

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2002/6/5

27 août 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION DE L'INTERVENTION PROLONGÉE DE SECOURS ET DE REDRESSEMENT—IRAN 6126.00

**Aide alimentaire et appui au
rapatriement de réfugiés iraqiens et
afghans en Iran**

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 du Bureau de l'évaluation et du suivi (OEDE): M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. P. Mattei tél.: 066513-2981

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'exécution de cette intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) ne s'est pas déroulée comme prévu, et on a donc manqué l'occasion de renforcer des aspects importants des opérations du Programme alimentaire mondial en Iran. Le bureau de pays n'a pas effectué l'enquête socio-économique prévue, n'a pas suivi la stratégie consistant à cibler et à ajuster les rations dans les camps et entre eux, et n'a pas aidé l'ensemble des réfugiés vulnérables comme prévu. Il s'est attaché à la place à mieux identifier l'utilisation des produits alimentaires et à mettre en place des procédures de sélection pour limiter le nombre de nouveaux cas à traiter dans les camps. La première activité a été couronnée de succès, mais à cause des procédures de sélection, de nombreux enfants ont été exclus de la distribution des rations, ce qui va à l'encontre de la politique du PAM et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Les nouvelles procédures ont aussi entraîné une distinction injuste entre réfugiés déjà bénéficiaires et nouveaux venus, tout en ne tenant pas compte des questions de ciblage plus vastes soulevées par la mission conjointe d'évaluation des besoins alimentaires de 1998.

Le bureau de pays a exécuté efficacement l'IPSR en ce qui concerne la logistique/ sous-traitance et le contrôle des produits. L'efficacité et la transparence des opérations se sont considérablement améliorées au cours de l'IPSR, ce qui était nécessaire et constitue un grand progrès. Toutefois, le suivi de la sécurité alimentaire et de l'impact du programme restent à mettre en place et la programmation a généralement été insuffisante, ce dont témoignent l'approche inégale en matière d'exécution et l'indécision concernant l'assistance aux réfugiés hors des camps.

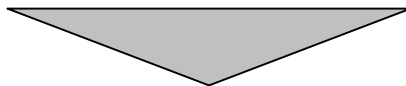
Les relations entre le PAM et le HCR ont dans l'ensemble été médiocres au cours de la période évaluée. Le PAM et le HCR n'ont pas de plan d'action commun pour l'aide aux réfugiés en Iran, alors que cela était prévu dans le mémorandum d'accord global et il n'existe aucun accord tripartite entre le PAM, le HCR et la contrepartie gouvernementale, le Bureau pour les affaires concernant les étrangers et les immigrants étrangers (BAFIA).

Les ressources allouées à l'intervention représentaient 78 pour cent des besoins estimés pour les camps jusqu'à la fin de 2001. Ce déficit a entraîné des pénuries ponctuelles de produits, en particulier au cours des neuf premiers mois, et les vivres fournis aux réfugiés bénéficiant d'une aide (dont le nombre s'élevait à 62 200 à la fin de 2001) ont été insuffisants. En équivalent calories, les bénéficiaires ont reçu en moyenne 1 257 kilocalories par personne et par jour sur 18 mois, soit 75 pour cent des 1 680 kilocalories prévues. Les réfugiés afghans, qui sont probablement plus vulnérables à l'insécurité alimentaire, étaient moins bien lotis que les réfugiés irakiens, du fait surtout d'une insuffisance du ravitaillement généralement plus grave. Faute de surveillance nutritionnelle, il est impossible d'évaluer l'impact du sous-alimentation. Bien que les enfants afghans réfugiés semblent en moins bonne santé que les enfants iraniens, la mission d'évaluation n'a pas constaté de signes manifestes de malnutrition.

Le descriptif de projet de l'IPSR n'était pas fondé sur une stratégie de redressement et aucun effort n'a été fait pour en élaborer une au cours de l'exécution.



Projet de décision



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2002/6/5) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2002/INF/15). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



INTRODUCTION À L'ÉVALUATION

1. Les objectifs de l'évaluation étaient les suivants:
 - évaluer l'efficacité, la pertinence, l'efficacité, la cohérence et la viabilité de l'assistance fournie par le PAM dans le cadre de l'IPSR afin d'améliorer l'exécution de l'intervention en cours et de faciliter la planification de la prochaine phase;
 - évaluer l'utilité de la catégorie des IPSR aussi bien en tant que guichet de ressources que d'outil de programmation; et
 - rendre des comptes au Conseil d'administration.
2. L'équipe d'évaluation¹ s'est rendue en Iran du 25 janvier au 19 février 2002. L'équipe a passé 17 jours dans les provinces et a visité 7 des 29 camps de réfugiés bénéficiant de l'aide du PAM. La mission a également rendu visite à un petit nombre de réfugiés qui ne vivent pas dans les camps, dans chacune des quatre provinces. Des entrevues ont eu lieu à Téhéran (séparément) avec le bureau de pays, des représentants des donateurs et le BAFIA. Une réunion d'information avec le HCR/Téhéran a été organisée au début de la mission, mais le HCR n'a pas assisté à la réunion finale, bien qu'il y ait été invité.

