

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 11 - 14 février 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2002/5/3
20 décembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION DE L'IPSR ÉTHIOPIE 6180.00

**Aide alimentaire aux réfugiés en
Éthiopie et au rapatriement de
réfugiés**

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://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration



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

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

Directeur par intérim, Bureau de l'évaluation (OEDE): M. J. Lefevre tél.: 066513-2358

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. S. Green tél.: 066513-2908

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

L'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 6180.00 répond aux besoins de près de 250 000 bénéficiaires en Éthiopie, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Administration chargée des réfugiés et des rapatriés (ARRA) étant les principaux partenaires. La plupart des bénéficiaires sont des réfugiés somalis et soudanais, dont certains sont établis en Éthiopie depuis plus de 20 ans, avec un petit nombre de rapatriés éthiopiens. À l'époque de la mission, les perspectives à court terme de rapatriement des réfugiés soudanais étaient nulles, mais si les fonds et les conditions le permettent, les efforts se concentreront sur le rapatriement de tous les réfugiés somalis. L'IPSR 6180.00 comprend cinq principales activités: distribution générale de produits alimentaires en faveur des réfugiés, programme spécial d'alimentation, aide aux rapatriés, redressement des zones dégradées par l'afflux de réfugiés, et alimentation scolaire.

Le PAM gère avec succès les activités de secours, qui constituent la composante principale du programme, et a introduit des approches fondées sur le développement, mais le passage aux activités de redressement n'a pas été aussi rapide. Lors de la formulation des futures IPSR, le PAM sera en mesure d'impliquer plus largement d'autres unités du bureau de pays. Le niveau de financement de l'IPSR est bon, malgré le manque d'information de la communauté des donateurs à Addis-Abeba au sujet des activités. La gestion du programme par le PAM s'est révélée efficace et efficiente, mais il faut continuer d'appuyer l'ARRA et de former son personnel aux techniques de suivi et d'évaluation, entre autres. Il conviendrait en particulier de mettre davantage l'accent sur la surveillance après la distribution, ce qui faciliterait l'évaluation des réalisations du programme et le passage aux activités de redressement. Des progrès significatifs ont été accomplis par rapport aux quatre premiers objectifs de l'IPSR, mais le cinquième est mal défini et doit être reformulé.

Projet de décision

Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.1/2002/5/3) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.1/2002/INF/10). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



APERÇU GENERAL DE L'IPSR 6180.00

1. Le Conseil d'administration a approuvé l'IPSR 6180.00 en février 2000. Cette intervention devait répondre aux besoins de 248 595 bénéficiaires d'avril 2000 à mars 2002, le coût pour le PAM s'élevant à 62 653 595 dollars E.-U. La plupart des bénéficiaires sont des réfugiés, dont certains sont établis en Éthiopie —l'un des pays les plus pauvres du monde— depuis plus de 20 ans. Quelque 11 000 bénéficiaires sont des rapatriés éthiopiens. Les réfugiés sont répartis dans 13 camps situés dans trois zones. En avril 2001, 115 433 Somalis se trouvaient dans huit camps à la frontière est, et 82 485 Soudanais du sud dans cinq camps à la frontière ouest. En décembre 2000, le dernier groupe des 4 500 réfugiés kényens a été rapatrié avec succès de Moyale, dans le sud de l'Éthiopie.
2. Actuellement, jusqu'à un millier de réfugiés soudanais arrivent chaque mois, du fait de l'insécurité qui règne dans le sud du Soudan. Depuis 1997, 138 879 Somalis ont été rapatriés, principalement dans le nord de la Somalie. Le rapatriement de 60 000 Somalis est prévu en 2001; on espère que tous les Somalis autres que les 11 600 venant du sud et du centre de la Somalie, qui se trouvent actuellement dans le camp de Kebribeyah, seront rapatriés d'ici à la fin 2002. Par *rapatrié*, on entend aussi bien les personnes qui retournent en Somalie que celles, probablement plus nombreuses, qui sont dispersées en Éthiopie. Une grande partie de la population du *Somali National State* d'Éthiopie sont des Somalis, que pratiquement rien ne distingue des réfugiés venant effectivement de Somalie. L'annexe jointe énumère les catégories de bénéficiaires au titre de l'IPSR 6180.00.
3. La tâche du PAM dans les camps de l'est du pays a été rendue plus difficile du fait de la présence de quelque 46 360 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) dans les camps et aux alentours. La plupart d'entre elles sont arrivées dans la zone des camps au début et au milieu de 2000 en raison de la sécheresse, qui menaçait de provoquer une famine catastrophique. Le PAM ne fournit pas de rations à ces PDI au titre de l'IPSR 6180.00, mais la culture somalie permet à tout Somali de demander de la nourriture à des parents. Les PDI et les personnes dispersées à cause de la sécheresse ont ainsi probablement reçu indirectement des rations du PAM, ce qui a réduit les quantités de denrées alimentaires à disposition des bénéficiaires prévus.
4. Au cours de 2000, du fait de l'alerte à la sécheresse et de la nécessité d'importer et de distribuer 600 000 tonnes de produits alimentaires en plus des besoins prévus, l'Éthiopie a été de loin la plus vaste opération du PAM dans le monde, représentant 16 pour cent des dépenses d'exploitation du PAM. La participation de certaines unités du bureau de pays à l'IPSR a été limitée, car elles s'occupaient de l'opération d'urgence due à la sécheresse.

FORMULATION DE LA STRATEGIE DE REDRESSEMENT ET EVALUATION DE L'IPSR

5. Certains éléments importants d'une stratégie de redressement ont été introduits dans la conception et l'exécution de l'IPSR 6180.00, principalement par le biais de missions conjointes d'évaluation des besoins alimentaires et d'exercices réguliers de planification d'urgence couvrant une période de six mois, effectués par le bureau de pays. Il convient de féliciter le bureau de pays pour s'être efforcé de recourir à des projets pilotes visant à intégrer des perspectives de développement dans les activités d'aide aux réfugiés. Le détachement récent d'un fonctionnaire international de l'unité de développement du bureau



de pays à l'unité chargée des réfugiés est aussi une innovation positive. Le bureau de pays a pris de bonnes initiatives pour tenter d'incorporer des éléments en faveur d'une stratégie régionale dans l'IPSR en établissant des contacts avec le bureau du PAM en Somalie.

6. Le PAM et le HCR ont envoyé sur le terrain des missions conjointes d'évaluation des besoins alimentaires en novembre 1997 et en avril/mai 1999. Ces deux missions se sont accordées sur le nombre de bénéficiaires, les modalités de l'aide, la composition de l'assortiment alimentaire, la taille des rations et la durée de l'aide, mais il convient de reconnaître que ce type de mission a essentiellement pour but l'évaluation des besoins opérationnels, et non la planification stratégique. En avril/mai 1999, la mission conjointe a examiné succinctement les "solutions durables", les "mécanismes de survie" et les "possibilités d'autosuffisance", concepts qui sont tous pertinents pour les activités IPSR. Les missions conjointes d'évaluation des besoins alimentaires peuvent permettre de vérifier les hypothèses qui sous-tendent l'IPSR et identifier les problèmes éventuels et les mesures à prendre. Par exemple, les missions conjointes ont identifié la nécessité de renforcer la coordination entre les bureaux auxiliaires du PAM et du HCR à Jijiga et à Hargeisa, et ont mis en évidence la gravité de la dégradation de l'environnement aux alentours des camps.
7. Toutefois, la stratégie globale de redressement établissant des liens entre les activités régionales et celles de développement, prévue dans les principes directeurs de 1999 pour la planification des IPSR, fait défaut. Il est certes difficile d'élaborer une stratégie globale de redressement dans une région où les possibilités de partenariats sont si limitées pour les activités de développement. Très peu d'organismes de développement sont actifs dans la région somalie de l'Éthiopie, et le nord-ouest de la Somalie est considéré comme une zone où la sécurité alimentaire est plus grande, avec une présence limitée du PAM, ce qui fait que les aspects de l'IPSR concernant le redressement ont été limités à de petits projets pilotes. À certains égards, l'IPSR 6180.00 est un prolongement de l'IPR 5241.03. Mais même si une stratégie régionale de redressement n'était pas appropriée ou viable dans les circonstances, la raison d'être des activités aurait pu être énoncée plus clairement.
8. Le siège du PAM a diffusé des directives, notamment les Principes directeurs pour la préparation des IPSR (janvier 1999). On aurait pu dispenser une formation à titre de mesure de suivi utile pour s'assurer que la nouvelle approche était bien comprise au niveau du pays. Le bureau régional aurait pu envoyer sur le terrain des fonctionnaires du siège ou des consultants chargés d'aider à la préparation de l'intervention.
9. Un fonctionnaire international tout juste nommé a été chargé, dans des délais très courts, d'élaborer le document de la nouvelle IPSR. L'unité de développement, l'unité de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) et l'unité chargée des secours d'urgence auraient pu y contribuer, mais elles étaient engagées à l'époque dans les activités du PAM pour faire face à la grave sécheresse, qui risquait d'être catastrophique. Par conséquent, l'IPSR 6180.00 est restée essentiellement axée sur les soins et l'entretien, tandis que les éléments concernant le redressement, les contributions à la mise en place de moyens de subsistance durables pour les personnes rapatriées et dispersées, ou la promotion de l'autosuffisance dans les camps ont été moins planifiés et ont reçu un soutien moindre. Des possibilités de redressement pourraient bien avoir été perdues.
10. Le bureau du PAM en Éthiopie a démontré son dévouement et ses compétences en relevant le double défi de mener des activités en faveur des réfugiés, dans des conditions complexes qui durent, et de mettre en oeuvre une nouvelle catégorie d'activité. Il a mené les opérations de secours avec efficacité et efficience, avec notamment d'excellents résultats dans le domaine de la logistique. Malgré les retards et les difficultés, l'opération de rapatriement/dispersion, soutenue par l'aide alimentaire du PAM, réduit les besoins en matière de secours de longue durée. Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne le



démarrage des opérations de redressement, qui doivent être développées plus avant dans la prochaine IPSR. À un stade donné, de préférence proche, il faudra passer des arrangements avec les autorités locales et les ONG pour que ces activités soient prises en charge par les systèmes de soutien communautaires.

Recommandations pour l'élaboration de la prochaine IPSR:

Sur la base des réalisations accomplies au titre de l'IPSR 6180.00, le bureau de pays devrait poursuivre son travail de préparation de la prochaine IPSR, qui devrait être élaborée en prêtant particulièrement attention aux Principes directeurs pour la préparation des IPSR.

Le bureau de pays devrait organiser dans les plus brefs délais un atelier d'au moins trois jours avec l'aide d'un modérateur extérieur expérimenté, afin d'élaborer un cadre logique pour la prochaine IPSR; ce cadre logique devrait être établi avec une vaste participation du personnel du bureau de pays et des bureaux auxiliaires, ainsi que d'autres unités du bureau de pays, en particulier les unités ACV et de développement; ce cadre logique devrait être établi par, et non pour, le bureau du PAM en Éthiopie et devrait être joint en annexe au descriptif de la prochaine IPSR.

Le bureau régional du PAM devrait s'efforcer de gérer les effets sur la région de la fermeture des camps dans l'est du pays et du rapatriement des réfugiés, et envisager le meilleur moyen d'assurer la complémentarité des opérations que le PAM mène dans le nord de la Somalie et en Éthiopie.

DOTATION EN RESSOURCES

11. Les coûts d'appui directs sont plus élevés que pour la précédente IPR 5241.03, en grande partie du fait que, conformément aux Politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM, les dépenses afférentes au personnel de projet sont pour la plupart imputées à cette rubrique. En gros, le coût des produits alimentaires prévu dans le budget est moins élevé par bénéficiaire que dans l'IPR 5241.03. Les coûts d'appui directs ont suffi à couvrir les besoins de gestion, mais le siège du PAM a tardé à notifier au bureau de pays les fonds qu'il avait dépensés directement. Si l'on inclut les ressources reportées de l'IPR 5214.03, 30 pour cent seulement des produits alimentaires disponibles avaient été consommés en juillet 2001. Le bureau de pays estime que même si le nombre de rapatriés augmente, une prolongation d'au moins trois mois serait possible.
12. L'IPSR s'est assurée un financement direct, grâce à des fonds multilatéraux et aux contributions versées par quatre donateurs. Les missions conjointes d'évaluation des besoins alimentaires ont permis d'impliquer les donateurs et de les sensibiliser. La mission conjointe de 1999, par exemple, comprenait des représentants de cinq pays, et quinze donateurs ont assisté à la réunion de fin de mission qui a eu lieu ensuite. Le passage d'une IPR à une IPSR n'a pas affecté la capacité de mobiliser des ressources, bien que le cloisonnement entre activités de secours et activités de développement au sein des organismes donateurs limite leur connaissance des activités menées au titre de l'IPSR et donc le financement qu'ils leur accordent. Certains organismes donateurs qui ont reçu la visite de la mission n'avaient pas une connaissance détaillée de l'IPSR 6180.00 ou des objectifs de cette catégorie d'activité en général. Des entretiens avec des représentants des donateurs en Éthiopie ont fait ressortir clairement que nombre d'entre eux venaient d'arriver dans le pays et que leur connaissance du PAM et de ses activités se rapportait aux



opérations de secours en cas de sécheresse. Il est apparu que les décisions concernant les contributions à une opération comme la présente IPSR étaient généralement prises dans les capitales des pays donateurs ou au siège.

13. La mission a noté que la filière d'acheminement des produits avait été gérée avec efficacité et efficacité, ce qui avait permis d'assurer la livraison en temps voulu des rations et des aides au rapatriement. Le personnel des entrepôts de l'ARRA a reçu une formation, mais quelques problèmes de gestion des entrepôts persistent dans deux camps de réfugiés soudanais.

Recommandation à l'intention du bureau de pays:

Poursuivre les activités de sensibilisation des donateurs à la catégorie des IPSR et à ses activités; envisager la possibilité d'organiser des visites de terrain pour les donateurs.

EXECUTION ET GESTION

14. La planification et la gestion de l'IPSR 6180.00 relève de l'Unité chargée des réfugiés, qui comprend 57 personnes, y compris le personnel des bureaux auxiliaires de Jijiga et de Gambella. Les visites de terrain ont fait apparaître clairement que le personnel du PAM est bien au courant des conditions dans les camps, qu'il entretient de bonnes relations de travail avec le personnel des organismes partenaires et est bien connu des bénéficiaires. De l'avis de la mission, la structure de gestion de l'IPSR est efficace et efficiente, même si les bureaux de terrain isolés font rarement l'objet de visites. Les compétences spécialisées en matière de développement disponibles au sein du bureau de pays ont été mises à profit dans la composante vivres-contre-travail (VCT) destinée à la restauration de l'environnement.
15. Le HCR et l'ARRA sont les principaux partenaires d'exécution, mais le PAM entretient également des relations de travail avec le Département du développement des ressources naturelles et de la protection de l'environnement, le service de voirie éthiopien, les conseils *woreda* (troisième échelon de la division administrative en Éthiopie), le Bureau de l'élevage, de l'environnement et de la mise en valeur des cultures, des organisations non gouvernementales internationales, et des ONG locales. Le PAM, l'ARRA et le HCR réalisent conjointement des visites de terrain quatre fois par an environ, sans toutefois établir de plan officiel de suivi. Ces visites conjointes sont cependant utiles pour aider le bureau de pays à planifier les activités.
16. La diminution du financement du HCR risque de compromettre le soutien accordé à plusieurs ONG qui mènent actuellement des activités portant sur la création de revenus, la restauration de l'environnement et la formation d'enseignants, qui s'inscrivent toutes dans les objectifs de redressement de l'IPSR. On ne sait pas dans quelle mesure le PAM pourra prendre à sa charge le soutien en espèces à ces activités de redressement. Les activités menées par l'ARRA se rapportent spécifiquement aux réfugiés et aux rapatriés, et un organisme doit donc être désigné pour s'occuper des bénéficiaires qui resteront après la fermeture des camps.
17. Outre les renseignements recueillis par les contrôleurs de terrain, le PAM reçoit de ses partenaires des rapports sur les activités menées au-delà des points de livraison avancés. L'ARRA rend compte régulièrement au PAM, sans toutefois respecter pleinement le



mémorandum d'accord d'août 2000; les rapports pourraient donner des renseignements plus détaillés sur les bénéficiaires et les réalisations des activités de programme.

18. Plusieurs méthodes permettent d'évaluer les besoins. Les missions conjointes d'évaluation des besoins alimentaires utilisent les données du HCR concernant le nombre de réfugiés et donnent des conseils sur la taille des rations, mais la mission estime que certaines recommandations sont arbitraires (voir paragraphes 22 à 37). Les enquêtes sur les ménages donnent des renseignements sur les moyens de subsistance et les conditions de vie des bénéficiaires. La qualité de ces enquêtes est inégale, ce qui limite leur utilité. L'état nutritionnel est évalué régulièrement, bien que la fréquence des enquêtes soit variable d'un camp à l'autre. Le personnel de santé de l'ARRA est chargé de cibler les groupes vulnérables sur le plan nutritionnel. Tous les enfants de moins de 5 ans sont pesés dans le cadre du programme d'alimentation générale, mais dans les camps qui ne bénéficient pas de ce programme, il est plus difficile d'identifier les enfants qui souffrent de malnutrition. Des enquêtes par sondage sont menées tous les deux mois dans le camp de Dimma et tous les six mois dans le camp de Fugnido, mais le risque de ne pas repérer les enfants souffrant de malnutrition est très élevé. Il n'est pas certain que les enfants de la naissance à six mois soient tous contrôlés régulièrement. Les nouveaux arrivés doivent parfois partager avec des parents car ils sont recensés tardivement. Il serait souhaitable de disposer de plus amples renseignements sur les mineurs non accompagnés, les orphelins et les personnes handicapées.
19. Le suivi exercé au titre de l'IPSR porte généralement sur les activités plutôt que sur les effets au niveau supérieur et sur l'efficacité du programme. L'augmentation du personnel de terrain du PAM a toutefois renforcé les capacités de suivi dans les camps, par exemple lors des distributions générales de produits alimentaires, bien qu'un suivi plus étroit de l'alimentation complémentaire et thérapeutique soit souhaitable. À l'avenir, les contrôleurs du PAM devraient être en mesure d'assurer le suivi après la distribution, afin de mieux comprendre comment les bénéficiaires utilisent les denrées alimentaires dans leurs stratégies de survie. Bien que la plupart des réfugiés estiment que le nouveau système de distribution des denrées alimentaires aux chefs de famille est plus transparent que l'ancien système de distribution aux chefs de communauté, dans un camp, le comité des réfugiés a indiqué qu'il ne savait pas comment enregistrer les plaintes concernant des problèmes liés à la mise en place du nouveau système.
20. Les rapports mensuels de l'ARRA concernent les produits alimentaires reçus et les ménages recensés, mais pas les distributions effectives aux bénéficiaires. Les rapports trimestriels sur les commandes de produits alimentaires, qui couvrent les programmes d'alimentation complémentaire, ne contiennent pas de données ventilées par sexe pour les enfants de moins de 5 ans. Les contrôleurs de terrain des bureaux auxiliaires peuvent obtenir de telles données directement auprès de l'ARRA au niveau des camps.
21. Le PAM a mené de nombreuses activités de formation au sein du bureau de pays et des bureaux auxiliaires, par exemple en ce qui concerne le suivi et l'établissement de rapports, la sécurité et l'alimentation et la nutrition. Certains organismes d'exécution, toutefois, doivent recevoir une formation plus poussée dans le domaine du suivi et de l'évaluation, de la problématique hommes-femmes, de la planification et du développement durable. Le recrutement au HCR et au PAM de spécialistes de la nutrition a considérablement renforcé les capacités.



Recommandations à l'intention du bureau de pays:

Conformément aux recommandations figurant dans le mémorandum d'accord de 1997, élaborer un Plan d'action conjoint avec le HCR.

Rechercher des organismes susceptibles de s'occuper des personnes nécessiteuses qui resteront après le rapatriement des réfugiés et la fermeture des camps.

Passer en revue et modifier, en collaboration avec l'ARRA, le mode de présentation des rapports de visite sur le terrain, pour que les données quantitatives soient accompagnées de données qualitatives sur la réalisation des objectifs des projets et programmes, l'utilisation des denrées alimentaires après distribution et les vues des bénéficiaires concernant les systèmes de distribution; ces renseignements devraient être intégrés dans les rapports de situation mensuels des bureaux auxiliaires.

Continuer à suivre et à travailler avec les partenaires pour parvenir à un recensement rapide des nouveaux arrivés et leur délivrer des cartes de rationnement dans les plus brefs délais.

RESULTATS OBTENUS

22. L'IPSR a cinq objectifs:

Objectif 1

23. L'objectif 1 est de fournir aux réfugiés un accès aux aliments de première nécessité afin de satisfaire leurs besoins nutritionnels journaliers jusqu'à ce qu'ils puissent être autonomes, par le biais d'activités agricoles ou d'autres activités rémunératrices, ou du rapatriement.
24. Des succès considérables ont été enregistrés en ce qui concerne la livraison en temps voulu de l'aide alimentaire, et le nouveau système de distribution directe aux chefs de famille a permis, d'après les réfugiés interrogés par la mission, d'améliorer de façon significative la transparence de ce système.
25. On connaît moins toutefois la capacité d'autosuffisance des réfugiés, et il est possible que les rations générales dans les différents camps soient trop abondantes ou trop chiches. À la suite des taux élevés de malnutrition constatés en 1998, un programme d'alimentation générale a été introduit dans deux des quatre camps dans l'ouest du pays, mais la mission n'a pas eu d'indication montrant que les besoins nutritionnels des réfugiés aient jamais été évalués de façon systématique conformément aux directives PAM/HCR. L'autosuffisance dans les camps de l'ouest du pays a été surestimée par le passé, comme il est indiqué dans le rapport de la mission conjointe d'évaluation des besoins alimentaires effectuée en 1999.
26. Les rations font l'objet d'un commerce, et le blé est échangé contre du sorgho local produit à bas prix. Le contrôle de la qualité des aliments composés est insuffisant. Afin de réduire les coûts de meunerie et d'assurer un revenu aux réfugiées, le PAM leur a fourni des moulins manuels. Cela a donné lieu à quelques problèmes techniques et le PAM a apporté les modifications appropriées.



Recommandations à l'intention du bureau de pays:

Enquêter sur l'autosuffisance et les mécanismes de défense des bénéficiaires.

Poursuivre les efforts visant à fournir des moulins aux bénéficiaires; en l'absence d'une solution viable à court terme, la ration générale pourrait être adaptée pour compenser les coûts de meunerie.

Continuer d'examiner la possibilité d'acheter localement du maïs et du sorgho.

Objectif 2

27. L'objectif 2 est de préserver ou, le cas échéant, améliorer l'état sanitaire et nutritionnel des réfugiés, en portant une attention particulière aux femmes, aux enfants souffrant de malnutrition et aux autres catégories à risque. Des programmes d'alimentation complémentaire et thérapeutique cibleront les groupes vulnérables, par exemple les femmes enceintes et les mères allaitantes, les enfants de moins de 5 ans et les malades.
28. Les enquêtes nutritionnelles montrent une diminution de la prévalence du déperissement pendant la durée de l'intervention dans les camps tant à l'est qu'à l'ouest du pays, et les chiffres concernant la malnutrition sont meilleurs que pour la population locale, en particulier dans les zones touchées par la sécheresse. Les enquêtes ne montrent pas dans quelle mesure les rations du PAM, par rapport à d'autres facteurs sociaux, culturels, environnementaux et économiques, ont contribué à cet état de fait. La malnutrition chronique ne semble pas être un problème majeur dans les camps; il n'existe pas de données sur la prévalence de l'insuffisance pondérale parmi les enfants de moins de 5 ans, la malnutrition chez les autres groupes de population et des carences importantes en micronutriments. Les cas d'anémie sont rares, bien qu'aucune enquête systématique n'ait encore été menée pour en déterminer la prévalence.
29. Il existe des programmes d'alimentation tant complémentaire que thérapeutique, qui s'adressent aussi à la population locale, mais les intervalles auxquels les personnes souffrant de malnutrition sont pesées sont plus longs qu'il ne convient et le suivi pourrait être plus systématique. Les programmes d'alimentation thérapeutique doivent suivre les directives PAM/HCR. Il serait souhaitable d'en savoir plus sur l'utilisation des produits alimentaires complémentaires au sein des ménages et de développer les connaissances du personnel de santé et des bénéficiaires en matière de bonne alimentation et de soins.



Recommandations à l'intention du bureau de pays:

Continuer à effectuer régulièrement des évaluations nutritionnelles auprès des enfants de moins de 5 ans dans l'ensemble des camps, notamment pour les indicateurs de retard de la croissance et de déperissement.

Poursuivre le suivi de routine des distributions effectuées au titre de l'aliment complémentaire et thérapeutique, en rendant compte régulièrement dans des rapports de situation mensuels, en collaboration avec les partenaires.

Revoir avec les partenaires les directives actuelles de l'ARRA relatives au traitement et au suivi des enfants souffrant de malnutrition, en tenant compte des directives PAM/HCR.

Mettre au point une stratégie visant à dispenser une éducation nutritionnelle aux bénéficiaires des camps et à former le personnel de santé pour lui permettre d'identifier les signes de malnutrition dans tous les groupes de population.

Objectif 3

30. L'objectif 3 est d'encourager le rapatriement des réfugiés et satisfaire leurs besoins nutritionnels essentiels pendant cette opération.
31. Le PAM accorde un soutien au rapatriement des réfugiés en fournissant une ration comprenant 150 kilogrammes de blé, 10 kilogrammes de légumineuses et 5 litres d'huile par personne. À ce jour, le PAM a bien réussi à fournir cette ration à tous ceux qui y ont droit. Le but de cette ration est de satisfaire les besoins nutritionnels des bénéficiaires pendant neuf mois, en attendant qu'ils disposent de moyens de subsistance indépendants, et de les inciter à retourner dans leur pays. La fourniture de denrées alimentaires pour neuf mois est plus généreuse que d'ordinaire, par comparaison avec d'autres régions, mais elle a été convenue après négociations avec les bénéficiaires.
32. Le rapatriement des réfugiés soudanais est impossible pour le moment. Au titre de l'IPSR 6180.00, au 6 décembre 2000, 4 850 Kényens recevant des rations du PAM avaient été rapatriés. Au cours de 2000, plus de 50 000 Somalis ont été rapatriés ou dispersés en Éthiopie. Le PAM a appuyé la réintégration de 1 500 Éthiopiens revenus dans le pays en 2000. Si les conditions et le financement des opérations le permettent, le PAM, le HCR et l'ARRA concentreront leurs efforts sur le rapatriement de la totalité des réfugiés somalis d'ici à la fin 2002, à l'exception de ceux du camp de Kebribeyah, où sont établis des Meheran et des Harti venant du sud et du centre de la Somalie. Les rapatriements se sont effectués plus lentement que prévu, pour des raisons échappant au contrôle du PAM. Le nord-ouest de la Somalie, région où sont normalement installées les personnes rapatriées, est une terre de refuge pour des Somalis venant d'aussi loin que Baidoa et Mogadiscio. La mission craint que la dispersion à l'intérieur de l'Éthiopie ne soit pas une solution viable pour certains réfugiés, et le problème de la durabilité devrait être examiné lors de la conception de l'IPSR et du suivi de l'efficacité du programme.



Recommandation à l'intention du bureau de pays:

Continuer de fournir des colis de rapatriement dans les camps de l'est du pays, mais évaluer la nécessité et l'utilisation des rations pour neuf mois, y compris les denrées transformées, lors des rapatriements futurs.

Objectif 4

33. L'objectif 4 est d'améliorer et préserver l'environnement, et améliorer les ouvrages d'infrastructure dans les zones dégradées par l'afflux de réfugiés en mettant en oeuvre des programmes appropriés.
34. Ces 20 dernières années, l'Éthiopie a accueilli jusqu'à 1 million de réfugiés à tout moment donné, ce qui a eu des effets cumulés significatifs sur l'environnement. Les routes non bitumées empruntées pour approvisionner les camps de réfugiés dans l'est et l'ouest du pays ont été endommagées. Près des camps d'Aware, les sillons creusés dans le sol lourd ont créé des ravines qui ne cessent de s'élargir. La présence de réfugiés, de personnes déplacées à l'intérieur du pays et de marchands attirés par les camps, en particulier dans l'est du pays, a entraîné l'expansion des colonies de peuplement, ce qui a eu des effets négatifs sur l'approvisionnement en eau, par exemple sur les *birkas* privés (réservoir ou citerne d'eau). Les ressources en bois de feu sont gravement épuisées dans des zones situées jusqu'à quatre heures de marche des camps, et à des distances plus importantes encore le long des routes. Près des camps, la quasi-totalité des arbres a été arrachée. Les réfugiés ont défriché la terre pour cultiver, là encore jusqu'à quatre heures de marche des camps, arrachant encore plus d'arbres. Sur les pentes abruptes, par exemple près du camp de Bonga, cela a provoqué une grave érosion du sol par l'eau. Les animaux que possèdent les réfugiés mangent l'herbe et les arbres, ce qui accroît le risque d'érosion des terres.
35. Pour lutter contre la détérioration de l'environnement, le PAM a mis en place des projets VCT pour appuyer la restauration de l'environnement, domaine dans lequel le PAM jouit d'une expérience considérable en Éthiopie. Dans les camps situés dans l'ouest du pays, des projets de redressement adaptés ont été demandés avant même le démarrage officiel de l'IPSR. Les activités ont commencé près du camp de Dimma en octobre 2000, en partenariat avec l'ARRA, le Département du développement des ressources naturelles et de la protection de l'environnement et le conseil *woreda* de Dimma. En avril 2001, le PAM a étudié la faisabilité d'un projet VCT en faveur de 3 000 bénéficiaires établis dans les camps dans l'est du pays aux fins de restauration de l'environnement, le PAM fournissant les vivres et assurant la formation en matière de conservation des sols et des eaux et de planification participative. L'ARRA n'a pas signé le mémorandum d'accord avant février 2001, et les activités d'aménagement de terrasses et de plantation d'arbres ont commencé sur le site de Chinacksen en mars 2001 seulement.
36. Ce démarrage tardif des activités est frustrant, mais le PAM a conscience que la restauration de l'environnement est un processus long qui n'a aucune chance d'aboutir s'il n'est pas fondé sur l'acquisition de compétences techniques appropriées et la négociation d'accords permettant de préserver les actifs créés, en suscitant un sentiment de maîtrise des projets. Les contrôleurs du PAM ont assuré le suivi de ces programmes avec enthousiasme et compétence, et le bureau du PAM en Éthiopie dispose de personnel chargé du développement qualifié pour appuyer la mise au point d'autres projets de restauration de l'environnement. Il ne serait toutefois pas approprié de se lancer dans des activités à grande échelle, telle que la lutte contre le ravinement.



Recommandation à l'intention du bureau de pays:

Continuer d'appuyer la restauration de l'environnement dans les zones dégradées par les activités associées à la présence de réfugiés, et poursuivre la formation du personnel du PAM et des partenaires d'exécution dans le domaine de la planification participative.

Objectif 5

37. L'objectif 5 est d'optimiser l'impact de l'aide alimentaire sur les groupes vulnérables, notamment en s'assurant que les femmes participent de manière déterminante à la gestion des produits alimentaires.
38. Cet objectif se fonde sur l'hypothèse que la participation des femmes à la gestion et à la distribution des produits alimentaires améliore l'impact de l'aide alimentaire, en particulier sur les groupes vulnérables. Aucune activité spécifique n'a été formulée pour atteindre cet objectif, mais les femmes participent plus largement à la gestion des produits alimentaires, dans la mesure où elles sont affectées à la distribution des denrées et sont membres des comités de distribution des produits alimentaires.

Recommandation à l'intention du bureau de pays:

Réviser la formulation de l'objectif pour permettre l'identification d'activités appropriées.

REmplir les engagements du PAM en faveur des femmes

39. Il est apparu clairement à la mission que les Engagements du PAM en faveur des femmes auraient pu être mieux intégrés dans la conception de l'IPSR. Néanmoins, des progrès considérables ne cessent d'être réalisés: par exemple, les femmes détiennent des postes clés au sein du bureau de pays et de l'unité chargée des réfugiées en particulier. Le pourcentage d'hommes et de femmes au sein du bureau de pays est équilibré à tous les niveaux et le personnel est généralement tenu pour responsable de la mise en oeuvre des Engagements du PAM en faveur des femmes, par le biais du système d'évaluation du personnel. Le bureau de pays s'est efforcé avec succès de recueillir des renseignements et d'établir des rapports exploitant des données ventilées par sexe. Le nouveau système de distribution des vivres aux chefs de famille plutôt qu'aux chefs de communauté a été adopté en partie pour réduire la distance que les femmes devaient parcourir pour recevoir leurs rations alimentaires. Malgré la crainte légitime qu'avec ce nouveau système les hommes reçoivent directement plus de produits alimentaires, car ils sont habituellement reconnus comme chef de famille, la plupart des femmes n'ont pas manqué de faire ressortir les bienfaits généraux du système tant pour les hommes que pour les femmes. Pour répondre aux préoccupations des femmes, le bureau de pays a signé récemment une lettre d'entente avec l'ARRA pour appuyer la mise en place de comités féminins de produits alimentaires dans les camps de l'est du pays.



40. La mission a pris note du fait que les rapports présentés par le gouvernement au sujet de l'IPSR ne contiennent pas tous des données ventilées par sexe. Les femmes sont soit sous-représentées, soit absentes de la direction des organismes d'exécution. La mesure dans laquelle les femmes hébergées dans les camps peuvent participer à la prise de décisions ou l'influencer dépend en grande partie de l'attitude du coordonnateur du camp.

Recommandations à l'intention du bureau de pays:

Continuer à favoriser la participation des femmes aux activités de projet, tout en veillant à ce que les hommes et les femmes soient consultés et à ce que la charge de travail des femmes soit prise en compte.

Pour améliorer encore le nouveau système de distribution, examiner la possibilité d'introduire des cartes d'alimentation établies conjointement au nom des hommes et des femmes.

PREOCCUPATIONS LIEES A L'ENVIRONNEMENT

41. La remise en état de l'environnement est l'un des cinq objectifs de l'IPSR; l'Objectif 4 porte sur l'appui accordé par le PAM aux activités de restauration de l'environnement au titre de l'IPSR 6180.00. Étant donné que le PAM n'a pas participé aux décisions initiales concernant l'emplacement des camps, il n'a pas pu prévoir de manière proactive les effets qu'auraient les activités relatives aux réfugiés, comme il est recommandé dans les principes directeurs du PAM pour l'évaluation environnementale (2000). Bien que les interventions aient été par nécessité principalement réactives et conçues pour remettre en état des milieux déjà détériorés, le PAM a été en mesure d'appuyer des projets de remise en état de l'environnement à partir d'octobre 2000. À la mi-2001, des activités étaient en cours ou devaient démarrer prochainement dans neuf sites de l'est du pays et dans cinq sites de l'ouest du pays, mais les bienfaits possibles commencent déjà à se manifester, en termes d'accroissement des rendements des cultures en terrasse près de Dimma. La restauration de l'environnement prend nécessairement plus de temps que l'exécution d'une IPSR et doit se fonder sur la formation aux compétences techniques et sur la motivation du personnel technique et de la communauté, deux processus —surtout le dernier— qui exigent un temps considérable.



ANNEXE

CATÉGORIES DE BÉNÉFICIAIRES AU TITRE DE L'IPSR 6180.00	
Réfugié légitime	<p>Personne répondant aux critères énoncés dans la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et/ou dans la Convention de 1969 sur les réfugiés de l'Organisation de l'unité africaine (OUA):</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Recensée par le HCR et l'ARRA et ayant droit à une carte d'alimentation. Les cartes d'alimentation sont attribuées par ménage; dans le système actuel, les rations doivent être distribuées aux chefs de famille. b) Famille de réfugiés ou réfugié individuel ayant perdu la carte d'alimentation du fait de vol, de fraude (au sein de la communauté), de rejet par la famille ou d'accident. Il s'agit d'un problème qui touche les camps de l'ouest du pays depuis l'introduction du nouveau système de distribution, dans lequel les cartes d'alimentation doivent être montrées lors des distributions; auparavant, les vivres étaient remis aux chefs de groupes, qui se chargeaient de la distribution. c) Réfugié recensé absent. Ayant droit aux rations, bien que n'étant pas dans le camp de réfugié; peut être rentré dans sa patrie pour une certaine période. Une partie de la famille peut être restée et prendre les rations. d) Demandeurs d'asile qui ne sont pas encore recensés et sont dépourvus de carte d'alimentation, ne bénéficient d'aucune aide, dépendent de la mendicité ou partagent avec des parents réfugiés recensés.
Personne rapatriée	<ul style="list-style-type: none"> a) Officiellement reconnue. Éthiopien auparavant réfugié dans un autre État, qui est rentré récemment ou est établi depuis un certain temps dans un camp de réfugiés en Éthiopie. A droit à des rations dans le cadre de projets VCT. b) Non reconnue officiellement. Est parfois une PDI qui ne bénéficie d'aucune aide officielle, ou une personne qui s'est réintégrée avec succès et sans aide.
Personne dispersée	Ancien réfugié, rapatrié éthiopien ou Somali éthiopien qui a choisi de s'installer en Éthiopie plutôt qu'en Somalie. D'après les estimations, 60 pour cent des bénéficiaires du colis de rapatriement optent pour cette solution.
Candidat au rapatriement volontaire ou à la dispersion	Personne hébergée dans un camp qui a manifesté sa volonté de le quitter avec un colis de rapatriement, mais qui reçoit toujours des rations en attendant son rapatriement.
Personne qui refuse le rapatriement volontaire	<ul style="list-style-type: none"> a) Personne hébergée dans un camp qui n'est pas candidate à l'aide au rapatriement volontaire ou à la dispersion, dans l'espoir de se voir offrir des conditions plus avantageuses. b) Réfugié qui, après s'être inscrit comme candidat, refuse de partir, dans l'espoir d'obtenir des conditions plus avantageuses. c) Réfugié qui refuse de s'inscrire comme candidat, car il a, ou prétend avoir, des craintes bien fondées en cas de rapatriement. d) Réfugié qui après s'être inscrit comme candidat, refuse d'être rapatrié, car il a, ou prétend avoir, des craintes bien fondées en cas de rapatriement.
Migrant transfrontalier	<ul style="list-style-type: none"> a) Pasteur traditionnel qui franchit les frontières. b) Somali qui a des intérêts à la fois en Somalie et en Éthiopie, par exemple marchand ou négociant. Peut circuler fréquemment entre la Somalie et l'Éthiopie.
Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays (PDI)	Éthiopien déplacé à cause de la sécheresse (2000), des inondations (1999), ou de l'insécurité. Beaucoup de PDI vivent dans les camps de réfugiés ou aux abords de ceux-ci.



CATÉGORIES DE BÉNÉFICIAIRES AU TITRE DE L'IPSR 6180.00	
Migrant économique	Personne de toute nationalité qui cherche un endroit plus avantageux sur le plan économique que celui où elle se trouve actuellement.
Réfugié recyclé	Ancien réfugié qui, n'ayant plus ce statut, éventuellement après avoir reçu un colis de réinstallation, tente de se faire recenser de nouveau. Situation constatée dans les camps dans l'ouest du pays; aucun nouveau réfugié n'a été recensé dans les camps dans l'est de l'Éthiopie depuis 1997.
Réfugié rapatrié	Ancien réfugié qui a été rapatrié, habituellement mais pas nécessairement, avec un colis de rapatriement. Se trouve d'ordinaire en Somalie ou au Puntland, bien que certains soient retournés en Somalie du centre et du sud. Les statistiques incluent également les personnes dispersées en Éthiopie.

Source: enquêtes de terrain, entretiens avec le personnel du PAM, les partenaires, les réfugiés et la population locale.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
ARRA	Administration chargée des réfugiés et des rapatriés
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPR	Intervention prolongée en faveur de réfugiés
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	Organisation non gouvernementale
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
VCT	Vivres-contre-travail

