

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 22 - 26 octobre 2001

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2001/6/5
3 septembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS D'URGENCE AU TIMOR ORIENTAL

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, Bureau de l'évaluation (OEDE):	M. A. Wilkinson	tél.: 066513-2029
--	-----------------	-------------------

Chef de l'évaluation, OEDE:	M. J. Lefevre	tél.: 066513-2358
-----------------------------	---------------	-------------------

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

Les opérations du PAM au Timor oriental ont bien réussi dans l'ensemble et ont été marquées par le dévouement et l'énergie du personnel. La coopération interorganisations sous l'égide du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) a été excellente et le PAM, pour sa part, s'est montré un partenaire particulièrement dynamique. Sans être bien préparé, il a réagi avec promptitude alors qu'il devait partir de rien (pas de bureau de terrain, pas de présence antérieure) que ce soit à Darwin ou au Timor oriental. Les principales filières de produits alimentaires des deux opérations d'urgence ont fonctionné de manière adéquate grâce à l'obtention rapide de stocks de vivres de l'Office indonésien de planification de la logistique (BULOG) à Dili, et à la prompte mobilisation de ressources alimentaires additionnelles. Une logistique efficace axée sur les services a été mise en place, à la grande satisfaction des autres organismes des Nations Unies, des ONG etc. L'aide alimentaire du PAM a atteint ses objectifs initiaux, qui étaient de sauver des vies et de maintenir le niveau nutritionnel, et a contribué à assurer la stabilité sociale.

Les besoins alimentaires ont été surévalués dans un premier temps en raison du manque de données fiables et de la nécessité de faire des estimations grossières pour lancer rapidement un processus d'appel commun. Plusieurs postes clés de personnel international permanent sont restés vacants ou n'ont été pourvus que pendant des périodes trop brèves. Les autres points faibles ont été: le contrôle initial médiocre des produits, le mauvais ciblage des secours, l'insuffisance des dispositions prises pour respecter les Engagements du PAM en faveur des femmes, le suivi peu efficace des distributions finales et des résultats du programme et le passage difficile des secours d'urgence au relèvement.

Si l'opération d'urgence 06177.0 devait être prolongée jusqu'à la fin de 2001, il conviendrait avant tout d'en réviser les objectifs à la lumière des conclusions et recommandations de la mission, à l'issue d'un nouvel examen de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité ainsi que des besoins en matière de secours et de relèvement.

Projet de décision

Le Conseil d'administration prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2001/6/5) ainsi que des mesures prises par la direction jusqu'à ce jour, telles qu'elles sont présentées dans le document d'information associé (WFP/EB.3/2001/INF/15). Le Conseil d'administration encourage la prise de nouvelles mesures suite à ces recommandations, en tenant compte des observations formulées au cours des débats.



INTRODUCTION

1. L'évaluation avait pour objectifs d'analyser les résultats des opérations d'urgence du PAM au Timor oriental, en particulier de savoir dans quelle mesure les objectifs fixés avaient été atteints, et d'évaluer l'évolution de la programmation. L'évaluation a porté avant tout sur l'opération d'urgence 06177.0, qui a débuté en novembre 1999 et a été prolongée deux fois (jusqu'au milieu de l'année 2001, pour le moment), ainsi que sur l'opération d'urgence 06175.0, correspondant à la réponse initiale du PAM, et sur l'opération spéciale 06178.0 (appui logistique). À la fin de l'année 2000, le PAM avait reçu près de 40 millions de dollars E.-U. pour les trois opérations (80 pour cent du montant des appels).
2. Composée de quatre consultants indépendants et accompagnée initialement par un membre du Bureau de l'évaluation du PAM, la mission a passé 25 jours au Timor oriental en février 2001. Elle s'est alors divisée en sous-groupes pour aller sur le terrain, et s'est rendue dans huit districts et dans tous les bureaux auxiliaires du PAM.

CONTEXTE

3. Suite au vote sur l'indépendance parrainé par les Nations Unies, des milices armées ont fomenté des troubles intérieurs. Une grande partie de la population a été déplacée à l'intérieur du pays; la plupart des habitants se sont cachés dans les collines et beaucoup ont été contraints de franchir la frontière. Les habitations, les biens, les actifs productifs et les réserves de vivres ont été pillés ou détruits. La production agricole et les activités économiques ont été interrompues, ce qui a eu immédiatement un impact négatif sur la sécurité alimentaire.
4. Le caractère sans précédent des opérations menées au Timor oriental est lié au vide provoqué par le départ du régime en place et des cadres. Les problèmes créés par l'absence d'administration —en dehors de celle que les Nations Unies ont pu mettre en place— ont été d'autant plus graves que le PAM ne pouvait s'appuyer ni sur un bureau ni sur une présence antérieure dans le pays.
5. La situation d'urgence au Timor oriental était complexe mais, si la sécurité a été un problème prépondérant au début, dès l'intervention de la Force internationale d'interposition au Timor oriental (INTERFET), il n'y a presque pas eu de conflit persistant ni de tentatives de manipuler l'aide alimentaire, contrairement à ce qui se passe dans les autres opérations.

PREPARATION AUX SITUATIONS D'URGENCE ET REACTION

6. Le PAM n'avait pas de plan d'intervention adéquat pour la crise qui s'est déclarée au Timor oriental pendant la première semaine de septembre 1999. Il aurait fallu envisager pendant les mois précédents la possibilité que le vote sur l'indépendance parrainé par les Nations Unies déclenche des représailles et de vastes déplacements de population nécessitant une réponse d'urgence qui ne pourrait pas être assurée à partir de l'Indonésie même et prévoir des mesures en conséquence. Une telle planification aurait permis au PAM d'être présent à Darwin plus rapidement.



7. Quoi qu'il en soit, le PAM a réagi avec promptitude, en dépêchant par avion à Dili deux membres de son personnel le 20 septembre, c'est-à-dire le deuxième jour du déploiement de l'INTERFET. Ces fonctionnaires ont fait du bon travail en dépit de conditions particulièrement difficiles et d'appuis externes très limités. Par la suite, le PAM a envoyé du personnel supplémentaire, qui a également bien travaillé et a mis en place au cours des semaines suivantes des systèmes de communication, des bureaux auxiliaires et des capacités de transport, en partant de zéro.
8. Le succès le plus remarquable du PAM pendant les premiers jours de la crise a été de se procurer des stocks de riz à Dili pour distribution immédiate. Au début de septembre 1999, l'Office indonésien de planification de la logistique a demandé au PAM de prendre en charge ses stocks de riz de Dili, exposés aux pillages, et de les replacer ailleurs en Indonésie. Le bureau de pays de Djakarta a facilité cette opération, ce qui a permis à l'équipe avancée du PAM de disposer de vivres pour l'opération initiale (opération d'urgence 06175.0) à l'issue de négociations avec les forces armées indonésiennes. Les partenaires du PAM chargés de l'exécution ont commencé les distributions à Dili le 24 septembre. Quelques transports par hélicoptère en dehors de Dili ont également débuté. Les principaux obstacles aux distributions de vivres en dehors de Dili pendant quelques semaines ont été la pénurie de camions au démarrage des opérations et la nécessité d'attendre que l'INTERFET rétablisse la sécurité dans les districts.
9. En fin de compte, le PAM n'a pu récupérer que 4 812 tonnes, au lieu des 6 228 tonnes de stocks alimentaires comptabilisés à l'origine par l'Office indonésien de planification de la logistique, chiffre sur lequel le Programme avait basé son remboursement. Les raisons de cet écart sont incertaines. Il semblerait que de grandes quantités aient été débloquées pour être distribuées sans établissement de documents et qu'une partie des produits ait été chapardée au début de l'opération.
10. Les pourparlers relatifs à l'opération d'urgence 6006¹ en Indonésie, menés avec les partenaires chargés de l'exécution à Djakarta, ont servi de base aux accords d'exécution des opérations d'urgence 06175.0 et 06177.0. En juillet 1999, le PAM s'apprêtait à inclure le Timor oriental dans son opération d'urgence 6006 et à expédier du riz de Surabaya. En dépit de la crise qui s'est produite, le Programme a été en mesure de confirmer cette expédition pour l'opération d'urgence 06177.0 au Timor oriental. Cette livraison, pourtant prudente, n'aurait pas dû être demandée lorsqu'on a constaté que les besoins alimentaires avaient été surestimés.
11. Le financement de l'opération spéciale 06178.0 a fait démarrer en flèche la mise en place d'une infrastructure logistique dotée d'un excellent système de communications internes et externes qui a appuyé les autres organismes des Nations Unies et les ONG travaillant en Indonésie. Le PAM a participé au déchargement des produits au port, et les camions qu'il a importés ont joué un rôle essentiel dans les transports d'aide humanitaire.
12. Les premiers parachutages à partir de Darwin ont constitué une réponse immédiate aux besoins alimentaires les plus pressants. Cependant, comme aucun signe ne faisait penser que les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) réfugiées dans les collines mouraient de faim, et que le terrain ne se prêtait pas aux parachutages, ceux-ci ont été interrompus. Par la suite, il a été nécessaire de recourir aux hélicoptères pour livrer des vivres dans les zones inaccessibles et transporter des semences, du personnel médical et des équipes d'évaluation. Pendant la phase de crise, le PAM a également organisé des

¹ Réponse du PAM à la sécheresse en Indonésie. Les Nations Unies et le Gouvernement d'Indonésie avaient imposé des restrictions à la distribution de secours au Timor oriental dans le cadre de l'opération d'urgence 6006, restrictions qui ont été levées en juillet 1999.



ponts aériens indispensables, pour les passagers et les marchandises, entre Darwin, Dili et Kupang.

Enseignements

- Les évaluations préalables réalisées dans la perspective d'une crise doivent aboutir à des plans d'intervention et être régulièrement mises à jour et diffusées pendant le déroulement des événements afin d'être utiles quand une crise se déclenche.
- L'organisation d'une opération d'urgence dans les pays ou territoires où le Programme n'a pas de bureau et n'est guère ou pas du tout présent, nécessite une préparation particulièrement poussée. Dans les situations de ce genre, l'un des plus gros problèmes est l'absence de programme de base et le manque de personnel ayant une connaissance directe du pays ou du territoire concerné.

Recommandation

- Le PAM devrait renforcer ses capacités au niveau régional en matière d'évaluation préalable des situations d'urgence et de préparation de plans de secours.

REALISATION DES OBJECTIFS A COURT TERME

13. La mission a conclu que, en dépit de certains dysfonctionnements, le PAM et ses partenaires d'exécution ont réagi de manière rapide et appropriée, couvrant une part importante des besoins alimentaires d'une large proportion de la population. Dans certains cas, peut-être dans beaucoup de cas, le PAM a sauvé des vies², mais il ne faudrait pas surestimer ce résultat car, il était évident que les personnes déplacées avaient accès à des vivres en dépit de leur situation. Le PAM et ses partenaires ont contribué à sauvegarder l'état sanitaire et nutritionnel d'une grande partie de la population, ou du moins à limiter sa dégradation³. L'équipe d'évaluation n'a pas eu connaissance de cas confirmés de famine.
14. En liaison avec la présence de l'INTERFET, les distributions de vivres du PAM ont par ailleurs encouragé les habitants à redescendre des collines⁴ et le PAM a joué un rôle vital en facilitant le retour des réfugiés.
15. Compte tenu de l'importance des déplacements de populations, le PAM a eu raison de commencer par lancer un programme d'alimentation général puis de concentrer son action sur les districts les plus éprouvés. L'un de ses objectifs était de permettre aux personnes déplacées rentrant chez elles de consacrer toute leur énergie à la reconstruction de leurs habitations et à la restauration de leurs moyens de subsistance, en les libérant provisoirement de la nécessité de se procurer leur nourriture quotidienne⁵. Cet objectif a été atteint essentiellement grâce aux distributions générales, pourtant de courte durée et portant sur de modestes quantités de vivres. Les premières rations complètes se composaient généralement de riz ou de maïs (les haricots, l'huile, le poisson et le sel ont été distribués plus tard), et il a fallu deux mois pour atteindre 80 pour cent des

² Premier objectif de l'opération d'urgence 06175.0.

³ Aspect en rapport étroit avec le deuxième objectif de l'opération d'urgence 06175.0.

⁴ Le troisième objectif de l'opération d'urgence 06175.0 était d'"éviter les migrations de masse", et le premier objectif de l'opération 06177.0 de "faciliter le retour et l'installation des personnes déplacées, en particulier dans le cas des ménages ayant à leur tête une femme".

⁵ Troisième objectif de l'opération d'urgence 06177.0.



bénéficiaires. La composition, et le volume de ces rations auraient été jugés peu satisfaisants pour quiconque n'aurait pas eu accès à d'autres sources de vivres mais, comme il a été indiqué plus haut, il semble que la plupart des PDI avaient accès à d'autres produits.

16. Il aurait fallu faire davantage pour réévaluer, au cours de l'année 2000, les besoins des PDI et des rapatriés. En particulier, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le PAM auraient pu envisager l'hypothèse que les personnes rentrant chez elles seraient suffisamment aidées par les programmes existants. Ils auraient également dû prendre en compte le risque que certains rapatriés soient rejetés en raison de leur allégeance politique présumée. Cependant, le PAM a fourni aux rapatriés des rations complémentaires pendant trois mois par le biais de son partenaire d'exécution dans le district de Bobonaro.

Recommandation

- Il convient d'examiner au plus tôt avec le HCR la nécessité d'améliorer le suivi des rapatriés et d'adopter éventuellement une approche différenciée fondée sur la vulnérabilité.

GESTION DES PRODUITS

17. Les arrivées simultanées de produits ont soulevé des problèmes considérables. Les États-Unis d'Amérique ont détourné une grosse expédition de maïs pour l'affecter à l'opération. Le maïs a commencé à arriver fin novembre mais, compte tenu de la faible capacité du port et de la priorité accordée aux besoins de l'INTERFET, le bureau de pays bataillait encore à ce moment pour faire décharger les produits expédiés par le bureau de Djakarta. Le bureau du PAM à Dili avait demandé à la Division des transports du siège à Rome de retarder l'expédition des États-Unis, mais la division hésitait et faisait valoir que, l'opération d'urgence ne devant durer que six mois (jusqu'au 30 avril 2000), il fallait demander l'expédition des produits. En fin de compte, la plus grande partie des céréales destinées à l'opération n'est arrivée qu'en mai/juin 2000, ce qui n'a pas été sans poser de nouveaux problèmes de déchargement. En conséquence, les produits ont été stockés et, malgré les fumigations, des infestations d'insectes ont été constatées; cela n'était pas étonnant dans des conditions climatiques aussi difficiles. Au cours d'une distribution d'aliments aux groupes vulnérables, à laquelle assistait le chef de la mission, le maïs était tellement infesté qu'il était impropre à la consommation. Il a fallu retirer une partie du mélange maïs-soja après livraison et certains stocks d'huile alimentaire auront dépassé leur date de péremption avant la fin de l'opération. En outre le bureau de pays a des difficultés à programmer l'utilisation de certains stocks de légumes secs et de poisson en boîte.
18. Le système de suivi des produits a eu du mal à démarrer en raison du manque de personnel expérimenté et de problèmes de procédures et de documents. De ce fait, les quantités distribuées aux bénéficiaires n'ont pas été enregistrées avec exactitude, problème qui ne peut être réglé de manière satisfaisante. Le chiffre des pertes – soit 185 tonnes de céréales seulement sur un mouvement total de 39 000 tonnes environ – est contestable. Le PAM a joué un rôle essentiel à Dili et dans la plupart des districts pour ce qui est de l'entreposage. Il a mis en place des conteneurs de stockage temporaires (*RubbHalls*) partout où cela a été nécessaire. La gestion des entrepôts à Dili et Baucau a été difficile faute d'agents expérimentés et en raison du renouvellement rapide du personnel du PAM pendant les premiers stades de l'opération.



Enseignements

- Il importe de réagir rapidement aux révisions des estimations des besoins alimentaires, en retardant ou en annulant des expéditions le cas échéant. Les excédents des produits peuvent être programmés à plus long terme mais certains produits peuvent être difficiles à gérer et les opérations risquent alors d'être organisées en fonction des disponibilités.
- Au cas où de nouvelles situations d'urgence se produiraient dans de petits pays dotés d'installations portuaires limitées, le PAM ne devrait avoir recours à la réaffectation de grosses livraisons de céréales qu'avec prudence.
- L'enregistrement initial des produits déchargés, entreposés et distribués est indispensable pour l'établissement du système normalisé de suivi des produits, et doit être pris en charge dès le début par des agents expérimentés et énergiques.

Recommandations

- Le PAM devrait mettre en place un mécanisme permettant de revoir rapidement à la baisse les demandes d'expédition de produits et les allocations en faveur des opérations d'urgence en cas de surestimation des besoins alimentaires. Il est nécessaire à cette fin de travailler avec les donateurs pour établir des procédures de rééchelonnement ou d'annulation des arrivées et de transfert des expéditions d'une opération à une autre.
- Quand les installations portuaires (mouillage, stockage et transports) constituent un obstacle majeur, la Division des transports du PAM devrait contacter régulièrement le bureau de pays et les donateurs pour échelonner les expéditions de manière appropriée de façon à éviter l'engorgement des installations.
- Quand les conditions climatiques sont difficiles et les moyens de fumigation réduits, il ne faut pas demander l'expédition de quantités de produits plus grandes que celles qui peuvent être utilisées avant que les produits ne risquent de se détériorer.
- Le bureau de pays devrait faire appel à un expert des questions phytosanitaires pour inspecter et évaluer les stocks alimentaires du PAM au Timor oriental puis faire un rapport et assurer, si besoin est, une formation appropriée. Il faut démontrer, avant toute distribution, que les céréales qui ont besoin d'une nouvelle fumigation conservent une valeur nutritionnelle résiduelle.
- Le bureau de pays devrait établir une procédure précise pour l'examen des stocks, la réponse aux rapports d'infestation, le classement des stocks comme propres ou impropres à la consommation humaine et l'élimination des stocks non comestibles.

EVALUATIONS DE LA SECURITE ALIMENTAIRE ET DE LA VULNERABILITE

19. L'évaluation initiale des besoins alimentaires d'urgence réalisée par le PAM après le vote n'a pas été aussi rigoureuse que d'habitude en raison de l'impossibilité d'envoyer des agents sur place et de l'insuffisance des données. Les estimations générales reposaient en grande partie sur les informations fournies par les ONG à Darwin. Le PAM a également été poussé à fournir rapidement une estimation des besoins alimentaires pour le processus d'appel commun des Nations Unies. S'il avait disposé d'un mois de plus pour ce travail, les chiffres utilisés pour l'opération d'urgence et le processus d'appel commun auraient été bien moins élevés.



20. La première évaluation conjointe FAO-PAM menée en novembre 1999 a encore accentué cette imprécision en surestimant le déficit probable de production alimentaire. Revue à la baisse par le bureau de pays, cette estimation a été ensuite corrigée lors d'une évaluation conjointe en avril 2000 qui indiquait que l'effet de la crise sur la production avait été moins prononcé que prévu et que les récoltes de riz et de maïs seraient probablement "satisfaisantes".
21. Le PAM aurait dû évaluer de nouveau, au moins une fois, au cours de l'an 2000, la sécurité alimentaire et la vulnérabilité, en collaboration avec ses partenaires d'exécution, pour identifier plus précisément les variations entre les districts et à l'intérieur de chaque district et vérifier l'efficacité de l'alimentation des groupes vulnérables (AGV) et des activités vivres-contre-travail (VCT). Bon nombre d'évaluations utiles ont été effectuées dans des villages, souvent parce que des problèmes y avaient été signalés et des changements du programme proposés, mais elles sont restées trop limitées pour fournir des informations utilisables au niveau de la programmation.
22. Le responsable de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) en poste à Djakarta a fourni un appui précieux mais l'impact de l'ACV sur la programmation a été limité. Pour effectuer une véritable analyse de la vulnérabilité, il aurait fallu que du personnel formé à cette technique assure un suivi détaillé à base géographique. Malheureusement, l'Unité ACV de Djakarta ne disposait ni de personnel ni de ressources suffisants pendant les phases critiques, les agents étaient souvent chargés d'autres fonctions importantes et le taux de renouvellement du personnel était élevé.
23. Aussi, bien que la capacité d'ACV au niveau régional soit appréciable, elle n'est pas suffisante pour fournir un appui adéquat à un bureau de pays qui manque d'information et exécute une opération majeure dans une zone où le PAM ne peut s'appuyer ni sur un bureau ni sur une présence antérieure. Les bureaux de pays ont besoin de services entièrement consacrés à l'ACV dès le début d'une opération.

Enseignements

- L'urgence liée au processus d'appel commun peut amener le PAM à réaliser des estimations peu précises des besoins alimentaires. Le PAM ne doit pas abandonner pour autant le processus d'appel commun, mais il doit améliorer au plus vite sa capacité d'établir des évaluations rapides des besoins.
- Pour qu'une opération d'urgence reste bien ciblée, la sécurité alimentaire et la vulnérabilité doivent faire l'objet d'évaluations périodiques (en rapport avec le cycle de la production agricole dans les zones rurales). Un appui d'ACV est essentiel pour fournir, au personnel chargé de programmes, des informations déjà "traitées" sur la vulnérabilité.

Recommandations

- Le PAM devrait étudier la possibilité d'instituer un processus en deux étapes pour fournir les premières estimations des besoins alimentaires, qui pourrait se présenter ainsi: indication du volume immédiatement nécessaire puis confirmation ou révision de l'estimation globale dans un délai d'un mois, par exemple.
- Les bureaux de pays devraient fournir des documents pour faire connaître leurs réponses aux prévisions, analyses et recommandations des évaluations conjointes FAO-PAM.
- La sécurité alimentaire et la vulnérabilité devraient être évaluées au moins deux fois pendant la première année d'une opération d'urgence afin d'améliorer les moyens



géographiques ou autres de cibler les bénéficiaires et de vérifier le bien-fondé de la programmation.

CIBLAGE

24. Le PAM a réduit les distributions générales en ne fournissant plus que des demi-rations et en couvrant moins de districts. À la demande insistante de ses partenaires d'exécution, il a également accepté un ciblage géographique limité à l'intérieur des districts. L'approche (mais pas nécessairement le calendrier) était correcte.
25. Cependant, à partir de mars 2000, l'AGV est devenue le principal mécanisme de ciblage et ce pendant un an. De l'avis de la mission cette période était trop longue⁶. Dès que la situation de la plupart des communautés s'est améliorée après la première récolte de l'année 2000, les familles et les clans auraient probablement retrouvé la capacité d'aider les plus vulnérables de leurs membres sans AGV. Certains groupes, notamment les ménages dirigés par une femme, avaient peut-être toujours *tendance* à être plus vulnérables, mais la mission met en doute la nécessité de viser *tous* les ménages de cette catégorie. Une action sociale tendant à renforcer le pouvoir des femmes se serait peut-être révélée plus efficace. Il reste cependant aussi nécessaire d'aider les personnes vulnérables qui ont été prises en charge par des institutions.
26. L'adoption de l'AGV comme principal mécanisme de ciblage s'est en outre heurtée aux difficultés suivantes:
 - indicateurs de vulnérabilité non testés, données insuffisantes sur la vulnérabilité réelle et absence de participation des communautés;
 - chiffres incomplets, parfois volontairement inexacts, fournis par les chefs de village;
 - résistance et/ou insuffisance des capacités des partenaires d'exécution, aboutissant à une exécution et un suivi "approximatifs".
27. L'AGV semble ne pas avoir constitué un bon mécanisme de ciblage dans la mesure où, en l'absence d'encadrement, les dirigeants locaux distribuaient les rations à *toute* la communauté, réduisant l'utilité de l'AGV au point que son impact nutritionnel n'était presque plus visible.
28. La participation limitée des partenaires d'exécution explique, en partie, que peu d'efforts aient été faits pour cibler les activités vivres-contre-travail, d'autant que le bureau de pays n'a pas appliqué de politique dans ce sens.

Enseignements

- La bonne exécution des programmes ciblés exige la participation active des communautés et des groupes concernés, ce qui confirme les directives du PAM.
- Compte tenu des difficultés soulevées par l'AGV, il peut être préférable de faire le ciblage en fonction de critères géographiques, tout en s'appuyant sur des mécanismes

⁶ Les catégories prises en compte pour l'AGV étaient les suivantes: ménages dirigés par une femme, ménages monoparentaux avec plus de cinq enfants, femmes enceintes et mères allaitantes, handicapés physiques et mentaux, orphelins (de père et de mère) de moins de 15 ans, personnes âgées (de plus de 55 ans), personnes ayant besoin de soins médicaux/malades, et orphelinats. Dans le descriptif de projet de l'opération d'urgence, l'AGV était conçue comme un programme restreint d'alimentation complémentaire dans le contexte d'une distribution générale.



traditionnels et sur la distribution de nourriture par les réseaux locaux de bienfaisance préexistants, comme les églises.

Recommandations

- Le PAM ne devrait pas continuer à appliquer les catégories générales de vulnérabilité pour les distributions ciblées au cours des opérations d'urgence sans vérifier au préalable les hypothèses de base, notamment l'incapacité présumée des communautés de venir elles-mêmes en aide aux groupes concernés.
- À l'avenir, les programmes devraient se fonder sur des évaluations de la vulnérabilité plus spécifiques du point de vue du temps et du lieu, afin de cibler l'aide en fonction des saisons et des critères géographiques.
- Quand des activités VCT sont prévues dans le cadre d'une opération d'urgence, elles devraient viser les zones et/ou les groupes de population les plus touchés par l'insécurité alimentaire, et s'appuyer sur des critères et des mécanismes d'exécution précis.

DISTRIBUTION FINALE

29. Exception faite des premiers stades de l'opération, pendant lesquels la pénurie de camions et l'insécurité régnant sur les routes ont posé de réels problèmes, le transport à destination des points de livraison avancés (PLA) par voies terrestre, aérienne ou maritime a été bien organisé. L'utilisation de barges pour décharger de grandes quantités de produits aux PLA, ou à proximité, a donné d'excellents résultats et a valu au PAM une réputation bien méritée de "débrouillardise".
30. La livraison aux points de distribution finale (PDF) a été difficile, en particulier pendant la saison des pluies, mais il semble que les partenaires d'exécution aient relativement bien surmontés les difficultés avec l'aide du PAM. Dans l'ensemble, les distributions ont été "décentralisées" de manière appropriée, avec un nombre convenable de PDF dans la plupart des districts. Les rapports de distribution finale ont été généralement fournis au PAM (pas toujours sous la forme requise) par les partenaires d'exécution. L'élément prévu pour le transport au titre des coûts du transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM) semble avoir permis la livraison des produits jusqu'aux PDF. Toutefois, l'emploi des hélicoptères de transport lourd pour atteindre les PDF a été difficile en raison du couvert nuageux.
31. Les chefs de village n'ont pas toujours été bien informés par le PAM ou ses partenaires d'exécution de la raison d'être des programmes et, ceux qui ont été informés ont souvent omis de transmettre aux bénéficiaires les informations essentielles sur le projet. En outre, les décisions importantes (telles que l'arrêt récent de l'AGV) n'ont pas toujours été communiquées convenablement.

Recommandation

- Au début d'une opération d'urgence, le PAM devrait faire en sorte que les bénéficiaires prévus soient informés de la raison d'être de l'opération et de ses modalités d'exécution, notamment des critères de sélection, des mécanismes de distribution, des rations prévues, des calendriers de distribution, de la durée probable de l'aide. Il faudrait donc habituellement afficher des panneaux d'information (avec des illustrations à l'intention des analphabètes).



SUIVI DES DISTRIBUTIONS ET RESULTATS DE L'OPERATION D'URGENCE

32. Le bureau de pays a recruté et formé des contrôleurs et mis au point des modèles tout au long de l'année 2000, et des efforts ont été faits pour suivre les distributions, mais les plans de suivi n'ont pas été appliqués. Bien que le bureau de pays affirme que cette défaillance est due à l'insuffisance des capacités nationales, la faible priorité attribuée au suivi a constitué l'obstacle principal. Le responsable du suivi s'est vu confier d'autres tâches et il n'existait pas de ressources spécifiques pour financer des visites indépendantes sur le terrain. Le suivi était considéré comme accessoire et, de ce fait, a eu tendance à devenir ponctuel et non systématique. Des données abondantes ont été collectées mais elles n'ont pas été rassemblées, analysées ni diffusées systématiquement. Rien n'a été fait pour vérifier les hypothèses; la comparaison des résultats avec les objectifs et les cibles n'a guère retenu l'attention. Le bureau de pays n'est pas vraiment en mesure de dire si des programmes particuliers (tels que l'AGV) ont été efficaces.
33. Les partenaires d'exécution étaient responsables du contrôle de la distribution finale mais ils n'ont réalisé qu'un petit nombre de vérifications après les distributions, ce qui constitue une grave lacune. On a affirmé que peu de vivres avaient été détournés au niveau des villages. C'est peut-être vrai, même si la mission a constaté quelques détournements à petite échelle. Les plaintes signalées ont été peu nombreuses mais, de toute façon, il n'existait aucune procédure pour les recevoir.
34. Un obstacle majeur à l'amélioration du ciblage et du suivi est son coût. Les partenaires d'exécution ont indiqué que le financement de ces activités prévu au titre de TTEM était insuffisant.

Enseignements

- En l'absence de suivi au-delà des PLA, le PAM ne pourra jamais affirmer avec certitude qu'il a atteint ses objectifs opérationnels ni qu'il s'est acquitté de ses responsabilités.
- En négligeant d'associer les communautés bénéficiaires, le PAM se prive de la possibilité de disposer de moyens efficaces et peu coûteux de réévaluer les besoins, d'affiner le ciblage et de surveiller les distributions.

Recommandations

- Dès le début d'une opération d'urgence, les bureaux de pays devraient avoir à leur disposition du personnel de suivi expérimenté. Le mieux serait de constituer une unité indépendante de suivi-évaluation, travaillant en étroite coordination avec l'unité ou la personne chargée de l'ACV.
- La direction devrait formuler plus clairement ses besoins prioritaires d'information, et les données collectées devraient être systématiquement regroupées et analysées au niveau du bureau de pays.
- Les partenaires d'exécution devraient effectuer des contrôles après les distributions, en choisissant chaque mois, au hasard, un échantillon de PDF.
- Comme prévu dans les directives émises par le directeur de la Division des transports le 15 décembre 1999, les coûts TTEM actuellement prévus pour les partenaires d'exécution devraient être réexaminés afin: i) de prendre en compte intégralement les coûts de distribution; et ii) d'étudier la possibilité d'englober les coûts du ciblage et du



suivi assurés par les partenaires d'exécution dans les autres coûts opérationnels directs du PAM.

- Le PAM devrait établir habituellement des procédures de dépôt de plaintes pour les opérations d'urgence.

CALENDRIER DES ACTIVITES ET CONTRIBUTION AU RELEVEMENT

35. Le PAM disposait de stocks suffisants pour continuer les distributions générales (de rations entières ou de demi-rations) pendant encore un mois ou deux dans les districts et sous-districts les plus éprouvés, et il aurait probablement dû le faire. Les distributions étaient encore nécessaires et, en les poursuivant, le PAM et ses partenaires d'exécution auraient eu davantage de temps pour élaborer des programmes de relèvement. Pour le ciblage des distributions, il aurait été plus avisé de s'appuyer principalement sur des critères géographiques que sur une application généralisée de l'AGV, qui avait été introduite sans une analyse adéquate.
36. La volonté du PAM de recourir largement aux activités VCT à partir de décembre 1999 s'est heurtée à une grande résistance, tant de la part du Conseil national de la résistance timoraise, qui estimait que les gens ne devaient pas être payés pour des travaux d'intérêt collectif, que de la part des partenaires d'exécution, qui n'étaient pas certains d'avoir la capacité de mettre en œuvre efficacement ce type d'activités. Toutefois, le PAM n'a pas renoncé aux activités VCT, comme si celles-ci représentaient une fin en elles-mêmes, et les a souvent gérées seul.
37. Bon nombre de projets VCT ont certes contribué à relancer la production agricole avec, notamment, la reconstruction des canaux d'irrigation endommagés et le défrichage de terres pour la culture. Ils ont aussi permis de remettre en état des infrastructures dégradées ou abîmées, telles que les routes, les systèmes d'alimentation en eau et les écoles⁷. Ce sont là des résultats importants. Toutefois, les activités VCT ont eu tendance à être ponctuelles et ont souvent été utilisées à mauvais escient, en particulier pendant les premiers mois.
38. La nature des activités VCT et les mécanismes permettant de les approuver et de les gérer se sont améliorés pendant le déroulement de l'opération d'urgence 06177.0. Cependant, les activités ont manqué de rigueur, les problèmes n'étaient pas analysés et leurs liens avec la sécurité alimentaire n'étaient pas bien démontrés. On a également supposé, à tort, qu'une dépendance des bénéficiaires pourrait apparaître, même pendant les premiers mois d'une crise, et que les activités VCT étaient nécessaires pour éviter ce phénomène.
39. Le recours aux activités VCT pour le relèvement au Timor oriental a été entravé par le fait que les principaux obstacles à la remise en état des infrastructures et des services communautaires sont le manque de matériaux et d'outils, d'appuis techniques et de cadres au sein des communautés. Dans certains cas, les activités VCT peuvent faciliter la mobilisation des communautés par leurs dirigeants, mais elles peuvent aussi la rendre plus ardue quand l'aide alimentaire prend fin.
40. Dès le début de l'opération, le manque de liquidités dans l'économie s'est révélé être un problème majeur que les activités VCT ne pouvaient résoudre, n'étant d'ailleurs pas conçues pour le faire.

⁷ Appuyer la remise en état des infrastructures endommagées, telles que les logements et les autres installations, était un des objectifs de l'opération d'urgence 06177.0.



41. Le PAM a contribué fortement au relèvement par le biais du programme FAO-PAM d'échange de semences (les semences non décortiquées sont échangées contre le riz des secours), en assurant le stockage et le transport pour la collecte et la redistribution des semences de riz. Des semences de maïs, d'ailleurs d'une variété pas très bien adaptée, ont été importées avec l'aide du PAM. Le besoin général de graines de légumineuses n'a pas été satisfait et on a constaté une insuffisance regrettable dans la fourniture d'outils agricoles de base.
42. Il faut conclure que, dans l'ensemble, le PAM a contribué utilement au relèvement à court terme mais n'a pas assuré pleinement la transition. Bien que l'alimentation scolaire et l'aide aux enseignants aient constitué des initiatives valables, les activités d'urgence telles que l'AGV ont accaparé trop longtemps le Programme, et les activités VCT ont été fragmentaires et ont manqué de rigueur. Le PAM aurait pu également contribuer davantage à la restauration de l'autonomie des communautés en associant ces dernières à la planification et à l'exécution.

Enseignement

- Le passage des secours au relèvement ne se limite pas à l'interruption progressive des distributions générales et à la promotion des activités VCT. Il requiert une réflexion sur le développement, une conception rigoureuse et la consultation des populations.

Recommandations

- Le bureau de pays devrait examiner avec plus de rigueur les propositions de projets VCT en effectuant, notamment, une analyse des problèmes.
- Le PAM devrait utiliser avec prudence le terme de *dépendance*; il conviendrait de préparer un bref document de référence, analysant comment le problème de la dépendance peut se poser ou pas lors des opérations de secours alimentaire.
- Quand l'économie locale reste dans le marasme faute de liquidités pour alimenter les transactions locales, le PAM devrait inviter les donateurs et les autres organismes à entreprendre des projets travail contre rémunération.

PARTICIPATION DES HABITANTS DU TIMOR ORIENTAL, Y COMPRIS LES FEMMES

43. Les habitants du Timor oriental n'ont pratiquement pas participé à la planification ni au suivi de l'opération d'urgence 06177.0. Les représentants du Conseil national de la résistance timoraise et d'autres ont assisté à diverses réunions mais se sont rarement vraiment *engagés*. Toutefois, une collaboration s'est récemment instaurée avec l'administration transitoire du Timor oriental pour préparer un programme pilote d'alimentation scolaire.
44. Les chefs de village ont joué un rôle clé dans l'exécution, en dirigeant les distributions générales, en établissant les listes relatives à l'AGV et en proposant des activités VCT. Cependant la création de comités de distribution aurait permis d'intéresser et de faire participer à l'opération l'ensemble de la communauté, notamment les femmes et les jeunes. La situation aurait dû radicalement changer au cours de l'année 2000.
45. Le Plan d'action pour l'égalité entre hommes et femmes est superficiel et insuffisant en tant qu'instrument de planification, et le bureau de pays n'a pas fait tout ce qu'il fallait pour collecter des données ventilées par sexe. Il est évident qu'il n'y a pas eu de démarche



systématique pour garantir aux femmes un accès égal et une pleine participation aux processus de décision. La plupart du temps, les chefs de village (des hommes) étaient responsables des distributions et les maris, considérés comme les chefs de famille, recevaient à ce titre les rations destinés au ménage. Il n'y a pas eu de suivi pour déterminer comment les rations étaient réparties au sein de la famille. Les femmes étaient fortement privilégiées par l'AGV, mais les distributions ciblées prévues étaient fréquemment transformées en distributions générales par les chefs de village.

46. Vers la fin de l'année 2000, certains bureaux auxiliaires ont commencé à demander avec insistance que les femmes soient admises à participer aux projets VCT, contribuant ainsi à l'application du principe du PAM qui veut que 25 pour cent au moins des extrants/actifs du projet créés par les activités VCT profitent directement aux femmes et soient contrôlés par elles.
47. Des programmes d'alphabétisation réservés aux femmes ont été mis en place par certains bureaux auxiliaires, ce qui est un point très positif.

Enseignement

- La participation de la population touchée, y compris les femmes, à la formulation, à l'exécution et au suivi des programmes ne doit pas être recherchée par simple souci d'appliquer les directives du PAM: elle doit devenir une priorité opérationnelle, intégrée dans les plans de travail détaillés des bureaux auxiliaires et complétée par des normes et des procédures.

Recommandations

- Le PAM doit mettre davantage l'accent sur la participation des populations touchées et de leurs représentants, dont les femmes, aux processus de décision. Il devrait insister sur la constitution de comités locaux de distribution, prenant en compte le sexe, l'âge, l'ethnie et la situation socio-économique, afin d'assurer une représentation équitable.
- Le PAM doit donner à son personnel des orientations et une formation pratiques pour qu'il soit prêt à appuyer la mise en œuvre de ses directives en matière de participation.
- Le bureau de pays devrait continuer à prendre des mesures afin d'assurer la collecte de données ventilées par sexe. Les données ainsi recueillies devraient être régulièrement analysées pour que les responsables puissent respecter les Engagements du PAM en faveur des femmes.
- Le PAM devrait prendre des dispositions pour renforcer sa collaboration avec le nouveau Gouvernement du Timor oriental, aux niveaux du pays et des districts, en ce qui concerne l'évaluation, la planification et le suivi.



GESTION ET COORDINATION DU PROGRAMME

48. Le personnel du PAM a accompli un travail particulièrement dur —de manière parfois héroïque— pour venir en aide aux populations du Timor oriental, et les opérations ont été bien gérées pendant la phase de crise. Cependant, il semble qu'il y ait eu quelques "dérives" dans la programmation de la phase de relèvement en raison, notamment, des lacunes critiques de la dotation en personnel dès le début de l'opération et de la vacance de certains postes clés. Le PAM a souvent fait appel à ses propres volontaires et le taux de renouvellement du personnel a été important. Sa nouvelle politique en matière de ressources humaines devrait faciliter la constitution d'équipes parfaitement qualifiées pour les opérations d'urgence et en assurer la stabilité⁸.
49. De plus, le bureau de pays n'a pas toujours été en mesure de conseiller et d'appuyer les bureaux auxiliaires de manière appropriée. Certains agents ont été envoyés sur le terrain sans descriptif de fonctions ni instructions adéquates. Les directives opérationnelles n'ont été établies et diffusées que plusieurs mois après le début de l'opération. Le PAM n'a pas suffisamment investi dans l'installation de bureaux ou de locaux acceptables pour son personnel de terrain.
50. Les risques courus par le personnel ont été relativement faibles mais bien réels. De ce fait, la sensibilisation au problème de la sécurité a pris une grande importance et, d'octobre 1999 à mars 2000, le PAM a partagé avec l'UNICEF un agent de sécurité, solution qui s'est révélée satisfaisante.
51. La coordination entre les acteurs humanitaires a été excellente et tous ont fait preuve de souplesse pour atteindre les objectifs communs. La coordination sur le territoire entre les agents humanitaires et les militaires a également été satisfaisante. Le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires a largement contribué à cette entente en établissant des groupes de travail, de même que le PAM qui a adopté pour son unité d'appui logistique une approche axée sur le service. Malheureusement, la coordination entre les opérations menées au Timor occidental et au Timor oriental a laissé à désirer —carence commune aux autres organismes engagés dans l'aide d'urgence.

Enseignements

- L'adoption par le PAM d'une approche axée sur les services susceptibles d'être utilisés par les autres organismes et organisations est appropriée et rentable pour les donateurs.
- Quand il apparaît clairement que les capacités du personnel local sont incertaines, des ressources suffisantes doivent être investies pour assurer sa formation.

Recommandations

- Il est nécessaire que la politique du PAM en matière de ressources humaines favorise la constitution d'équipes pleinement qualifiées pour les opérations d'urgence et leur stabilité.
- La formulation des opérations d'urgence devrait être plus rigoureuse et comporter une analyse des problèmes, une description des objectifs et des extrants subordonnés ainsi qu'une présentation des principales hypothèses qui servent de base à la planification.

⁸ En 2000, le PAM a créé un fichier pour les opérations d'urgence afin de pouvoir déployer du personnel qualifié dans les 48 heures. Associé à d'autres mesures de planification préalable, ce fichier devrait améliorer la capacité du PAM de répondre à de nouvelles situations d'urgence.



Le PAM devrait trouver le moyen de faire respecter cette discipline au niveau de la conception dans les situations d'urgence.

- Les documents clés des opérations d'urgence devraient être régulièrement mis à jour afin qu'ils puissent servir de référence pour l'exécution, le suivi, les examens et l'évaluation.
- Le personnel ne devrait pas être envoyé sur le terrain sans description de fonctions ni manuel opérationnel. Un agent expérimenté devrait être désigné, lors du démarrage des activités, pour orienter et appuyer le personnel des bureaux auxiliaires.
- Quand le PAM intervient des deux côtés d'une frontière et que les problèmes sont liés entre eux, le bureau régional devrait surveiller les deux moitiés de l'opération et nommer éventuellement un coordinateur.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
AGV	Alimentation des groupes vulnérables
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
INTERFET	Force internationale d'interposition au Timor oriental
PDF	Point de distribution finale
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PLA	Point de livraison avancé
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail

