de l'Éthiopie a mis en évidence un nombre excessif d'activités à très petite échelle, isolées et de faible intensité qui n'étaient pas en mesure de faire la différence pour la plupart des réfugiés. La formation professionnelle et le microcrédit étaient soit inexistantes soit mis en œuvre de manière sporadique et à très petite échelle, ou bien n'étaient pas encouragés par le gouvernement hôte. Au Rwanda, il ressort de l'évaluation que, dans la plupart des cas, la qualité de la formation et l'appui matériel fournis pour le démarrage d'une activité étaient insuffisants pour permettre à la plupart des bénéficiaires d'être assez compétitifs pour gagner leur vie sur le marché.
30. L'accès à des terres adéquates pour l'agriculture ou le pâturage était essentiel pour parvenir à l'autosuffisance, mais la surface restreinte des camps — surtout dans les zones très peuplées de pays à forte densité démographique comme le Rwanda et le Bangladesh — et les politiques gouvernementales limitaient l'accès à la terre. Au Rwanda, les réfugiés n'étaient pas autorisés à posséder du bétail. Dans le Tchad méridional, ils avaient accès à des parcelles de terre trop petites pour être exploitées durablement, car elles ne permettaient pas la rotation des cultures telle que la pratiquaient les locaux, ce qui entraînait une diminution de la fertilité du sol et une augmentation des dommages causés par les ravageurs.
31. Par ailleurs, les relations des réfugiés avec les communautés locales étaient un autre obstacle au développement des moyens de subsistance, souvent à cause de la concurrence pour l'accès aux ressources locales — pêche fluviale, bois de chauffe ou terres agricoles — ou aux possibilités d'emploi, surtout comme journaliers. Selon des informations en provenance du Tchad, il est arrivé que les populations locales chassent les réfugiés des terres qui leur avaient été allouées par les autorités tchadiennes.
32. Les évaluations ont également indiqué que les moyens de subsistance ou les possibilités de revenu variaient considérablement d'un camp à l'autre, et à l'intérieur des camps, selon le sexe et l'ethnie. Les femmes dirigeant un ménage, qui avaient généralement plus de personnes à charge et étaient responsables de l'éducation des enfants, souffraient tout particulièrement de l'absence de moyens de subsistance durables et étaient exposées à des risques lorsqu'elles étaient obligées de quitter le camp à la recherche d'une source de revenu. Dans les quatre contextes, de nombreuses femmes chef de famille dépendaient d'activités précaires à court terme, comme la collecte du bois de chauffe, et acceptaient des relations sexuelles en échange de faveurs ou pour assurer leur survie.
33. D'après les évaluations, en l'absence de stratégies de subsistance durables, les principales sources de revenu des réfugiés étaient le travail à la journée et la vente des rations

alimentaires et des articles non alimentaires. Les rations et les articles non alimentaires étaient vendus et échangés pour des raisons diverses, mais surtout pour subvenir aux besoins de base, à savoir acheter des denrées alimentaires d'appoint, en particulier des condiments, ainsi que des vêtements, du savon et du combustible ou pour payer l'accès aux moulins, aux services de santé et aux écoles. Selon le rapport éthiopien, les ventes pouvaient représenter jusqu'à la moitié du nombre total de rations. Au Rwanda, bien qu'elles soient moins intéressantes que par le passé du point de vue de l'apport énergétique, de la diversité alimentaire et de la qualité nutritionnelle, les rations constituaient encore la principale source de revenu et de sécurité pour les réfugiés. Au Bangladesh, les cartes de rationnement⁷ étaient déposées chez les bailleurs de fonds qui prélevaient une partie de la ration à titre d'intérêts jusqu'au remboursement du prêt.

Protection et problématique hommes-femmes

34. Les évaluations ont fait ressortir des différences considérables dans les mesures de protection. De manière générale, les réfugiés ont déclaré qu'ils se sentaient plus en sécurité à l'intérieur des camps et ont souvent remarqué une amélioration à cet égard depuis leur arrivée. Toutefois, dans toutes les évaluations, des problèmes liés à la protection ont été signalés. Les femmes, surtout les veuves et les femmes à la tête d'un ménage étaient, dans tous les cas, plus vulnérables, car elles étaient toujours en quête de moyens de subsistance et étaient victimes d'actes de violence familiale.
35. Moyennant des comparaisons avec les réfugiés qui n'avaient reçu aucune assistance alimentaire, l'évaluation menée au Bangladesh a examiné la relation entre cette assistance et la protection. Des mécanismes de protection informels, appliqués dans toute la région, qui étaient liés aux œuvres de bienfaisance et aux services dispensés par les groupes communautaires et les imams et étaient souvent utilisés lors de situations d'urgence, comme une hospitalisation, ont été mis en évidence. Toutefois, ce type de protection était plus fréquent parmi les réfugiés non enregistrés qui vivaient dans les sites de fortune près des camps officiels que parmi ceux recevant l'assistance alimentaire.
36. Les réfugiés ont signalé un problème de vulnérabilité face à la violence et à l'intimidation exercées par les autorités des camps et par les chefs des réfugiés, qui n'étaient pas élus mais désignés. Les notables, les entrepreneurs et les pouvoirs locaux étaient aussi associés à des cas d'abus et de violence contre les réfugiés. Craignant des représailles, ces derniers n'utilisaient pas les mécanismes de recours. Toutefois, au Bangladesh, les abus, le commerce du sexe et l'exploitation étaient plus fréquents parmi les femmes réfugiées non enregistrées vivant dans les sites de fortune que parmi les femmes réfugiées enregistrées hébergées dans les camps.
37. Dans les quatre pays, les femmes et les adolescentes à la recherche d'un revenu étaient exposées à des actes de violence sexuelle et sexiste. Au Bangladesh, au Tchad et en Éthiopie, il a été signalé que des filles appartenant à des ménages de réfugiés vulnérables et exposés à l'insécurité alimentaire avaient été contraintes à des mariages précoces, souvent en tant que co-épouses d'hommes prospères du voisinage. En cas de divorce, les enfants restaient à la charge des femmes mais il arrivait qu'ils n'aient pas droit aux rations si la détermination de la nationalité et du statut de réfugié était patrilinéaire. En Éthiopie, les rapports ont indiqué une augmentation de la polygamie en tant que stratégie de survie.
38. Certains éléments tendaient également à prouver que la violence familiale pouvait avoir augmenté, en raison du déplacement prolongé. Les femmes étaient exposées à la colère des

⁷ Appelées "family books" (carnets familiaux) au Bangladesh.

hommes qui avaient le sentiment d'être réduits à l'impuissance du fait de la vie dans le camp et d'être incapables de subvenir aux besoins de leur famille. Au Bangladesh, les frustrations et le manque d'espace entraînaient de graves tensions au sein des ménages de réfugiés. Au Tchad, la violence familiale s'aggravait après les distributions, car les hommes, qui venaient parfois de rentrer de la République centrafricaine, prétendaient décider de l'utilisation des rations alimentaires.

39. En revanche, au Rwanda, le HCR a assuré des services de protection efficaces par le biais des organisations non gouvernementales (ONG) partenaires. Ces services incluaient la protection contre les actes de violence sexuelle et sexiste, la prévention du VIH et l'appui aux personnes vivant avec le VIH. Bien que le VIH soit un motif de stigmatisation, les services de prévention ont réussi petit à petit à enrayer ce comportement et à augmenter le dépistage volontaire. Les réfugiés ont reconnu que les actes de violence sexuelle et sexiste auraient été beaucoup plus graves si le HCR et ses partenaires ne s'étaient pas employés à protéger les femmes et les enfants. Au Bangladesh, les mesures juridiques assurant la protection des réfugiés — enregistrés ou non — en cas d'actes de violence sexuelle et sexiste étaient peu nombreuses. Au Tchad, en règle générale, l'accent était mis sur la réconciliation plutôt que sur une assistance permettant aux femmes de porter plainte. En Éthiopie, les femmes et les filles réfugiées ont affirmé que les problèmes de protection persistaient, car leurs causes profondes n'avaient pas été traitées. En Éthiopie, les services de protection étaient jugés plus efficaces dans les camps destinés aux Somaliens que dans ceux destinés aux Érythréens.

Effets de l'assistance alimentaire sur les relations entre les réfugiés et les populations hôtes

40. Les évaluations ont présenté un bilan mitigé, mais les relations n'étaient jamais purement hostiles ni purement harmonieuses. La présence de réfugiés — parce qu'ils reçoivent des vivres et des articles non alimentaires et sont à l'origine d'améliorations des infrastructures et des services de base — était généralement bien accueillie. Des exceptions ont été observées, lorsque l'assistance alimentaire ne tenait pas compte des besoins des populations locales pauvres ou lorsque les réfugiés et les locaux étaient en concurrence pour l'utilisation de ressources locales limitées.
41. Les communautés hôtes et les communautés de réfugiés au Rwanda partageaient la même culture et parlaient la même langue et leurs relations, qui comportaient des visites réciproques, des liens d'amitié et des mariages mixtes, étaient cordiales. La présence des réfugiés avait aussi un impact positif sur les marchés locaux et sur la disponibilité de main-d'œuvre, ce qui permettait aux communautés d'accueil de tirer des avantages secondaires des services fournis aux réfugiés. Des relations analogues ont été rapportées dans les deux autres évaluations réalisées en Afrique. Les communautés hôtes éthiopiennes, qui se trouvent près des camps tigréens, se réjouissaient de pouvoir acheter les vivres composant les rations distribuées aux réfugiés. Ils vendaient aussi des biens et des services aux réfugiés, ce qui stimulait le marché local. Dans les premières années du programme mis en œuvre au Tchad, les locaux ont bénéficié de la distribution de semences et d'outils qui avait été organisée. Par ailleurs, les réfugiés prêtaient leur carte sanitaire aux locaux pour leur permettre d'accéder gratuitement aux services de santé installés dans les camps.
42. Par contre, au Bangladesh, malgré les affinités culturelles, le fort ressentiment envers les réfugiés a provoqué un grand nombre d'incidents violents entre les deux communautés, aux alentours des camps officiels. Il est intéressant de constater que les relations des Bangladais avec les réfugiés non enregistrés étaient meilleures qu'avec les réfugiés des camps. La tension a monté à cause du mécontentement des autochtones les plus

vulnérables au sujet des distributions de vivres aux réfugiés, dont était exclue la population locale pauvre dans le besoin, qui était parfois tout aussi vulnérable.