CONTEXTE DE L'AIDE PROLONGÉE ACCORDÉE AUX RÉFUGIÉS DES CAMPS

3. La République islamique d'Iran borde l'Iraq à l'ouest et l'Afghanistan à l'est, pays où les conflits militaires et les troubles civils importants ont entraîné un grand nombre de personnes déplacées et de réfugiés. L'Iran a suivi généralement une approche libérale envers les réfugiés et en a hébergé un nombre considérable pendant de nombreuses années, plus que tout autre pays au monde. Le PAM mène des activités en Iran depuis 15 ans; il fournit une aide alimentaire aux réfugiés afghans depuis 1987, par le biais d'une opération d'urgence, de neuf interventions prolongées de secours (IPS) et à présent de l'IPSR 6126.00. Il fournit une aide aux réfugiés iraqiens depuis 1988, par le biais de trois opérations d'urgence, de six IPS et de l'IPSR 6126.00.
4. Environ 2,65 millions de réfugiés se trouvent en Iran, dont 2,35 millions Afghans². Seuls 3 pour cent sont hébergés dans des camps (approximativement 78 000, dont 49 pour cent d'Arabes iraqiens, 10 pour cent de Kurdes iraqiens et 41 pour cent d'Afghans). Il existe des disparités entre ces populations. Les Arabes iraqiens sont généralement mieux logés et sont plus autonomes, suivis par les Kurdes iraqiens et les Afghans. Les disparités concernant le degré d'autonomie semblent liées aux possibilités d'emploi (y compris les petits travaux occasionnels et saisonniers) à proximité des camps et à l'aide spéciale que diverses organisations apportent aux Arabes iraqiens sur la base d'affinités politiques et religieuses.

¹ La mission était composée d'un chef d'équipe (expert en matière de situations d'urgence et de développement), d'un nutritionniste local et d'un fonctionnaire chargé de l'évaluation (PAM/Rome). Un deuxième consultant international avait été recruté, mais il a abandonné la mission peu après son démarrage en raison de problèmes de santé imprévus.

² Basé sur l'immatriculation faite par la République islamique d'Iran en 2001.



5. La ration, qui est établie depuis 1997, part de l'hypothèse que tous les ménages de réfugiés sont en mesure de gagner assez d'argent pour assurer au moins 20 pour cent de leurs besoins alimentaires. En apparence contradiction avec cette hypothèse, il était estimé dans le descriptif de projet de la précédente IPS, 5950.00 (1998–2000), que seulement 30 pour cent des hommes parmi les réfugiés adultes hébergés dans les camps avaient trouvé un travail quelconque à l'extérieur. L'équipe d'évaluation pense toutefois que bien que les possibilités varient considérablement d'un camp à l'autre, le pourcentage de réfugiés qui travaillent (y compris les petits travaux occasionnels et saisonniers) dépasse largement 30 pour cent. Après l'immatriculation des réfugiés munis ou non de papiers d'identité, qui a eu lieu en février et mars 2001, l'Assemblée consultative islamique iranienne (le parlement) a adopté en avril 2001 une nouvelle loi sur les réfugiés qui a pris effet le 23 juin 2001. En vertu de l'article 48, tous les étrangers qui n'ont pas de permis de travail (c'est-à-dire pratiquement tous les réfugiés) doivent quitter le pays, à moins qu'ils ne soient exposés à des "menaces physiques" s'ils rentrent dans leur pays d'origine. L'article 48 s'accompagne d'une interprétation plus restrictive de la législation du travail et le Ministère du travail a pris certaines mesures pour limiter l'embauche de réfugiés dans le secteur du bâtiment.
6. Les réfugiés qui ne vivent pas dans des camps (97 pour cent du total) résident pour la plupart dans les provinces à la frontière de leur pays d'origine et dans les grands centres urbains. Ils ne bénéficient pas d'une aide alimentaire. On soupçonne depuis longtemps, bien que cela n'ait jamais été démontré, qu'il existe des éléments vulnérables qui ont tout aussi besoin d'une aide, sinon plus, que les réfugiés des camps.
7. Le gouvernement souligne toujours plus la charge financière que les réfugiés représentent pour l'Iran et la nécessité d'accroître l'aide internationale. Il a saisi à présent la possibilité de collaborer avec les Nations Unies en vue du rapatriement des Afghans, mais il ne semble guère probable que la population des camps soit incluse dans les premières phases d'un programme de rapatriement volontaire.

APERÇU GÉNÉRAL DE L'IPSR

8. Le Conseil d'administration a approuvé l'IPSR 6126.00 en mai 1999. L'IPSR devait couvrir la période allant du 1er juillet 1999 au 30 juin 2000, mais l'intervention précédente, IPS 5950.00, a été prolongée et la mise en œuvre de l'IPSR a commencé avec un an de retard, le 1er juillet 2000. L'IPSR a été prolongée à deux reprises, jusqu'au 30 juin 2002 et pourrait maintenant aller jusqu'à la fin 2002.
9. L'IPSR 6126.00 est en fait une continuation de l'IPS 5950.00, et les deux descriptifs de projet comportent les mêmes composantes et des objectifs similaires, à l'exception de l'alinéa b) ci-dessous, qui devait marquer un changement. Les objectifs de l'aide alimentaire du PAM en Iran sont les suivants:
 - a) faire en sorte que les besoins alimentaires de base des réfugiés des camps soient satisfaits pour leur permettre de survivre (84 000 bénéficiaires prévus);
 - b) fournir des aliments aux réfugiés ne vivant pas dans les camps, sur la base de critères de vulnérabilité (40 000 bénéficiaires prévus);
 - c) par une incitation constituée par la fourniture d'huile, encourager les filles à fréquenter les écoles établies dans les camps par le Gouvernement iranien, ce qui contribue en même temps à soulager le budget des ménages et à améliorer l'apport nutritionnel (7 000 bénéficiaires visés); et



- d) appuyer le rapatriement aidé par le HCR en fournissant au départ un sac de 50 kilogrammes de blé permettant aux rapatriés de tenir le coup jusqu'à ce qu'ils trouvent un système d'approvisionnement plus régulier dans leur pays natal (12 000 bénéficiaires prévus).
10. La ration journalière de base fournie dans le cadre de l'IPSR comprend 280 g de farine de blé³, 100 grammes de riz, 20 grammes d'huile, 30 grammes de légumineuses et 15 grammes de sucre. Cela représente au total 1 680 kilocalories⁴, soit 80 pour cent de la ration complète standard équivalant à 2 100 kilocalories pour une température ambiante de 20°C et une activité modérée.
11. Les critères de vulnérabilité permettant d'identifier les réfugiés hors camps devant bénéficier d'une aide auraient dû être mis au point à l'issue d'une enquête socio-économique sur les éléments vulnérables supposés. Cette enquête n'a jamais été effectuée et les réfugiés n'ont pas reçu d'aide.
12. Du 1er octobre 2001 au 30 mars 2002, les réfugiés afghans ont reçu une aide au titre de l'opération d'urgence régionale 10126.0, "Aide alimentaire d'urgence aux réfugiés et aux populations vulnérables en Afghanistan", plutôt qu'au titre de l'IPSR 6126.00. L'intensification de la crise en Afghanistan n'a toutefois pas affecté notablement l'IPSR, car les Afghans qui sont parvenus à entrer en Iran n'ont pas été envoyés dans des camps bénéficiant de l'aide du PAM.

ÉVALUATION DE L'IPSR

Stratégie et conception

13. La mission conjointe d'évaluation des besoins alimentaires de 1998 a recommandé que le PAM adopte une approche plus ciblée pour fournir une aide alimentaire aux réfugiés en Iran, notamment un ciblage dans les camps et entre eux, ainsi qu'un ciblage tenant compte des besoins des réfugiés vulnérables hors des camps. Cette approche a été incorporée dans le descriptif de projet de l'IPSR. Cette stratégie s'imposait car il est apparu: a) qu'il existait des disparités considérables en ce qui concerne le degré d'autonomie d'un camp à l'autre; et b) qu'en se concentrant exclusivement sur les camps sans s'intéresser à l'ensemble de la population de réfugiés, on risquait de négliger des réfugiés tout aussi nécessaires voire plus. Aucun aspect de cette stratégie n'a été mis en œuvre.
14. Deux composantes de redressement de longue date se sont poursuivies au titre de l'IPSR: i) une incitation constituée par la fourniture d'huile, pour encourager les filles à fréquenter les écoles établies dans les camps de réfugiés; et ii) l'appui au rapatriement aidé par le HCR. Toutefois, on n'a pas cherché plus avant à élaborer une stratégie de redressement, ni pendant la formulation de l'IPSR ni pendant son exécution. Il convient de noter que les principes directeurs pour la planification des IPSR sont ambivalents en ce qui concerne le redressement, dans la mesure où ils énoncent que les projets menés au titre des IPSR peuvent inclure une ou plusieurs des trois composantes principales —secours prolongés, aide prolongée aux réfugiés et redressement⁵. Cela semble incompatible avec l'esprit du

³ On avait indiqué à l'origine 350 grammes de blé.

⁴ D'après les descriptifs de projet de l'IPS/IPSR, la ration journalière équivaut à 1 900 kilocalories, mais ce chiffre est incorrect.

⁵ Principes directeurs pour la planification des IPSR: chapitre I, paragraphe 1.3, et chapitre IV, paragraphe 4.3.1.



document de politique générale intitulé "De la crise au redressement" (approuvé par le Conseil en mai 1998), qui expose les principes de l'approche IPSR.

15. Le descriptif de projet de l'IPSR pour l'Iran ne contient pas d'analyse des relations entre hommes et femmes et des besoins spécifiques des femmes réfugiées, et la conception de l'IPSR ne traite pas méthodiquement des Engagements en faveur des femmes. Cette absence d'orientations et de direction est accentuée par l'absence d'un plan d'action sexospécifique pour le PAM en Iran.

Recommandations

- ⇒ Les principes directeurs pour la planification des IPSR devraient être passés en revue afin de lever les ambiguïtés quant à la stratégie de redressement et ses composantes. De l'avis de la mission, le redressement devrait être une composante normale d'une IPSR, qu'elle se rapporte à des secours prolongés ou à une aide prolongée aux réfugiés.
- ⇒ Le bureau de pays devrait mettre au point une stratégie de redressement en étroite consultation avec le HCR. La stratégie devrait s'attacher à renforcer l'autonomie et inclure des activités indépendantes telles que le programme d'alphabétisation des femmes qui a eu des résultats très positifs dans d'autres camps de réfugiés (réfugiés bhoutanais au Népal, par exemple), et l'appui aux animateurs de santé.
- ⇒ Tous les efforts devraient être faits pour procéder à une analyse des relations entre hommes et femmes et des besoins spécifiques des femmes réfugiées et pour mieux traiter des Engagements du PAM en faveur des femmes dans le prochain descriptif de projet de l'IPSR.