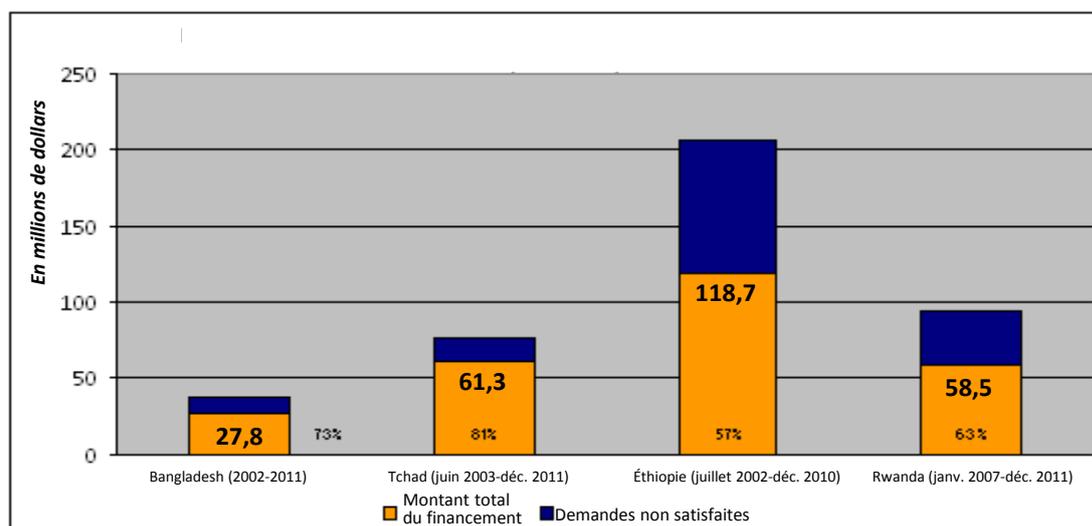
43. Au fil du temps, et attendu que tous les réfugiés de longue date cherchaient du bois de feu et/ou produisaient du charbon de bois pour leur propre consommation ou pour la vente, le risque de conflit, sous une forme ou une autre, était très élevé, ce qu'indiquaient tous les rapports d'évaluation même dans les contextes les plus conviviaux comme au Rwanda. L'érosion et la déforestation autour des camps de réfugiés constituaient un problème au Bangladesh, mais la situation était particulièrement grave en Éthiopie, où l'évaluation signalait un épuisement total des ressources environnementales.

FACTEURS QUI INFLUENT SUR LES RÉSULTATS ET LES EXPLIQUENT

Facteurs externes⁸

44. Bien que des facteurs divers spécifiques à chaque contexte aient influé sur la vie des réfugiés de longue date, deux aspects prédominaient dans les quatre contextes évalués et trouvaient un écho dans la documentation relative à d'autres contextes: les financements des donateurs et les politiques des gouvernements hôtes.
45. La figure 3 montre que le PAM n'a pas reçu des donateurs l'appui escompté. Lorsque les fonds étaient insuffisants, la priorité était accordée au maintien de l'assistance alimentaire de base, au détriment des activités planifiées ou en cours visant à renforcer l'autosuffisance à long terme.

Figure 3: Financement des activités du PAM dans certaines situations prolongées



Source: série d'évaluations d'impact conjointes du HCR et du PAM.

Le financement en faveur du Rwanda et la dernière intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) au Tchad comprennent l'assistance aux populations d'accueil. Les IPSR en Éthiopie incluent les réfugiés soudanais, qui n'étaient pas pris en considération dans l'évaluation. Le coût par bénéficiaire a été calculé sur la base du dernier document se rapportant à l'IPSR disponible dans la base de données en ligne sur les opérations du PAM: www.wfp.org/operations/list

⁸ Il s'agit des facteurs liés au contexte qui ne dépendent pas du PAM ni du HCR.

46. L'appui à long terme des réfugiés de longue date s'accommode mal des modalités classiques de l'aide humanitaire et de l'aide au développement, telles que les conçoivent les donateurs; le financement des opérations prolongées pose donc un défi pour le PAM et le HCR. Par exemple, le Bureau de la population, des réfugiés et des migrations du Département d'État américain est le plus gros bailleur de fonds des quatre programmes, mais sa vocation principale est l'aide humanitaire d'urgence et son mandat ne prévoit aucune participation aux activités de développement dans les camps de réfugiés. D'autres donateurs étaient assujettis à des contraintes analogues.
47. Les évaluations ont noté que, de leur côté, les bureaux de pays du PAM et du HCR n'avaient pas formulé de propositions de financement conjointes susceptibles d'attirer des donateurs dont les modalités pouvaient faciliter la transition entre situation d'urgence et développement. En Éthiopie, les ONG partenaires d'exécution devaient trouver leurs propres moyens de financement pour mettre en œuvre les recommandations importantes issues des rapports des missions d'évaluation conjointes.
48. L'insuffisance des fonds expliquait en partie la non-réalisation des objectifs d'autosuffisance, mais était loin d'être le seul facteur en cause. Les gouvernements hôtes permettent aux réfugiés d'entrer et de séjourner sur leur territoire et, par leurs politiques, déterminent les voies qui mènent à l'autosuffisance. La mobilité, l'accès aux marchés du travail et l'accès à la terre sont fondamentaux. Au Rwanda, la politique gouvernementale permet aux réfugiés de circuler librement et d'accéder aux écoles locales et à certains types d'emplois. Il existe des lois strictes qui restreignent les déplacements des réfugiés somaliens en Éthiopie et des réfugiés d'ethnie Rohingya au Bangladesh, surtout dans le cas de la minorité de réfugiés enregistrés. Au Tchad, un grand nombre de réfugiés ont quitté les camps pour se rendre en République centrafricaine ou dans d'autres régions du Tchad. Dans les quatre contextes, les gouvernements hôtes n'ont pas autorisé l'intégration officielle des réfugiés et les terres mises à disposition sont insuffisantes (voir les paragraphes 25 à 33). Le HCR et le PAM ne semblaient pas avoir défendu systématiquement les droits économiques des réfugiés, alors que les autorités nationales compétentes travaillant avec le PAM et le HCR pouvaient avoir eu intérêt à faire perdurer ce modèle d'assistance et de prise en charge, qui entraîne un afflux d'aide humanitaire permettant à ces institutions de financer leur personnel et leurs infrastructures.
49. Le HCR a officiellement reconnu l'importance de l'éducation aux fins de l'autosuffisance. Les politiques des pays hôtes en conditionnent fortement l'accès et il existe des différences significatives dans la qualité et la durée de ces programmes. Les deux-tiers des ménages officiellement réfugiés n'avaient reçu aucune sorte d'éducation.
50. L'accès aux services de santé variait aussi en fonction des niveaux de financement et des politiques nationales. L'évaluation du Rwanda a affirmé que les services de santé étaient efficaces et que les fournitures sanitaires étaient au-dessus de la moyenne dans les trois camps. En Éthiopie, les faibles taux de mortalité parmi les adultes et les enfants dans les camps de réfugiés témoignaient de l'accès des ménages à des services sanitaires adéquats. Au Tchad, où les politiques gouvernementales de recouvrement des coûts étaient appliquées aux réfugiés, l'absence de stratégie pour lutter contre l'anémie et la dégradation des prestations destinées aux adultes et aux adolescents atteints du paludisme étaient une source de préoccupation.
51. Les aspirations des réfugiés constituaient un autre facteur important. Dans le camp de Shimelba en Éthiopie, les réfugiés érythréens — surtout les jeunes hommes et les garçons — ne participaient pas activement aux activités rémunératrices locales, car leur objectif principal était la réinstallation dans un pays tiers. Au Tchad, de nombreux réfugiés recherchaient surtout une solution durable, à savoir le rapatriement. Au Bangladesh,

l'expérience des réfugiés d'ethnie Rohingya non enregistrés a montré que l'intégration locale de facto, bien qu'illégale, était un moyen de parvenir à l'autosuffisance.

Facteurs internes⁹

52. Pour bien cibler l'aide alimentaire et assurer le bon fonctionnement du système de cartes de rationnement, il faut disposer des profils précis des ménages, ce qui n'est pas souvent le cas. La revalidation est un processus coûteux qui n'a pas été effectué régulièrement. Au Tchad, le HCR n'a pas été en mesure de déterminer qui était effectivement présent dans les camps. L'équipe d'évaluation a eu confirmation de l'acquisition du statut de réfugié et du droit aux rations de la part de citoyens tchadiens, comme l'avait mentionné la mission d'évaluation conjointe. Les bases de données en Éthiopie ont également été jugées inexactes.
53. L'évaluation de l'Éthiopie a permis de constater que le suivi des denrées alimentaires réalisé par le PAM ou le HCR n'était pas suffisamment rigoureux. En Éthiopie et au Rwanda, le PAM n'assurait pas la gestion des entrepôts de vivres dans les camps, ce qui le privait de l'autorité nécessaire pour réagir rapidement en cas d'irrégularités lors de la distribution ou de l'entreposage. Dans plusieurs situations, les réfugiés ont signalé des cas de sous-dosage et ont reproché au HCR et au PAM d'être trop peu présents dans les camps. Au Bangladesh, les réfugiés ont affirmé que dans les rares occasions où le personnel du PAM était présent lors des distributions, la qualité du riz et des légumes secs était meilleure. Ils étaient convaincus que le système des Nations Unies pourrait être plus actif dans la lutte contre la corruption et les abus administratifs des responsables des camps.
54. Partout, les frais de mouture étaient supportés par les réfugiés, ce qui les obligeait souvent à donner une partie des céréales qu'ils recevaient aux exploitants des moulins. Au Rwanda, les évaluateurs ont estimé que les frais de mouture entraînaient une perte de 20 à 30 pour cent de la ration reçue. Cette imposition, qui incitait les réfugiés à vendre leurs rations, se poursuivait, bien que la mission d'évaluation conjointe ait recommandé d'aider les réfugiés à créer des moulins gérés par des coopératives. En Éthiopie, le PAM a essayé de dédommager les réfugiés en augmentant les quantités fournies mais, même ainsi, le surcroît de valeur des céréales ne compensait pas les frais de mouture.
55. Le PAM pourrait avoir manqué des occasions de créer des liens et des synergies avec ses autres programmes. En Éthiopie, aucun lien n'avait été établi avec les programmes qu'il menait en faveur des communautés locales vivant à proximité des camps. Au Tchad, le personnel du programme du PAM relatif aux réfugiés semblait manquer d'informations au sujet du programme qui fournissait des vivres aux personnes déplacées de l'autre côté de la frontière avec la République centrafricaine.
56. Le rapport du Rwanda a noté que le HCR reconnaissait qu'il était responsable, au titre de son mandat, de la fourniture d'articles non alimentaires tels que savon, vêtements, serviettes hygiéniques, matelas, couvertures, moustiquaires, ustensiles de cuisine, fourneaux, matériaux de construction et jerricanes. Les articles non alimentaires de base, tels que les matériaux pour la construction d'abris ou les moustiquaires, étaient généralement fournis aux réfugiés à leur arrivée, mais les autres distributions d'articles non périssables n'avaient pas lieu ou n'étaient pas assez fréquentes, ou bien n'arrivaient pas au bon moment, ce qui incitait les réfugiés à revendre les articles.

⁹ Ces facteurs d'exécution sont ceux qui relèvent du PAM et du HCR.

57. Au Rwanda, à titre d'exemple, la plupart des ménages manquaient de couvertures, de matelas, de vêtements adéquats et de jerricanes. Au Tchad, où l'incidence du paludisme parmi les enfants de moins de 5 ans avait augmenté au cours des dernières années, l'équipe d'évaluation avait relevé des données qui contredisaient les statistiques du HCR indiquant que 80 pour cent des enfants dormaient sous des moustiquaires, ce qui suggérerait qu'un grand nombre de réfugiés avaient vendu les moustiquaires qu'ils avaient reçues. En Éthiopie, les réfugiés avaient reçu des moustiquaires pendant la seconde moitié de la saison du paludisme et des bâches en plastique en dehors de la saison des pluies. Aucun suivi ne permettait de déterminer si les réfugiés les possédaient encore ou non. Les ménages de réfugiés se réapprovisionnaient parfois en articles non alimentaires en vendant une partie de leur ration, ce qui aggravait leur insécurité alimentaire.
58. L'évaluation du Rwanda a mis l'accent sur le fait qu'il était difficile de distinguer les effets produits par la quantité insuffisante d'articles non alimentaires de ceux qui découlaient d'une assistance alimentaire inadéquate. Ces deux aspects se rejoignaient dans un cercle vicieux qui était également présent dans les trois autres contextes. Le rapport d'évaluation donnait l'explication suivante: "Les réfugiés sont contraints de convertir en espèces un assortiment alimentaire déjà réduit pour pouvoir subvenir à leurs besoins essentiels. Cette situation entraîne un cycle d'endettement qui réduit l'impact de l'assistance alimentaire sur la sécurité alimentaire et compromet tout progrès en matière de moyens de subsistance ... la plupart des ménages parmi les plus vulnérables n'ont pas accès à d'autres options de subsistance et de revenu et en sont réduits à vendre leur ration alimentaire. [...] L'incapacité du HCR à fournir des articles non alimentaires en quantité suffisante et l'absence d'activités de subsistance durables signifie concrètement que l'assortiment alimentaire du PAM, qui est à peine suffisant, sert à couvrir des besoins de base non alimentaires. Cette situation oblige les réfugiés à avoir recours à des stratégies de survie préjudiciables".
59. L'évaluation éthiopienne a noté ce qui semblerait être une incapacité à remplir les obligations énoncées dans la version révisée du mémorandum d'accord de 2002 entre le HCR et le PAM, laquelle prévoyait l'élaboration de plans d'action communs fondés sur les recommandations de la mission d'évaluation conjointe et précisant les buts, les objectifs, les responsabilités, les indicateurs et les dispositions en matière d'exécution, arrêtés d'un commun accord. Toutefois, la suite donnée aux missions d'évaluation conjointes a laissé à désirer. À l'exception du Bangladesh, les deux organismes n'ont pas essayé de lancer des appels conjoints aux donateurs pour faire face aux pénuries recensées. Les missions d'évaluation conjointes se sont souvent concentrées sur des problèmes mineurs, et non sur les réorientations indispensables de la stratégie appliquée par les programmes.
60. Les IPSR, dont la durée est comprise entre deux ans et deux ans et demi et dont les activités sont programmées sur une période de trois à six mois, n'ont pas favorisé le développement de solutions durables. Il faudrait pour cela un plan à plus long terme, établi avec la participation des réfugiés.

CONCLUSIONS

61. Même si les constatations détaillées issues des quatre évaluations étaient fortement liées au contexte, leur synthèse a permis de tirer un certain nombre de conclusions et d'enseignements communs, qui sont exposés ci-après.

62. *L'assistance alimentaire a eu un impact bénéfique sur les effets directs à court terme attendus des mesures de lutte contre la faim mises en œuvre à l'arrivée des réfugiés, et elle a contribué à la sécurité alimentaire immédiate lorsque des rations complètes étaient distribuées.* Des effets positifs ont été enregistrés en ce qui concerne les stratégies de survie. Une réduction des taux de malnutrition aiguë globale et de malnutrition aiguë grave a été constatée dans la plupart des cas, mais elle n'est pas généralisée.
63. *Lorsque les situations se prolongent, un nombre inacceptable de ménages de réfugiés — et dans une proportion excessive, les ménages dirigés par une femme — se trouvent exposés à l'insécurité alimentaire, en particulier pendant la période comprise entre deux distributions de vivres.* Les taux de malnutrition chronique restent inacceptables et dépassent largement les seuils mentionnés dans les normes internationales. Les ménages ont accumulé peu d'avoirs, ont disposé de moyens de subsistance très limités et ont eu souvent recours à des stratégies de survie néfastes. En l'absence de moyens de subsistance, les rations alimentaires et les articles non alimentaires ont été largement considérés comme des revenus et vendus pour satisfaire d'autres besoins, dans le cadre des stratégies de survie.
64. *L'évolution souhaitée vers une plus grande autosuffisance, qui aurait pu être obtenue en facilitant l'accès des réfugiés aux moyens de subsistance, tout en maintenant ou en améliorant leur sécurité alimentaire, ne s'est pas matérialisée.* L'assistance alimentaire n'a pas permis de progresser sur la voie de l'autosuffisance, ni de trouver des solutions durables. Le test de validité effectué sur la logique d'intervention et la théorie du changement montre clairement que les principales hypothèses concernant l'utilisation de l'assistance alimentaire par les réfugiés n'étaient pas valables, ne fût-ce que pour réaliser les effets directs escomptés à moyen terme.
65. *Le problème de la protection, en particulier contre les actes de violence sexuelle et sexuelle, n'a trouvé de solution satisfaisante dans aucun des quatre contextes étudiés.* Malgré des progrès considérables dans certains camps, ces actes de violence ne sont pas systématiquement déclarés, les responsables demeurent impunis et les services d'assistance juridique et sociale aux victimes laissent parfois à désirer. Cette constatation n'est pas nouvelle. Les risques auxquels sont confrontées les réfugiées sont connus depuis longtemps au sein des populations déplacées, y compris dans les quatre contextes étudiés. Lorsque les relations entre les réfugiés et la population locale sont tendues, les questions de protection sont également évoquées par les réfugiés qui sortent des camps. À cet égard, aucune suite n'a été donnée aux observations et recommandations pertinentes des missions d'évaluation conjointes.
66. *Une combinaison de facteurs contextuels et de facteurs relevant du PAM et du HCR sous-tendent cette situation affligeante.* Dans les quatre situations, le contexte extérieur n'a pas permis d'améliorer l'autosuffisance des réfugiés, ni de trouver des solutions durables, les politiques des gouvernements hôtes et le manque de fonds chronique dans ces situations prolongées ayant limité les options possibles. Par ailleurs, le HCR et le PAM n'ont pas su saisir les possibilités qui s'offraient, ni en créer de nouvelles. Les enseignements ont été difficiles à tirer, car la planification initiale des sites ou les interventions prévues dans les programmes pour faire face aux besoins des réfugiés n'ont pas été consignées. L'action combinée des facteurs contextuels et internes a créé un cercle vicieux.
67. Les deux organismes ont officiellement pris des engagements institutionnels à long terme pour faciliter la transition vers l'autosuffisance et vers des solutions durables, mais *l'assistance fournie par le PAM et le HCR est restée dominée par une approche d'assistance et de prise en charge au sein des camps, principalement fondée sur les*

distributions générales de vivres — qui convient aux situations temporaires mais pas aux situations prolongées ou susceptibles de le devenir.

68. Les nouveaux objectifs renforcés concernant l'autosuffisance et les solutions durables, convenus entre le PAM et le HCR, n'ont pas été traduits en stratégies et pratiques officielles d'assistance alimentaire. Au niveau institutionnel surtout, la logique d'intervention de l'assistance alimentaire n'a pas fait l'objet d'un véritable examen contextuel, afin de vérifier la manière dont cette assistance pourrait être utilisée pour apporter une contribution décisive à l'autosuffisance, en tenant compte des nouveaux outils disponibles. La responsabilité de cette initiative semble avoir été laissée aux bureaux de pays.
69. Dans une plus ou moins grande mesure, *les réfugiés qui se trouvent dans ces situations prolongées sont des acteurs économiques et sociaux au sein des communautés hôtes.* Ces dernières se heurtent à de nombreuses contraintes liées à la nutrition et aux moyens d'existence, mais ces contraintes n'ont guère été prises en compte. Il n'existe en outre pratiquement pas de mesures d'intégration des interventions s'adressant aux réfugiés et à leurs hôtes, mesures dont la formulation devrait s'appuyer sur une analyse contextuelle des nouvelles modalités d'assistance alimentaire qu'une telle intégration pourrait favoriser. Les efforts visant à associer les gouvernements hôtes et à faire participer d'autres acteurs ayant une mission humanitaire ou de développement ont été insuffisants.
70. Les distributions générales de vivres prolongées, conjuguées à des possibilités éducatives et économiques limitées dans les camps et aux alentours, ont créé un sentiment de dépendance parmi les réfugiés. Il est significatif qu'au Bangladesh, les réfugiés non enregistrés vivant dans les communautés hôtes mais n'ayant pas de statut juridique semblent bénéficier d'une meilleure sécurité alimentaire et d'une plus vaste gamme de stratégies de survie, et être plus proches de l'autosuffisance que les réfugiés des camps.
71. Globalement, pour conclure, *la réponse de la communauté internationale au drame des réfugiés lors de crises prolongées ne traduit pas en résultats concrets les intentions exprimées d'un commun accord.* Aucun gouvernement — qu'il s'agisse d'un pays hôte, d'un pays d'origine ou d'un pays donateur — ni aucun organisme humanitaire ou de développement ne pourra résoudre seul les problèmes à l'origine de cet échec: des stratégies et des partenariats nouveaux sont nécessaires.
72. *Les principaux acteurs devront agir de concert pour créer une stratégie de collaboration, soutenue par une volonté politique et financière, en vue de permettre aux réfugiés d'apporter une contribution active et productive à l'économie des pays où ils vivent tant qu'ils sont réfugiés,* et de favoriser leur rapatriement lorsque celui-ci constitue une solution viable à long terme.

RECOMMANDATIONS

73. Étant donné que les quatre évaluations incluses dans la présente synthèse seront utilisées à l'échelle des pays, chacune d'elle a présenté un certain nombre de recommandations spécifiques au pays concerné. Parmi celles-ci figurent des recommandations opérationnelles concernant les aspects suivants: l'amélioration du suivi, par exemple, de la nutrition et des pratiques d'alimentation des enfants et de la protection contre les actes de violence sexuelle et sexiste; la revalidation des effectifs des camps; le renforcement de la participation des femmes aux comités des camps; l'élargissement des interventions relatives aux moyens de subsistance, telles que la formation professionnelle, le microcrédit et les projets de création de revenus; et la lutte contre la dégradation de l'environnement.

74. En outre, des recommandations stratégiques ont été formulées pour tenir compte de certains schémas récurrents. Elles ont été réunies en une série de recommandations finales concernant l'ensemble des évaluations d'impact.
75. **Recommandation 1: Sous les auspices de la Réunion de haut niveau PAM/HCR, un groupe de travail commun aux deux institutions devrait mettre au point une stratégie institutionnelle et un cadre opérationnel conjoints concernant les situations de réfugiés prolongées et le rôle potentiel de l'assistance alimentaire.** Cette stratégie devrait:
- a) reconnaître que la vie dans des camps peut compromettre les perspectives d'autosuffisance et que l'approche actuelle en matière d'assistance alimentaire est insuffisante;
 - b) décrire des moyens réalistes de parvenir à l'autosuffisance et à des solutions durables pour les réfugiés de longue date, ainsi que le rôle potentiel de l'assistance alimentaire, les distributions générales de vivres pouvant éventuellement être complétées par des modalités telles que les transferts monétaires, les bons ou les activités vivres contre travail;
 - c) mettre au point une approche plus globale, ainsi que les partenariats nécessaires pour l'appliquer;
 - d) créer des mécanismes de gestion pour la mise en œuvre de la stratégie, en prévoyant une application plus systématique des résultats des missions d'évaluation conjoints, dans certains pays et dans le cadre de la synthèse utile à l'apprentissage institutionnel.
76. Enfin, s'agissant du PAM, l'approche devrait tenir compte du nouveau Plan stratégique pour 2014–2017 et en faire partie intégrante.
77. Ce processus pourrait commencer par une réflexion organisée dans le cadre de la Réunion de haut niveau PAM/HCR qui servirait à analyser plus à fond les raisons pour lesquelles les deux institutions éprouvent tant de difficultés pour relever les défis et mettre en œuvre une approche favorable à l'autosuffisance, et à examiner les changements que chacune devrait apporter pour instaurer les partenariats indispensables.
78. **Recommandation 2: Tous les acteurs devraient reconnaître que l'amélioration de la vie des réfugiés de longue date est une question qui ne relève pas de la seule action du PAM ou du HCR, mais qui exige une réorientation concertée des approches actuellement suivies par les équipes de pays des Nations Unies, en particulier les organismes s'occupant du développement, les gouvernements hôtes, les donateurs et les partenaires d'exécution, ainsi que le HCR et le PAM.** L'Équipe spéciale sur la responsabilité envers les populations touchées relevant du Comité permanent interorganisations devrait être encouragée à jouer un rôle moteur dans cette prise de conscience, et dans les actions qui en découlent, en particulier en renforçant la structure de responsabilisation, afin de contribuer à mettre fin aux crises oubliées et d'appeler l'attention de la communauté internationale sur ses responsabilités en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967.
79. **Recommandation 3: Les équipes de pays des Nations Unies devraient:**
- a) dialoguer avec les gouvernements hôtes et plaider auprès d'eux en faveur du droit des réfugiés à la mobilité, à des moyens de subsistance, à la protection et à une forme quelconque d'intégration reconnue lorsque le rapatriement n'est pas une solution viable;

- b) dialoguer avec les gouvernements hôtes pour améliorer le choix des sites affectés aux camps dans les situations prolongées ou qui pourraient le devenir, dans le but de permettre aux réfugiés d'apporter une contribution efficace au développement de l'économie nationale et locale, tout en limitant au maximum les risques de conflits concernant les ressources naturelles ainsi que leurs conséquences néfastes sur l'environnement, l'économie et la protection des personnes;
 - c) suivre l'évolution des perspectives de rapatriement et s'efforcer d'accroître le nombre de retours spontanés;
 - d) inciter les donateurs à faire preuve d'une plus grande souplesse (voir la recommandation 4);
 - e) insister sur la participation accrue des organismes des Nations Unies qui sont spécialisés en matière de protection, de développement et de parité hommes-femmes;
 - f) dialoguer avec les gouvernements des pays hôtes et des pays d'origine des réfugiés pour faire progresser les solutions politiques aux situations de déplacement prolongées.
80. **Recommandation 4: Les donateurs devraient surmonter ou supprimer les restrictions traditionnelles fondées sur la dichotomie entre les situations d'urgence et les activités de développement.**
81. **Recommandation 5: Les équipes de pays du PAM et du HCR devraient systématiquement élaborer des stratégies consensuelles en matière de programmes en faveur de la transition vers l'autosuffisance, fondées sur la connaissance contextuelle des besoins spécifiques des réfugiés et sur les perspectives concernant les solutions viables à long terme — rapatriement, intégration locale ou réinstallation.** Ces stratégies devraient transformer l'actuelle structure de planification fondée sur des plans d'action communs en vue de fournir un outil de gestion stratégique à l'échelle des pays, qui puisse:
- a) susciter de nouveaux partenariats et de nouveaux financements; et
 - b) constituer un point de référence pour la conception et l'approbation des opérations.
82. Des rapports annuels sur l'état d'avancement devraient être adressés à l'équipe de pays des Nations Unies et à la Réunion de haut niveau PAM/HCR.
83. Les stratégies devraient être fondées sur une analyse des relations socio-économiques intercommunautaires entre les réfugiés et les communautés hôtes et entre les groupes de réfugiés vivant dans les camps, et sur une analyse de marché consacré aux possibilités que pourrait offrir la mise en place de nouvelles modalités, en complément des distributions générales de vivres. Le choix des modalités d'assistance alimentaire devrait être fondé sur l'analyse de la situation et sur les objectifs souhaités, et non l'inverse. C'est une condition indispensable pour harmoniser la programmation avec les réalités contextuelles et pour mieux comprendre les raisons qui incitent les réfugiés à vendre les produits de l'assistance alimentaire et les articles non alimentaires, ainsi que le recours à des stratégies de survie préjudiciables. L'élaboration des stratégies devrait s'appuyer sur de nouveaux partenariats avec les acteurs s'occupant des secours et du développement dans la région concernée, le gouvernement hôte et les réfugiés eux-mêmes.

ANNEXE: MODÈLE LOGIQUE: IMPACT DE L'ASSISTANCE ALIMENTAIRE SUR LES POPULATIONS RÉFUGIÉES DE LONGUE DATE

Chronologie des résultats	Chaine de résultats	Comment?			Qui?		Quoi (effets directs à court et moyen terme)			Pourquoi? (Impact)	
		Intrants/ressources	Hypo-thèses	Produits/activités	Participants/Parties prenantes ¹	Hypo-thèses	Réactions	Court terme	Hypo-thèses	Moyen terme	Long terme
Besoins → Chronologie des résultats escomptés	T ₀ (avant)						Mouvement de population fuyant conflits, sécheresse, insécurité Divisions ethniques	Vente d'avoirs Perte d'avoirs Dommages aux cultures Faim		Mouvements transfrontières Maintien dans des camps officiels Réinstallation informelle	Population déplacée Effondrement des moyens de subsistance Insécurité alimentaire Insécurité/conflict Familles séparées
	T ₁ (début)	Distribution générale de vivres (ration complète) Fourneaux/casseroles/ustensiles Carburant Savon/eau Aliments d'appoint Suppléments nutritionnels Aliments thérapeutiques Latrines	Perte des moyens de subsistance (les réfugiés n'ont pas d'argent), dépendance complète à l'égard de l'assistance extérieure, systèmes de recensement/enregistrement efficaces, capacités suffisantes des partenaires locaux, zéro kcal/jour/personne souffrant, assortiment alimentaire suffisant, ciblage interne trop difficile à réaliser	2 100 kcal/jour (distributions générales) Articles non alimentaires Assortiment alimentaire pour les ménages Fourniture d'eau Centres d'alimentation thérapeutique	Nouveaux arrivés dans les camps et en dehors Nouveaux arrivés parmi les personnes en situation difficile (enfants séparés des familles, victimes de violence, besoins spéciaux, etc.) Chefs de camp / personnel pour la distribution des vivres Communautés hôtes	Vivres emportés à la maison, possibilité de mouliner les céréales, interventions complémentaires (alimentation thérapeutique, articles non alimentaires, initiative WASH, etc.), calendriers établis pour la distribution d'aliments et d'articles non alimentaires, existence d'institutions locales (pour la prestation de services, le commerce, etc.), communautés hôtes réceptives, services fournis aux personnes en situation difficile (trajet d'orphelins et autres enfants vulnérables, regroupement familial, etc.), sécurité et protection assurées sans relâche dans les camps et dans les installations en dehors des camps, environnement naturel adéquat, distribution équitable au sein des ménages, ciblage efficace, fourniture d'intrants pour l'assistance non alimentaire (écoles, enseignants, formation, transports, communications, etc.)	Consommation équitable des aliments au sein des ménages Utilisation des articles non alimentaires par les ménages cibles Les personnes atteintes de malnutrition aiguë et chronique acceptent et reçoivent des soins Les communautés hôtes coopèrent	Vies sauvées à travers l'assistance alimentaire Sécurité et protection		Réduction de la mortalité (taux brut de mortalité) Réduction de la malnutrition aiguë globale Réduction de la vulnérabilité Réduction de la dépendance à l'égard de l'assistance extérieure	Rapatriement ² Réinstallation Intégration locale (populations des camps et hors camps) Protection ³
	T ₂ (années 2-3)	Distribution générale de vivres (rations partielles) Fourneaux/casseroles/ustensiles Carburant Savon Eau Aliments d'appoint Suppléments nutritionnels Espèces/bons	Rations partielles (les réfugiés n'ont pas d'argent), dépendance complète à l'égard de l'assistance extérieure, systèmes de recensement/enregistrement efficaces, existence d'institutions locales, zéro kcal/jour/personne souffrant, assortiment alimentaire suffisant, ciblage interne trop difficile à réaliser	Rations partielles (distributions générales) (ciblées) Aliments d'appoint Alimentation scolaire Mécanismes fondés sur les espèces et les bons Articles non alimentaires Fourniture d'eau	Populations déjà dans les camps et hors camps Personnes en situation difficile Organisations et volontaires locaux qui assurent l'appui Communautés hôtes	Les rations partielles complètent les aliments achetés Utilisation des espèces/bons pour améliorer la sécurité alimentaire Initiative WASH et autres interventions complémentaires Appui institutionnel fourni par les organisations locales pour l'intégration et les moyens de subsistance	Amélioration des connaissances, de l'accès à l'eau et des installations d'assainissement Amélioration de l'accès à l'assortiment alimentaire Activités de subsistance complémentaires (revenus monétaires, agriculture, etc.) Sécurité et protection			Amélioration de la nutrition (malnutrition aiguë) (malnutrition chronique) Amélioration de l'assortiment alimentaire (score de diversité alimentaire) (score de consommation alimentaire) Amélioration des effets directs sur les nouveau-nés et les enfants de moins de cinq ans (indicateurs anthropométriques des enfants de moins de cinq ans)	Rapatriement Réinstallation Intégration locale (populations des camps et hors camps) Développement communautaire
	T ₃ (long terme)	Distribution générale de vivres (rations partielles) Carburant Savon Eau Aliments d'appoint Suppléments nutritionnels Formation/fournitures complémentaires pour les activités rémunératrices Espèces/bons	Rations partielles (distributions générales) (ciblées) Aliments d'appoint Alimentation scolaire Mécanismes fondés sur les espèces et bons Approvisionnement en eau Activités rémunératrices	Populations déjà présentes dans les camps et hors camps Personnes en situation difficile Marchés locaux et acteurs du marché Institutions locales d'appui Communautés hôtes	Les rations partielles complètent les aliments achetés Utilisation d'intrants en complément/supplément des stratégies de subsistance Appui des institutions locales aux moyens de subsistance des réfugiés (prestation de services et marchés)	Amélioration de la sécurité alimentaire Amélioration de l'accès aux moyens de subsistance Stratégies de survie positives Création d'avoirs Amélioration de la scolarisation				Amélioration de la nutrition Amélioration de l'assortiment alimentaire Amélioration des effets directs sur les enfants de moins de cinq ans Les ménages ont des activités rémunératrices efficaces (revenus monétaires) Les ménages ont des activités agricoles efficaces Regroupement familial Amélioration des effets directs en matière d'éducation	Rapatriement Réinstallation Intégration locale (populations des camps et hors camps) Autosuffisance ⁴



¹ Ces participants/parties prenantes ne s'excluent pas mutuellement.

² Rapatriement, réinstallation et intégration locale sont les trois "solutions durables" proposées par le HCR.

³ Protection, développement communautaire et autosuffisance sont les phases qui mènent vers l'intégration locale.

⁴ L'autosuffisance est la capacité sociale et économique d'un individu, d'un ménage ou d'une communauté de satisfaire à ses besoins essentiels (notamment la protection, les vivres, l'eau, le logement, la sécurité personnelle, la santé et l'éducation) de façon durable et avec dignité. L'autosuffisance, en tant qu'approche de programme, désigne le développement et le renforcement des moyens de subsistance des personnes en situation difficile ainsi que la réduction de leur vulnérabilité et de leur dépendance à long terme à l'égard de l'assistance humanitaire et externe.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation non gouvernementale