Exécution

⇒ *Rupture fondamentale avec le descriptif de projet de l'IPSR et les politiques du PAM/HCR*

16. Le bureau de pays n'a pas suivi la stratégie IPSR consistant à cibler et à ajuster les rations dans les camps et entre eux, ce qui s'explique sans doute en partie par l'opposition du BAFIA à ces ajustements. En outre, le bureau de pays n'a pas aidé les réfugiés vulnérables ne vivant pas dans les camps. Dans les deux cas, le bureau de pays pensait que ces tâches seraient très difficiles à accomplir et a douté de l'efficacité d'une enquête socio-économique, que ce soit dans les camps ou en dehors.
17. Le bureau de pays a décidé plutôt de continuer à aider les réfugiés déjà bénéficiaires hébergés dans des camps et a remis à plus tard la question de l'assistance aux réfugiés hors des camps, en se concentrant à la place sur l'amélioration de la transparence de l'utilisation des produits et l'établissement de procédures de sélection pour limiter les nouveaux cas dans les camps. À cet effet, le bureau de pays s'est assuré l'entrée dans les camps et a institué des visites trimestrielles, ce qui a constitué un grand progrès par rapport à la situation à l'époque. Les efforts visant à limiter le nombre de bénéficiaires s'expliquent sans doute par le fait que l'on prévoyait des difficultés en matière de dotation en ressources. Néanmoins, le résultat a été que le PAM a fourni une aide à un nombre de bénéficiaires beaucoup plus faible que prévu.



18. Les recommandations de la mission conjointe d'évaluation des besoins alimentaires expriment un consensus entre le PAM et le HCR, et toute modification de la stratégie élaborée pour y donner suite devrait être décidée d'un commun accord et documentée, mais cela n'a pas été le cas. Plus important encore, étant donné que les documents relatifs à la conception de l'IPSR décrivent des stratégies et les résultats escomptés qui ont été approuvés par le Conseil d'administration, tout changement fondamental apporté à ces stratégies et résultats devrait être approuvé à un autre niveau que le bureau de pays —dans certains cas, peut-être, par le Conseil d'administration. S'agissant de la présente IPSR, les changements n'ont pas été soumis à approbation, mais il est vrai aussi que le PAM ne dispose d'aucune procédure claire en la matière. Des questions d'autorité sont en jeu ici, mais cela pose aussi le problème pratique d'un bureau de pays qui adopte une stratégie différente sans que celle-ci soit documentée ou examinée; dans ce cas, la planification tend à devenir ponctuelle. En outre, cela permet de suivre des pratiques inappropriées sans qu'elles soient remises en cause, comme le montre l'exclusion des enfants de la distribution des rations, qui va à l'encontre de la politique du PAM et du HCR.
19. Les Directives du PAM sur l'évaluation des besoins d'urgence (octobre 1999) indiquent que la situation alimentaire et nutritionnelle des réfugiés devrait être systématiquement passée en revue au moins tous les 12 mois, mais rien n'a été fait en Iran pendant plus de trois ans. La première mission d'évaluation des besoins alimentaires depuis 1998 a démarré en février 2002, tout de suite après la présente évaluation. La mission de 1998 avait recommandé la conduite d'une enquête socio-économique pour mieux déterminer l'économie alimentaire des ménages et l'état nutritionnel des réfugiés des camps et de ceux considérés comme plus vulnérables hors des camps. Cette recommandation avait été incorporée dans le descriptif de projet de l'IPSR. Toutefois, ni le PAM ni le HCR n'ont pris de mesures en ce sens, ce qui fait qu'aucune des deux institutions n'a acquis de nouvelles données qui auraient permis de déterminer si des quantités correctes de vivres étaient fournies aux bons réfugiés. Par ailleurs, ni l'une ni l'autre n'a mis en place des mécanismes de suivi pour identifier les possibilités d'ajuster les rations ou d'introduire un ciblage.
20. Dans le cadre de la stratégie introduite par le bureau de pays en 1999 à sa propre initiative, qui consistait à limiter les engagements du PAM, seuls pouvaient être ajoutés à la liste de bénéficiaires:
- les nourrissons qui atteignent l'âge de 2 ans, uniquement pour les trois premiers enfants d'une même famille, ce qui a entraîné l'exclusion d'environ 3 880 enfants réfugiés à la fin de 2001;
 - les nouvelles familles de réfugiés et les individus arrivant dans des camps bénéficiant déjà de l'aide du PAM qui appartiennent aux groupes suivants: ménages dirigés par une femme, veuves, enfants non accompagnés, personnes handicapées ou personnes âgées sans appui (3 102 "nouveaux" réfugiés arrivant dans les camps ne répondaient pas à ces critères); et
 - familles de réfugiés et individus hébergés dans des camps nouvellement reconnus par le PAM qui répondaient aux critères socio-physiologiques ci-dessus (cela a entraîné l'exclusion de 5 952 réfugiés, soit 80 pour cent des réfugiés dans l'un des camps ajoutés —Torbat-e-Jam).
21. Les procédures de sélection ont non seulement conduit à exclure des enfants, en contradiction avec la politique du PAM et du HCR, elles ont aussi entraîné une distinction injuste entre réfugiés déjà bénéficiaires et nouveaux venus, tout en ne tenant pas compte des questions de ciblage plus vastes soulevées par la mission conjointe d'évaluation des besoins alimentaires de 1998.



22. Ni le PAM ni le HCR n'ont vérifié si certains des réfugiés exclus avaient besoin d'une aide alimentaire ou envisagé d'aider des ménages qui ne pouvaient pas accéder à un emploi et étaient démunis (comme l'avait demandé le BAFIA et, à une occasion, le HCR). Le bureau de pays aurait du reconnaître qu'il était trop restrictif de s'appuyer uniquement sur des critères socio-physiologiques pour sélectionner les réfugiés ayant droit à une ration générale de base. Cette approche conduit aisément à exclure des réfugiés vulnérables en situation d'insécurité alimentaire. Le bureau de pays doit maintenant changer son approche en matière de ciblage, en renonçant à limiter le nombre de bénéficiaires et en étudiant les moyens de mieux adapter l'aide aux besoins réels.

⇒ *Gestion et logistique*

23. Le PAM a amélioré l'efficacité des opérations lors de la prolongation de l'IPS 5650.00 en faisant appel à des entreprises privées iraniennes pour transporter tous les produits autres que la farine de blé jusqu'aux camps. Cela a amélioré les livraisons, et les dispositions commerciales (manutention, entreposage et transport du riz, des légumineuses, de l'huile et du sucre) ont été efficaces au cours de l'exécution de l'IPSR 6126.00. Les déperditions sont faibles, et les pertes mineures qui se produisent parfois en transit sont recouvrées. Toutefois, il existe un problème en ce qui concerne l'arrangement passé avec l'Organisation d'état pour les céréales chargée des livraisons de farine de blé dans les camps, qui ne sont pas assurées par des circuits commerciaux. Les bureaux provinciaux du BAFIA sont parvenus à remédier en partie aux retards causés par les longs délais exigés pour obtenir l'approbation formelle de l'Organisation d'état pour les céréales (au niveau central et provincial), en empruntant sur les engagements du PAM, mais cela leur a posé des difficultés et les déficits ne sont pas toujours comblés.
24. Bien que l'exécution de l'IPSR par le bureau de pays ait été efficace sur le plan de la logistique/sous-traitance et du contrôle des produits, elle a été faible pour ce qui est de la programmation. Des aspects importants du descriptif de projet n'ont pas été suivis, et l'approche concernant l'aide aux réfugiés hors des camps a été marquée par l'indécision. Certains fonctionnaires recrutés sur le plan national ont hésité à exprimer leur avis et à prendre part à la prise de décisions, facteur qui a limité la productivité. Il conviendrait également de noter que bien que l'amélioration de la transparence des opérations du PAM en Iran ait été essentielle et constitue un grand progrès, le précédent Directeur de pays était jugé trop intransigeant lors des réunions et dans sa correspondance avec le BAFIA et le HCR, ainsi que dans ses relations avec le personnel.
25. Les faiblesses de la programmation font ressortir la nécessité de nommer un administrateur de programme recruté sur le plan international. Cela ne signifie pas que les membres du bureau de pays n'ont pas été efficaces. Au contraire, la mission a été favorablement impressionnée par leur valeur; il convient en outre de garder à l'esprit que le bureau de pays est resté sans Directeur de pays pendant sept mois lors de l'exécution de l'IPSR⁶.

⁶ Le précédent Directeur de pays est parti à la fin 2000. Un remplaçant a été nommé à titre provisoire pour deux mois environ, de juillet à début septembre 2001. Le Directeur de pays actuel a pris ses fonctions le 19 septembre 2001.



⇒ **Suivi de l'utilisation des produits, de la sécurité alimentaire et de l'impact du programme**

26. La mission conjointe d'évaluation des besoins alimentaires de 1998 a noté que les rapports sur l'utilisation des produits étaient un exercice "théorique". Le bureau de pays a remédié à cette situation en s'assurant l'accès aux camps et en instituant des visites trimestrielles. Cela montre les efforts très considérables faits par le bureau de pays en 1999/2000.
27. Le suivi de la sécurité alimentaire et de l'impact du programme n'a pas été mis en place, et par conséquent on n'a pas obtenu de données permettant de procéder à l'ajustement et/ou ciblage des rations. La mission d'évaluation des besoins alimentaires de 2002 pourra peut-être fournir ces renseignements. Néanmoins, le bureau de pays ne devrait pas compter uniquement sur ces rares missions et devrait établir un mécanisme de suivi de la sécurité alimentaire et de l'impact du programme; une autre solution serait de préconiser la conduite ponctuelle d'exercices rapides de vérification par le HCR/PAM/BAFIA, qui viseraient à vérifier les hypothèses sous-tendant la distribution des rations et le ciblage ("mini-missions" d'évaluation des besoins alimentaires).
28. Aux termes du mémorandum d'accord global, le HCR est censé organiser régulièrement des enquêtes nutritionnelles, maintenir une surveillance efficace et établir un système efficace de suivi et de présentation des rapports, en accordant une attention particulière aux renseignements qualitatifs sur la situation socio-économique des réfugiés. Il ne s'est pas acquitté de ces tâches en Iran.

Recommandations

- ⇒ Le PAM devrait anticiper les changements et la nécessité de revoir les stratégies de l'IPSR et les résultats prévus en mettant au point: a) des mécanismes permettant d'examiner et d'approuver les changements recommandés par le bureau de pays; et b) passer en revue au moins une fois par an les procédures devant être appliquées. Ces procédures devraient garantir que les stratégies de secours prolongés et de redressement et les résultats escomptés sont pertinents et appropriés et qu'ils reflètent l'expérience acquise pendant l'exécution, ainsi que l'évolution de la situation "sur le terrain". Dans les deux cas, les changements doivent être bien documentés pour donner des orientations à l'exécution.
- ⇒ Les critères socio-physiologiques sont des indicateurs supplétifs utiles de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire. Toutefois, ils ne devraient pas être utilisés à l'avenir pour sélectionner les réfugiés à inscrire sur les listes des bénéficiaires de la distribution générale.
- ⇒ Le bureau de pays devrait cesser d'établir une distinction entre les "anciens" bénéficiaires et les "nouveaux venus"/"nouveaux camps" et devrait évaluer les besoins de tous les réfugiés des camps reconnus par le HCR sur la même base. En attendant ces évaluations, tous les réfugiés hébergés dans des camps auparavant exclus par le bureau de pays devraient recevoir une ration uniforme.
- ⇒ Il faudrait mettre fin à la pratique consistant à exclure les enfants de moins de 2 ans et à limiter le nombre d'enfants bénéficiaires à trois par famille, et les enfants auparavant exclus devraient être inscrits sur les listes de bénéficiaires.



- ⇒ Le bureau de pays devrait mettre au point une stratégie permettant de mieux ajuster les rations par rapport aux besoins alimentaires réels afin d'utiliser de manière plus efficace les maigres ressources. La mission d'évaluation penche pour l'institution d'une ration générale révisée, qui serait ajustée afin de combler le déficit alimentaire des différents groupes de réfugiés (Afghans, Arabes iraqiens, Kurdes iraqiens), complétée par une aide alimentaire supplémentaire à l'intention de la minorité qui a été identifiée comme étant incapable de faire face à la situation (ou risquant d'en être incapable) avec la ration générale.
- ⇒ Le bureau de pays doit compléter les renseignements fournis par les missions d'évaluation des besoins alimentaires, soit en établissant un suivi de la sécurité alimentaire et de l'impact du programme, soit en préconisant la conduite ponctuelle d'exercices rapides de vérification par le HCR/PAM/BAFIA, qui viseraient à vérifier les hypothèses sous-tendant la distribution des rations et le ciblage (mini-missions d'évaluation des besoins alimentaires).
- ⇒ Le bureau de pays devrait déterminer avec le HCR s'il est nécessaire d'effectuer une enquête nutritionnelle dans les camps de réfugiés et dans les zones où sont concentrés les réfugiés vulnérables ne vivant pas dans les camps. Le bureau de pays devrait aussi suggérer au HCR de fournir un appui aux dispensaires des camps afin de garantir que les données recueillies régulièrement sont appropriées et de qualité.
- ⇒ Si l'Organisation d'état pour les céréales ne donne pas bientôt de véritables garanties quant aux livraisons de blé, le bureau de pays devrait lancer un appel d'offre dans le secteur commercial. Cela impliquerait de réviser le budget pour y inclure les frais de transport intérieur, de stockage et de manutention (TIEM). Le bureau de pays devrait se ménager la possibilité d'emprunter du blé auprès du gouvernement en cas de retard dans les livraisons.

Résultats obtenus

⇒ *Satisfaction des besoins alimentaires de base des réfugiés hébergés dans des camps*

29. À la fin de 2001, le PAM fournissait une aide à 62 200 réfugiés (59 pour cent d'Iraqiens et 41 pour cent d'Afghans) sur les 78 000 se trouvant au total dans des camps. Le nombre de bénéficiaires prévu était de 84 000 réfugiés vivant dans des camps.
30. De la mi-2000 à la fin 2001, le PAM a livré aux camps de réfugiés en moyenne 78,8 pour cent des produits nécessaires estimés, soit 11 798 tonnes sur 14 981. On a constaté des variations considérables entre les produits (voir le tableau) et les camps. Dans l'ensemble, les résultats se sont améliorés dans les neuf derniers mois d'exécution, passant de 68,4 à 89,1 pour cent.



**LIVRAISONS DE PRODUITS DANS LES
CAMPS DE LA MI-2000 À LA FIN DE 2001
(en pourcentage de tonnes livrées par rapport aux besoins)**

Produit	Pourcentage
Farine de blé	92,1
Riz	45,0
Huile	92,0
Légumineuses	60,9
Sucre	72,0
Total	78,8

31. Les produits livrés représentent en moyenne 1 334 kilocalories par réfugié bénéficiaire et par jour, soit 79,4 pour cent de la ration prévue, fixée à 1 680 kilocalories. Les kilocalories consommées en moyenne sont légèrement inférieures à ce chiffre, car les réfugiés afghans reçoivent du pain fait dans les boulangeries des camps (alors que les Iraquiens reçoivent de la farine de blé) et que ce pain pèse souvent moins que prévu. Cela abaisse la moyenne (Iraquiens et Afghans combinés) à 1 257 kilocalories par personne et par jour, soit 75 pour cent de la ration prévue. Les réfugiés afghans, qui sont probablement plus vulnérables à l'insécurité alimentaire, étaient moins bien lotis que les Iraquiens, du fait surtout d'une insuffisance du ravitaillement généralement plus grave. Ils recevaient en moyenne l'équivalent de 1 108 kilocalories seulement par personne et par jour, soit 66 pour cent de la ration prévue. Ainsi, les réfugiés afghans dans les camps doivent satisfaire 47 pour cent de leurs besoins alimentaires à partir de leurs propres ressources pour obtenir la ration standard de 2 100 kilocalories.
32. Faute de surveillance nutritionnelle, il est impossible d'évaluer l'impact du sous-approvisionnement. Les données poids-pour-l'âge recueillies dans les dispensaires des camps semblent indiquer que les enfants réfugiés sont en moins bonne santé que les enfants iraniens de la population d'accueil, mais la mission d'évaluation n'a pas constaté de signes manifestes de malnutrition et il n'a jamais été suggéré qu'il existait un problème de malnutrition. Il n'y a pas de données poids-pour-l'âge permettant d'étayer des conclusions à ce sujet.
33. Il était prévu que le PAM aiderait tous les réfugiés des camps reconnus par le HCR, mais seulement environ 62 200 réfugiés sur les 78 000 se trouvant dans des camps, soit 80 pour cent, bénéficient actuellement d'une aide. On ignore quel a été l'impact sur les 20 pour cent exclus, mais on peut supposer qu'il a été négatif, étant donné que les critères d'exclusion étaient tout à fait inappropriés.

⇒ Satisfaire les besoins alimentaires de base des réfugiés ne vivant pas dans les camps

34. Aucune aide n'a été fournie aux réfugiés ne vivant pas dans les camps, autre que les 5 000 rations données au BAFIA chaque mois pour qu'il les distribue à sa convenance. Le bureau de pays a hésité dès le départ à établir une composante d'aide alimentaire aux personnes ne vivant pas dans les camps —alors que cette aide était prévue dans le descriptif de projet— principalement pour ne pas élargir les engagements du PAM à un secteur nouveau et problématique. Néanmoins, des discussions concernant l'identification des réfugiés vulnérables et des partenaires d'exécution potentiels ont été engagées à



plusieurs reprises avec le BAFIA, et le bureau de pays est prêt à aider les réfugiés vulnérables inscrits sur les listes fournies par le BAFIA. Il est toutefois difficile de se fonder sur ces listes, et à moins que le bureau de pays ne soit en mesure de corroborer les besoins d'urgence des réfugiés identifiés par le BAFIA, l'assistance devrait être limitée aux activités ayant une composante de "redressement" et liées au rapatriement qui sont destinées principalement aux Afghans, dans des zones où la vulnérabilité est élevée.

35. Bien que les fonctionnaires des bureaux provinciaux du BAFIA semblent avoir des sentiments mitigés quant au soutien des réfugiés ne vivant pas dans les camps, les responsables de haut niveau du BAFIA ont demandé au PAM de fournir une assistance à ces réfugiés et ont indiqué que le plafond devrait être de 200 000 réfugiés, et non de 40 000 comme il est prévu dans l'IPSR.

⇒ **Autres activités**

36. C'est en 1997 que le PAM a introduit une ration d'huile à emporter pour inciter les filles à fréquenter l'école primaire dans les camps de réfugiés, activité qui s'est poursuivie au titre de l'IPSR. Des progrès constants ont été faits au fil des ans, et cette activité est justement considérée comme un succès, bien que l'objectif réduit fixé pour l'IPSR, à savoir 7 000 filles inscrites dans les écoles n'ait pas tout à fait été atteint (5 841 au troisième trimestre 2001, soit 83 pour cent de l'objectif). Il y a eu également des problèmes en ce qui concerne les livraisons d'huile dans les camps en vue de leur distribution aux familles. En moyenne, seulement 71 pour cent des besoins ont été couverts sur 18 mois.
37. Depuis plusieurs années, le PAM aide également les Iraquiens qui rentrent chez eux, et cette activité s'est poursuivie. Les prévisions au titre de l'IPSR s'élevaient à 12 000 personnes, mais 1 500 réfugiés iraquiens seulement avaient reçu une aide à la fin de 2001 (40 kilogrammes de farine de blé chacun). S'agissant des Kurdes iraquiens, ce faible chiffre s'explique par le fait que le HCR a mis fin à son programme de rapatriement volontaire lorsque le Gouvernement iraquien a insisté pour que les réfugiés passent la frontière dans une zone sous le contrôle du gouvernement. Dans le cas des Arabes iraquiens, le principal facteur expliquant que beaucoup ne reçoivent pas d'aide semble tout simplement que le HCR n'a pas demandé au PAM de fournir une assistance lors de l'organisation des rapatriements.
38. Le BAFIA reste hostile aux activités vivres-contre-travail et les envisage uniquement en complément de la fourniture des rations mensuelles.

Recommandations

- ⇒ Le bureau de pays devrait s'assurer que les boulangeries des camps fournissent aux réfugiés afghans la ration complète de pain auxquels ils ont droit, à savoir 364 grammes par personne et par jour. La question de savoir si les réfugiés devraient recevoir du pain cuit ou de la farine de blé devrait être examinée à part.
- ⇒ Les réfugiés ne vivant pas dans les camps devraient bénéficier d'une aide s'il est démontré indiscutablement qu'ils ont besoin d'une distribution générale. Sinon, l'aide devrait se limiter aux activités à composante de "redressement" et/ou liées au rapatriement destinées principalement aux Afghans dans les zones où la vulnérabilité est élevée. Le bureau de pays devrait envisager le recours à l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) afin d'identifier où ces activités devraient être menées.



- ⇒ Le bureau de pays devrait déterminer comment les 5 000 rations fournies au BAFIA pour qu'il les distribuent à sa convenance ont été utilisées jusque-là, et devrait mettre fin à l'assistance si le ciblage est insatisfaisant et qu'un suivi adéquat ne peut être mis en place.
- ⇒ Le bureau de pays devrait examiner l'incitation constituée par la fourniture d'huile pour encourager la scolarisation des filles dans les camps, afin de donner des orientations pour la future programmation.
- ⇒ Le PAM et le HCR devraient déterminer s'il est nécessaire de continuer à fournir des vivres en Iran aux réfugiés irakiens qui sont rapatriés.

Partenariat et coordination

39. Les relations les plus importantes du PAM en Iran sont celles avec le BAFIA et le HCR. Le BAFIA est très compétent et a dans l'ensemble contribué de manière positive à l'exécution de l'IPSR. Malgré quelques frictions au fil des ans, les relations sont cordiales et efficaces. Le PAM est respecté pour la constance de son aide. Les relations entre le PAM et le HCR ont parfois été tendues, d'où une collaboration insuffisante. Le bureau de pays s'efforce actuellement de redresser la situation.
40. À plusieurs reprises en 1999/2000, le HCR a demandé au PAM de fournir une aide alimentaire à des réfugiés, mais le PAM a refusé parce que ces réfugiés ne répondaient pas aux critères socio-physiologiques du Programme ou qu'il ne jugeait pas approprié de fournir une aide au camp en question. Ces questions n'ont toujours pas été résolues sur le terrain et devraient donc être examinées aux sièges respectifs des institutions, à Rome et à Genève.
41. Le PAM et le HCR n'ont pas établi de plan d'action commun pour l'aide aux réfugiés en Iran, comme il était prévu dans le mémorandum d'accord global, et il n'existe pas d'accord tripartite entre le PAM, le HCR et le BAFIA.

Recommandations

- ⇒ Le PAM et le HCR devraient conclure un plan d'action commun pour l'aide aux réfugiés en Iran, qui exposerait une stratégie claire en faveur des réfugiés des camps et hors camps, établirait des liens avec l'opération de rapatriement prévue et définirait une stratégie de retrait de l'aide fournie aux camps.
- ⇒ Le bureau de pays devrait envisager la conclusion d'un accord tripartite entre le PAM, le HCR et le BAFIA.

Questions relatives à la dotation en ressources

42. Les ressources allouées à l'intervention ont représenté 78 pour cent seulement des besoins évalués pour les camps jusqu'à la fin de 2001. Cela a entraîné des pénuries ponctuelles de produits, en particulier au cours des neuf premiers mois d'exécution. Les livraisons de blé ont enregistré quelques retards, mais le PAM y a généralement remédié par des emprunts auprès de l'Organisation d'état pour les céréales. Bien que la dotation en ressources se soit considérablement améliorée récemment, cela est dû à la limitation du nombre actuel de bénéficiaires, 20 pour cent des réfugiés des camps étant exclus et aucune assistance n'étant fournie aux réfugiés hors des camps.



43. Un administrateur de programme recruté sur le plan international et un deuxième fonctionnaire chargé du suivi recruté sur le plan national auraient dû être nommés. Le budget prévu pour l'enquête socio-économique était inadapté et n'aurait pas permis d'effectuer l'enquête correctement.

Recommandations

- ⇒ Le bureau de pays devrait être renforcé en nommant un administrateur de programme recruté sur le plan international et un deuxième fonctionnaire chargé du suivi recruté sur le plan national.
- ⇒ Des ressources supplémentaires devraient être allouées en vue de fournir une aide aux réfugiés ne vivant pas dans les camps.
- ⇒ Un budget réaliste devrait être établi pour mener d'autres évaluations des besoins alimentaires.

Remplir les Engagements du PAM en faveur des femmes

44. Le BAFIA dispose de statistiques détaillées sur la population et les distributions, recueillies lors des visites de suivi trimestrielles dans les camps de réfugiés, et communique ces renseignements au PAM. Les données du BAFIA montrent que 47,9 pour cent des bénéficiaires de la distribution générale sont des femmes. Toutefois, les données ne sont pas recueillies ou utilisées pour analyser les conditions de vie ou les préoccupations des femmes réfugiées.
45. Le problème plus vaste qui se pose ici est que le bureau de pays n'a pas de stratégie visant à identifier les besoins stratégiques des femmes réfugiées et à y répondre, ou à améliorer leur statut. Il est clair que l'environnement du camp et ses restrictions exacerbent les nombreux désavantages dont souffrent déjà les femmes. Dans la vaste majorité des camps, les femmes ne peuvent pas sortir travailler et quittent rarement le camp, s'exposant au harcèlement lorsqu'elles s'y risquent. Les femmes ne sont pas impliquées dans la gestion du camp et ont peu d'activités.
46. Les hommes sont immatriculés comme chef du ménage, bien que les hommes, les femmes et les adolescents fassent indifféremment la queue pour recevoir la ration du ménage. La question du contrôle des droits de chaque famille n'a pas été étudiée. Il est toutefois reconnu que remplir les Engagements du PAM en faveur des femmes soulève une question de ressources humaines pour le bureau de pays.



Recommandations

- ⇒ Le bureau de pays doit formuler une stratégie visant à améliorer le statut des femmes réfugiées et à répondre à leurs besoins stratégiques. Le bureau devrait soulever cette question auprès du HCR, en suggérant que les responsables de la parité hommes-femmes dans les deux organisations préparent une stratégie axée sur les sexospécificités des réfugiés, aux fins d'examen.
- ⇒ Le bureau de pays devrait étudier quels changements, le cas échéant, sont nécessaires pour donner effet aux Engagements du PAM en faveur des femmes, notamment s'il convient ou non de renforcer l'accès des femmes aux vivres et le contrôle de ces vivres au sein de la famille, en rendant des femmes responsables du système de distribution et/ou en leur distribuant directement les rations.

Impact sur l'environnement

47. Lors des afflux massifs de réfugiés dans les camps, les arbres fruitiers ou autres des terres agricoles avoisinantes ont été abattus pour servir de bois de feu, mais avec la stabilisation du nombre de réfugiés, ce problème s'est atténué. La plupart des réfugiés des camps utilisent du kérosène ou du gaz plutôt que du bois de feu pour faire la cuisine et se chauffer.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
BAFIA	Bureau pour les affaires concernant les étrangers et les immigrants étrangers
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPS	Intervention prolongée de secours
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention

