

Réseau

Aide d'Urgence et Réhabilitation

Graphic Contents Data for
Postscript Printers Only.

Graphic Contents Data for
Postscript Printers Only.

Dossier Thématique N° 6

**La Crise des Réfugiés Rwandais
en Tanzanie :**

**Réussites et Echecs Initiaux
de l'Aide Alimentaire**

Susanne Jaspars

Septembre 1994

Veillez envoyer vos observations sur ce dossier au:

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"
Overseas Development Institute
Regent's College
Inner Circle
Regent's Park
Londres NW1 4NS
Royaume Uni

Une copie sera envoyée à l'auteur.

Certaines observations seront publiées dans le Bulletin d'Information.

ISSN: 1353-8705

© Overseas Development Institute, London, 1994.

Des photocopies de tout ou partie de la présente publication sont autorisés, dans la mesure où la source d'information est mentionnée. Toutefois, la documentation du réseau reproduite en grand nombre, doit être référée à l'ODI qui en détient les droits d'auteurs. Le coordinateur du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" serait reconnaissant d'être informé de tout usage de la documentation du réseau aux fins de la formation, de la recherche ou aux fins de la conception, mise en application ou évaluation de programmes.

La Crise des Réfugiés Rwandais en Tanzanie : Réussites et Echecs Initiaux de l'Aide Alimentaire

Susanne Jaspars⁽¹⁾

Table des Matières

	Page
1. Introduction	1
2. Antécédents : l'afflux et le camp	2
3. Une description des programmes alimentaires et nutritionnels mis en oeuvre à Benaco et une évaluation de leur efficacité	4
4. Pourquoi cette réussite initiale ?	14
5. Les problèmes habituels amplifiés ?	22
6. Les questions qui se posent pour d'autres programmes d'aide aux réfugiés	32
Références	41

1. *Susanne Jaspars* est une nutritionniste freelance qui a travaillé pour le HCR et des ONG lors d'opérations pour réfugiés et a entrepris des recherches sur le rôle de la nutrition dans des situations de famine. Le résultat de ses recherches est sous la forme d'un livre intitulé "Questions de nutrition : Populations, Nourriture et Famine" par H. Young et S. Jaspars, qui sera bientôt publié par IT Publications. Susanne a travaillé pour le HCR à Ngara pendant les mois de mai et juin 1994.

La Crise des Réfugiés Rwandais en Tanzanie : Réussites et Echecs Initiaux de l'Aide Alimentaire

1. Introduction

Le 28 avril, environ 170.000 Rwandais franchirent la frontière tanzanienne dans un délai de 24 heures. S'il est vrai que des mouvements plus importants de réfugiés se sont produits ailleurs à d'autres moments, les délais n'ont jamais été aussi brefs. L'afflux vers la Tanzanie constitue l'afflux de réfugiés le plus important et le plus rapide que le monde ait jamais connu avant les événements de juillet lorsque des Rwandais encore plus nombreux sont arrivés à Goma au Zaïre. La fuite vers la Tanzanie était prévisible, compte tenu de l'histoire du conflit au Rwanda, de la mort des présidents du Rwanda et du Burundi dans l'accident d'avion près de Kigali le 6 avril et des massacres systématiques de Tutsis et de Hutus modérés par la suite qui ont précédé l'avance rapide des forces du Front patriotique rwandais (FPR). Néanmoins, l'envergure et la vitesse de l'afflux ont surpris la plupart des organisations et observateurs.

En dépit de l'envergure et de la rapidité de l'afflux, les taux de sous-alimentation, de morbidité et de mortalité pendant les deux premiers mois sont restés comparativement faibles. Dans cette optique, la réponse des autorités locales et de la communauté internationale a été positive et, compte tenu du caractère sans précédent de l'afflux, impressionnante. L'expérience dans le district de Ngara fait contraste aux résultats désastreux de l'afflux, certes plus important, vers Goma au Zaïre plusieurs semaines plus tard. Si les efforts des intervenants dans les domaines de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement et de la santé ont été indispensables à la réussite de l'opération, la contribution des intervenants dans le domaine de la fourniture et de la distribution de l'aide alimentaire a été particulièrement impressionnante. En l'espace de 2-3 jours, le PAM a dû fournir l'équivalent d'environ 155 tonnes de denrées par jour. La ration générale devait comprendre des céréales, des légumineuses sèches, de l'huile et du sel, seul ce dernier faisant défaut pendant les deux premiers mois.

Ce document a pour but de rendre compte aux membres du réseau des opérations d'aide alimentaire dans le camp de Benaco pendant les deux mois suivant l'afflux initial, présentant une analyse préliminaire des facteurs qui ont contribué à la réussite comparative de l'opération initiale et considérant les enseignements tirés de l'expérience de Benaco qui pourraient être utiles dans d'autres situations. L'opération a dû inévitablement faire face à des difficultés considérables, notamment celles découlant du manque d'information exacte concernant la population des camps et des relations entre les deux organismes clefs de l'ONU : le PAM (responsable de livrer les rations générales au camp) et le HCR (responsable de coordonner la distribution de la nourriture à l'intérieur du camp). L'optique de l'auteur est celle d'un coordinateur alimentaire travaillant pour le compte du HCR pendant les premières semaines de l'intervention. Les délais limités n'ont pas permis de mener une étude plus globale qui aurait examiné les expériences dans les secteurs de l'eau, de l'assainissement et de la santé et présenté les perspectives des ONG ayant participé à l'intervention initiale. Il faudrait pour cela financer une enquête et avoir accès aux documents et au personnel de nombreux intervenants. Ce document ne présente qu'une analyse préliminaire, mais se propose de partager les expériences et les enseignements éventuels de cette opération très récente qui continue actuellement.

2. Antécédents : l'afflux et le camp

Pratiquement tous les réfugiés du 28 avril et des vagues successives furent des Hutus, fuyant le Rwanda dans la crainte de représailles face à l'avance du Front patriotique rwandais (FPR). Une grande partie de ces personnes avait déjà été déplacée au Rwanda avant de décider de traverser la frontière. Après l'afflux sans précédent du 28 avril, les arrivées continuèrent à un rythme soutenu mais bien plus faible d'environ 2.000-3.000 personnes par jour. Après le 28, les réfugiés vinrent essentiellement des communes les plus proches de la frontière et ayant pris la fuite directement de leur village. Le nombre de personnes franchissant la frontière commença à baisser après un mois environ, mais la population à Benaco continua d'augmenter plus ou moins au même rythme qu'après l'afflux initial. Il y avait en effet plusieurs points de traversée dont le HCR ignorait l'existence au début.

Pendant les deux premiers mois des opérations, des poches de réfugiés furent "découvertes" tout près du côté tanzanien de la frontière. Ces personnes furent encouragées à se rendre à pied à Benaco.

Plusieurs camps existaient déjà en Tanzanie occidentale, accueillant des réfugiés du Rwanda et du Burundi qui s'étaient déplacés à cause de l'instabilité précédente dans les deux pays. L'exode le plus important et le plus récent avait été celui des Burundais pendant les mois d'octobre et novembre de 1993 lorsqu'environ 325.000 personnes avaient cherché refuge en Tanzanie suite au coup d'état et à la violence ethnique qui en avait résulté. Cet afflux avait posé de gros problèmes et les taux de sous-alimentation, de morbidité et de mortalité avaient atteint des niveaux sensiblement plus élevés que la normale. En préparant le transfert des réfugiés burundais à des sites permanents, le HCR et les autorités tanzaniennes avaient identifié un site d'environ 2,5 kilomètres carrés à Benaco près de la ville de Ngara pouvant accueillir un camp de 15-20.000 réfugiés. Face à un afflux aussi massif et en l'absence d'autres sites facilement disponibles, les premiers réfugiés du Rwanda furent conduits au site de Benaco qui devint rapidement le camp le plus surpeuplé et le plus important. Au mois de juin, l'ouverture d'un camp de réfugiés à Lumasi, site de 4 kilomètres carrés, permit de réduire les pressions sur le site de Benaco et de transférer une partie de la population de Benaco au nouveau site.

Au début, l'organisation des camps et la mise en oeuvre du programme reposèrent sur la division territoriale existant au Rwanda, c'est-à-dire la structure administrative des préfectures, communes et secteurs. La division du camp intervint selon les 20 communes dont la plupart des réfugiés étaient originaires, les chefs de commune aidant à décider de la disposition du camp et participant à de nombreux aspects de la mise en oeuvre du programme. Les distributions alimentaires furent initialement organisées en prenant pour base les communes.

Les organisations présentes au début étaient celles qui s'occupaient déjà des camps de réfugiés burundais, notamment la Fédération internationale des sociétés de la Croix rouge et du Croissant rouge (FICR), la Société tanzanienne de la Croix rouge (STCR) et MSF-France. Ces intervenants jouèrent un rôle crucial lors de la réponse initiale à l'afflux rwandais. Une grande partie de leur personnel avait participé à

l'accueil des réfugiés burundais et voulait éviter à tout prix le développement de conditions aussi épouvantables. Ceci contribua largement à la réussite comparative de la réponse à l'afflux rwandais.

Le HCR avait déjà déployé des membres de la Cellule d'urgence suite à la mort des présidents du Rwanda et du Burundi. Des équipes avaient été envoyées au Zaïre, en Ouganda et en Tanzanie le 15 avril en prévision d'un exode éventuel à travers l'une ou plusieurs de ces frontières. Un des membres haut placés de la Cellule se trouvait dans le district de Ngara le 28 avril. Lors de l'afflux vers Ngara, les équipes en Ouganda et Zaïre furent redéployées là-bas.

Après l'afflux massif de réfugiés le 28 avril et l'intérêt médiatique qu'il suscita, des ONG supplémentaires arrivèrent à Ngara et lancèrent des programmes. Certaines de ces ONG avaient, comme le HCR et les autorités tanzaniennes, prévu l'exode du Rwanda. Dans la plupart des cas, elles avaient déjà des bureaux à Nairobi et, compte tenu des réductions de leurs programmes au Kenya et en Somalie, disposaient du personnel et des infrastructures nécessaires à la mise en place rapide de programmes à Ngara. Care, TCRS, Concern, FICR/CRT, MSF-Hollande, MSF-France, MSF-Espagne, IRC, Oxfam et AICF, du côté ONG, ainsi que PAM et UNICEF, du côté de l'ONU, furent parmi les intervenants au camp de Benaco pendant le premier mois.

3. Une description des programmes alimentaires et nutritionnels mis en oeuvre à Benaco et une évaluation de leur efficacité

L'aide alimentaire à Ngara

Le nombre estimé de personnes traversant la frontière le 28 avril fut de 170.000, mais le HCR décida immédiatement d'utiliser un chiffre de planification de 250.000. Ceci permettait de tenir compte de l'inexactitude éventuelle des estimations initiales et de la continuation de l'afflux de réfugiés. Les exigences alimentaires d'une telle population de réfugiés étaient de 155 tonnes par jour. La composition des rations devait être la même que celle utilisée déjà au Rwanda, au

Burundi et pour les réfugiés burundais déjà installés en Tanzanie, c'est-à-dire céréales (420 g), légumineuses sèches (120 g), huile (25 g), sel (5 g) et, plus tard, des aliments mélangés (50 g). La céréale fournie pendant les premiers mois était du maïs blanc complet.

Heureusement, il fut possible d'emprunter des quantités importantes de vivres à l'intention des réfugiés rwandais presque tout de suite après l'afflux. Toute la nourriture destinée aux programmes PAM au Rwanda, au Burundi et en Tanzanie arrive par le port de Dar Es Salaam. Il était donc facile de détourner au profit des réfugiés rwandais en Tanzanie les envois initialement destinés à des programmes au Rwanda. Des céréales furent empruntées à la Réserve céréalière stratégique de la Tanzanie à Shinyanga, située à seulement un jour de voiture du camp de Benaco. Ce magasin céda plus de 10.000 tonnes de maïs blanc, suffisant à approvisionner les réfugiés rwandais pendant 2-3 mois. Les légumineuses provenaient essentiellement d'achats locaux. Par ailleurs, le CICR gérait ses activités au Rwanda à partir de Ngara et avait des stocks de vivres à cet endroit. La nourriture servant à la première distribution à Benaco fut effectivement empruntée aux stocks CICR.

Des informations précises concernant la voie de ravitaillement, les affectations et les envois de nourriture, ou les achats locaux autorisés (voir Chapitre 5), étaient rarement disponibles auprès du PAM, mais il était évident qu'il existait dans le pays des stocks de la plupart des produits suffisants pour 2-3 mois, même s'il fallait emprunter à d'autres programmes et prévoir un réapprovisionnement postérieur. Au niveau du camp, il n'y avait pourtant jamais plus de trois jours de stocks, ce qui constitua un obstacle grave à l'organisation des distributions alimentaires. Du fait des faibles stocks de vivres au niveau du camp, une ration de trois jours fut souvent distribuée sur quatre jours avec pour conséquence une réduction effective de la ration en dessous du niveau cible des distributions initiales. Le problème principal qui se posa pour le PAM pendant la phase initiale fut la disponibilité insuffisante de camions et le mauvais état des routes. Le sel fut le seul produit manquant à la ration générale pendant les deux premiers mois. Au mois de juin, la ration d'aliments mélangés fut réduite en prévision d'un approvisionnement insuffisant.

La distribution alimentaire au camp de Benaco

Les distributions alimentaires furent organisées et assurées avec l'aide des chefs des réfugiés qui devaient diviser la population en unités maniables, préparer la liste des familles dans chaque unité et faciliter la distribution. La division suivit le plan administratif existant des communes et secteurs (unité plus petite que les communes). Pendant les quatre premières semaines (c'est-à-dire jusqu'à fin mai), les distributions furent assurées par la Croix rouge tanzanienne avec la FICR et la Croix rouge rwandaise. Cette dernière connaissait déjà une grande partie de la population, car elle avait distribué des vivres aux mêmes communes lors de leur déplacement au Rwanda. Le système de distribution alimentaire établi à Benaco fut celui utilisé dans les camps de personnes déplacées au Rwanda.

Les distributions alimentaires furent assurées selon un cycle de trois jours, des rations de trois jours étant données à environ un tiers de la population du camp chaque jour. Un centre de distribution assura l'approvisionnement de 20 points de distribution qui, en règle générale, assuraient à leur tour l'approvisionnement d'un secteur. Les chefs de famille dont le nom figurait sur les listes préparées par les chefs de commune furent appelés à recevoir les rations. Cette méthode permit de démarrer la distribution alimentaire presque immédiatement, mais la procédure fut longue et parfois chaotique.

Empêcher les distributions excessives fut extrêmement difficile pendant les premières semaines de l'opération à cause du manque d'enregistrement officiel de la population du camp et de l'absence d'un contrôle suffisant de la nourriture fournie aux points de distribution et de l'importance des rations reçues par les familles individuelles. A mesure que les réfugiés continuaient à affluer, les chefs de commune informaient la Croix rouge de la population accrue de leur commune mais, en l'absence de tout contrôle, ces chefs pouvaient facilement gonfler les chiffres. La Croix rouge n'avait aucun moyen de vérifier la réalité des augmentations de la population des communes qui lui étaient signalées. En même temps, les réfugiés provenant des camps de personnes déplacées au Rwanda connaissaient le système de distribution alimentaire et n'avaient aucune difficulté à gonfler l'importance de leur famille ou à s'inscrire dans plus d'une commune.

Pendant trois jours au mois de mai, la population inscrite aux listes de familles préparées par les chefs de commune augmenta d'environ 100.000, tandis que l'augmentation réelle de la population sur cette période était probablement d'environ 10.000. Le processus d'enregistrement lié à l'émission de cartes de rationnement ne commença qu'au mois de juillet, le chiffre de la population indiqué par les chefs de commune ayant atteint 350.000. L'opération d'enregistrement permit de ramener ce chiffre à 230.000.

Du fait de la nécessité de mettre le programme de distribution en oeuvre rapidement, le contrôle de l'approvisionnement des points de distribution et de la distribution elle-même ne fut pas correctement assuré. Des sacs de poids insuffisant pouvaient être fournis sans vérification et, compte tenu de la présence de nombreux réfugiés parmi le personnel chargé de la distribution, les pelletées de rations fournies étaient parfois excessives.

L'amélioration du système de distribution alimentaire fut entravée par la nécessité d'assurer une distribution continue. Il n'y eut jamais de stock de plus de trois jours à Benaco et il fallait procéder à des distributions journalières. Le processus de distribution consistant à appeler chaque famille par son nom durait parfois plus de 12 heures. Les responsables n'avaient tout simplement pas le temps d'évaluer le système ou de proposer des améliorations.

Concern et CARE s'occupèrent de distributions alimentaires à partir de fin mai, la responsabilité des différentes communes étant divisée entre la Croix rouge, Concern et CARE. A ce moment, le HCR avait déjà mis en place un système de présentation de rapports sur les distributions alimentaires qui avaient mis en évidence les problèmes de distributions excessives. Le HCR devait évidemment exercer un contrôle plus étroit des augmentations de la population consommatrice. Les chefs de communes furent donc tenus de signaler toute augmentation de leur population au jour le jour au Coordinateur HCR, plutôt que d'informer directement l'organisation de distribution. Celle-ci était informée du nouveau chiffre par le HCR qui se chargeait d'approvisionner le site de distribution concerné.

Le HCR avait une capacité limitée de vérification des augmentations de population.

Il savait quelles communes étaient susceptibles de voir leur population augmenter à Benaco parce qu'il avait chargé une équipe frontalière de noter les Rwandais se rendant en Tanzanie, mais il était difficile d'établir un chiffre précis. A deux points de traversée de la frontière, chaque réfugié se rendant en Tanzanie recevait un "bon". Ces bons devaient être remis au centre de réception à Benaco, où le nombre de nouveaux-venus était noté pour chaque commune et la première ration de trois jours était distribuée. Cette approche ne connut qu'un succès partiel. Tous les réfugiés ne passèrent pas par ces deux points et l'un d'eux était très proche du camp. Il était donc facile de retourner à la frontière et prendre un nouveau bon.

En plus du chiffre gonflé de personnes ayant droit à des rations, les premiers rapports de distribution des trois organisations faisaient état de distributions exagérées. La quantité de nourriture distribuée, divisée par la ration cible pour chaque bénéficiaire, indiquait une population "consommatrice" totale dépassant de 20-30% la population selon les listes (gonflées) de familles préparées par les chefs de commune. Il est possible que les sacs de maïs et de haricots aient été d'un poids insuffisant en arrivant au point de distribution ou bien que des pelletées excessives, notamment d'huile et d'aliments tels que le mélange soja/maïs/lait, aient été distribuées.

Distribuer des vivres à un nombre inconnu de personnes, en se basant sur des produits en unités de poids inconnues et une distribution journalière par trois organisations différentes, dans une situation où des vivres entrent et sortent du magasin tous les jours, voilà de quoi empêcher un bon contrôle de la distribution alimentaire. Il s'agit certainement d'un des facteurs contribuant à la détérioration des relations entre le HCR et le PAM (voir Chapitre 5). De la même façon, le personnel HCR sur le terrain passait une grande partie de son temps à essayer de vérifier la croissance de la population signalée par les chefs de commune et à organiser et rendre compte des distributions alimentaires, au détriment de la fonction de coordination et de planification d'autres programmes.

La maîtrise des distributions alimentaires à une grande population de réfugiés passe par la connaissance exacte du nombre de personnes en question. Quelle que soit la méthode de distribution alimentaire que l'on adopte à la fin, il faut connaître le

nombre de bénéficiaires. Si le processus d'enregistrement à Benaco fut effectivement l'un des plus rapides jamais organisé par le HCR en comparaison des situations antérieures, l'expérience de Benaco prouve une fois de plus qu'il convient d'enregistrer les réfugiés dans les meilleurs délais après leur arrivée dans un camp.

Les programmes d'alimentation supplémentaire

Dans le cadre de l'ensemble de mesures de secours d'urgence, les différentes organisations MSF intervenant dans le camp établirent immédiatement des programmes d'alimentation thérapeutique et supplémentaire pour des enfants mal-nourris. Les premières activités d'alimentation supplémentaire concernèrent des programmes de soupe populaire pour des enfants souffrant de sous-alimentation modérée. Ces programmes furent mis en oeuvre automatiquement avant l'évaluation de l'état nutritionnel des réfugiés, pourtant généralement reconnu comme apparemment satisfaisant à l'arrivée.

Les programmes de soupe populaire avaient pour but principal de protéger les plus vulnérables contre des insuffisances éventuelles de la ration générale. De graves problèmes affectant la livraison de certains produits faisant partie de la ration générale aux réfugiés burundais en Tanzanie à la fin de 1993 avaient eu pour conséquence une augmentation du taux de sous-alimentation. Ceci fut aggravé par des retards ultérieurs d'approvisionnement, les cas de sous-alimentation devenant de plus en plus fréquents. Certains intervenants, notamment MSF-France, tenaient à éviter une situation semblable à Benaco. Un programme "curatif" de soupe populaire semblait justifié, même si l'état nutritionnel de la population était bon.

Dès le début de l'opération, MSF-France envisagea un programme d'alimentation supplémentaire pour tous les enfants de moins de cinq ans. Si l'objectif principal de l'alimentation supplémentaire dans ce contexte était de prévenir plutôt que de combattre la sous-alimentation, il était normal d'aider tous ceux qui étaient vulnérables à la sous-alimentation et pas seulement ceux qui étaient déjà mal-nourris. Le programme reçut un soutien important de la part du HCR et, plus tard, de MSF-Hollande et MSF-Espagne. Le programme devait durer trois mois, en

prévision des problèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaire qui risquaient de se produire pendant cette période. Au bout des trois mois, on espérait disposer de davantage d'informations quant à la performance de la voie de ravitaillement en vivres et d'un système de distribution alimentaire bien rodé.

Un élément peu habituel des programmes d'alimentation supplémentaire est que la tâche d'obtenir, de transporter et de distribuer certains produits fut sous-traitée aux ONG s'occupant de la santé. S'attendant à des retards, les ONG ne voulaient pas compter sur le PAM ou le HCR pour les vivres supplémentaires. Le HCR était d'accord et finança des ONG pour qu'elles obtiennent et transportent des aliments mélangés, de l'huile et du sucre en cas de besoin. Néanmoins, tout le monde savait qu'il fallait discuter immédiatement avec le PAM des possibilités d'approvisionner les programmes d'alimentation supplémentaire à la fin de la période initiale de trois mois.

Le programme d'alimentation supplémentaire pour tous les enfants de moins de cinq ans souleva des questions importantes pour MSF, PAM et HCR. Le HCR fit un pas en avant lorsqu'il reconnut que des problèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaire risquent d'exister pendant les premiers mois d'une intervention et qu'il importe donc de protéger ceux qui sont les plus prédisposés à la sous-alimentation. Le programme provoqua beaucoup de controverses pour le PAM, qui y voyait un manque de confiance quant à sa capacité de fournir une ration générale suffisante. Au sein de la "famille" MSF, le programme suscita un débat quant à l'opportunité de faire de l'alimentation de tous les enfants de moins de cinq ans une pratique générale en situation d'urgence et pour savoir si MSF pourrait commencer à se charger de l'approvisionnement et de la distribution des rations générales.⁽²⁾

L'état de nutrition et de santé

2. MSF International mène en ce moment une étude de faisabilité quant à une participation éventuelle de MSF dans des programmes d'aide alimentaire.

Même avant la réalisation d'une enquête nutritionnelle, tous ceux qui intervenaient auprès des réfugiés rwandais avaient l'impression que ceux-ci étaient arrivés en bon état nutritionnel. Cette impression connut de légères modifications au bout de quelques semaines, lorsqu'on constata que les nouveaux-venus étaient en plus mauvais état que les premiers réfugiés.

En dépit des difficultés de mener une enquête nutritionnelle dans un camp de l'importance de Benaco en l'absence de chiffres fiables de la population, une telle étude fut jugée nécessaire. On savait dès la fin mai que certains des réfugiés à Benaco devaient être transférés à deux nouveaux sites et qu'il serait impossible de mener l'enquête pendant les transferts. Si l'enquête devait être différée jusqu'à la fin des transferts, trois mois se seraient écoulés et, compte tenu des programmes de nutrition en cours et prévus, une première estimation de la fréquence de la sous-alimentation fut jugée nécessaire afin de déterminer l'opportunité de certains de ces programmes et en vue d'évaluations ultérieures.

Un échantillon de groupes prélevé au hasard fit l'objet d'une enquête au mois de juin, plus d'un mois après le démarrage de l'opération à Benaco, par les ONG chargées des programmes d'alimentation, le HCR et l'UNICEF. Le taux de sous-alimentation parmi 912 enfants mesurant moins de 110 cm était de 4,5% (<80% poids/taille). L'enquête constata également une couverture de 31,2% pour les programmes d'alimentation thérapeutique et de soupe populaire et de 90,2% pour le programme de vaccination contre la rougeole. Le faible taux de sous-alimentation fut attribué non seulement au bon état des réfugiés à l'arrivée mais également à l'efficacité de la réponse des ONG dans les domaines de l'eau, de la santé et de l'assainissement. Il se peut que les distributions excessives de nourriture aient également contribué à maintenir un bon état nutritionnel. Néanmoins, compte tenu du manque de suivi de la distribution à l'époque, il est difficile de savoir si ces distributions excessives ont touché l'ensemble de la population de réfugiés de façon égale ou si seulement certains individus ou secteurs en ont tiré profit. A en juger des expériences préalables, cette dernière hypothèse est plus probable.

La bonne performance des différents programmes permit d'assurer un faible taux

de morbidité et de mortalité pendant un ou deux mois. Compte tenu des risques de santé associés à la surpopulation extrême du camp, il s'agit d'un exploit considérable. Les taux bruts de mortalité restèrent à moins de 0,5/10.000/jours pendant les mois de mai et juin. Les causes principales de morbidité furent le paludisme, les maladies aiguës de l'appareil respiratoire et la diarrhée.

L'existence d'un faible taux de sous-alimentation mit en cause le besoin d'un programme "curatif" de soupe populaire. Il est difficile de justifier un programme visant à combattre la sous-alimentation lorsque seulement 4,5% de la population en souffre. Néanmoins, l'enquête ne donna qu'une estimation valable sur le plan statistique du taux de sous-alimentation à Benaco dans son ensemble, alors que cette population devait bientôt être divisée en trois groupes. Avant de décider de la fermeture du programme de soupe populaire pour tous les trois camps futurs de réfugiés, il semblait opportun de mener des investigations concernant les inscriptions aux centres d'alimentation afin d'apprécier le taux de sous-alimentation dans les différentes communes, l'une desquelles avait apparemment un taux plus élevé que les autres. Comme cette commune devait rester à Benaco, la poursuite du programme pouvait éventuellement se justifier à Benaco mais pas aux deux autres sites.

Le programme d'alimentation supplémentaire pour les enfants de moins de cinq ans, considéré dès le début comme programme préventif, semblait encore se justifier. Les organisations tournant déjà à plein, il fut convenu de différer légèrement le démarrage de ce programme. Les organisations s'occupant d'activités d'alimentation et d'assainissement considéraient qu'il fallait donner la priorité aux programmes d'assainissement.

Le suivi de la nutrition

En dépit du maintien d'une situation nutritionnelle satisfaisante pendant au moins les deux premiers mois de l'opération, les risques d'une dégradation grave existaient toujours. La surpopulation constituait un risque grave pour la santé et, au moment de l'enquête nutritionnelle, la disponibilité estimée d'eau était de seulement

4 litres/personne/jour, quoique les calculs tenaient compte d'un chiffre gonflé de population. Une augmentation du taux de morbidité provoquerait évidemment une augmentation du taux de sous-alimentation, la maladie étant l'une des causes immédiates de la sous-alimentation aiguë (faible poids/taille). Par ailleurs, l'enregistrement des réfugiés était prévu, ce qui aurait presque certainement pour conséquence une réduction du volume total de vivres distribuées. Il fallait également reconsidérer l'opportunité de fournir le maïs complet en tant que composante céréalière de la ration générale (voir ci-dessous).

Un suivi étroit de la situation s'imposait et il fut prévu d'utiliser quelques indicateurs de base afin de donner un tableau global des changements de l'état nutritionnel. Associés aux taux de morbidité et de mortalité, les indicateurs ci-dessous permettraient d'évaluer ou de prévoir des changements :

1. Nouvelles admissions au programme d'alimentation thérapeutique et de soupe populaire.
2. Valeur nutritive de la ration reçue.
3. Suivi du marché.

Dans le cadre de ses programmes de nutrition dans les camps de réfugiés, MSF a pris l'habitude d'évaluer les rations réellement reçues par les réfugiés. Ce système dit de "suivi du panier d'aliments" consiste à peser la ration reçue par des familles choisies au hasard et à calculer la valeur nutritive de la ration reçue. A Benaco, le suivi porta également sur la disponibilité de vivres dans les foyers. On savait que certaines familles recevaient probablement plus d'une ration familiale et la présence de grands marchés indiquait l'existence d'un commerce important. Le volume total de vivres distribuées n'indiqua pas quel volume était réellement reçu par les familles individuelles ni ce qu'elles consommaient. A Benaco, des échantillons furent pris afin de détecter les différences selon l'organisation de distribution et la commune réceptrice. Les ONG de la santé telles que MSF-H,F,E et AICF devaient contrôler deux distributions par mois pour chacune des trois organisations de distribution. Un échantillon de quarante familles devait être prélevé pour chaque distribution, couvrant un minimum de trois communes, afin de mener l'enquête auprès de 240 familles par mois. Le même nombre de familles, de la même

commune que celle faisant partie de l'échantillon au point de distribution, recevraient une visite à domicile deux jours après la distribution alimentaire. Le sondage ne concerna pourtant pas les mêmes familles.

Le suivi des marchés n'est pas une pratique courante dans les camps de réfugiés, mais a été jugé nécessaire à Benaco afin d'avoir une impression de l'économie alimentaire qui évoluait. Au moins cinq grands marchés s'étaient établis presque immédiatement, preuve abondante du commerce d'aide alimentaire et d'autres articles. Le maïs en particulier était un produit souvent commercialisé, mettant en question l'intérêt de ce produit pour les réfugiés rwandais. Le prix de tous les produits faisant partie de la ration générale fut donc contrôlé ainsi que le prix du plantain, des patates douces, du manioc, du sucre et des légumes verts couramment consommés par les Rwandais. Le prix du bois de chauffe fut également contrôlé.

4. Pourquoi cette réussite initiale ?

Le programme d'aide aux réfugiés à Benaco constitue une réussite en comparaison de nombreuses autres opérations où l'afflux initial de réfugiés a souvent été suivi d'une augmentation des taux de sous-alimentation, de morbidité et, dans certains cas, de mortalité. De nombreux facteurs se sont associés pour que les opérations de secours dans le district de Ngara soient couronnées de succès, du moins initialement. Ce chapitre cherche à identifier et à décrire les facteurs principaux. La bonne condition physique des réfugiés, en termes d'état nutritionnel et de santé (mais pas forcément en termes de santé mentale ou de taux de séropositivité) a évidemment constitué un facteur important, mais cela a été le cas dans d'autres situations où l'état nutritionnel s'est rapidement dégradé après l'arrivée des réfugiés au camp (Keen, 1992).

La préparation

La Cellule d'urgence du HCR, telle qu'elle existe en ce moment, fut établie en 1991 suite à la reconnaissance du manque de préparation pendant la Guerre du Golfe et

les mouvements de population que celle-ci provoqua. La Cellule a pour fonction principale d'être prête à répondre rapidement aux situations d'urgence. Des ressources matérielles et humaines sous-tendent la préparation. Le HCR a établi des stocks de produits non-alimentaires pour les réfugiés et du matériel indispensable tel que des véhicules et ordinateurs. La Cellule dispose d'agents, d'administrateurs et d'assistants expérimentés capables d'intégrer les équipes d'urgence envoyées immédiatement après, voire avant, un afflux de réfugiés. En plus du personnel de la Cellule d'urgence, le HCR a établi une liste de service d'urgence. Le personnel permanent qui s'inscrit à cette liste doit se tenir prêt pendant une période de six mois à prêter secours dans un délai de 48 heures. Des séminaires au sujet de la gestion des situations d'urgence sont organisés à des intervalles réguliers pour le personnel (agents de protection, agents d'information publique et agents de terrain) inscrit sur cette liste, ainsi que des stages pour les homologues gouvernementaux et ONG partenaires. Des dispositions permanentes ont été prises avec l'ODA (Coopération britannique), les volontaires des Nations-unies, Radda Barnen, Emercom, Red R et les Conseils danois et norvégien d'aide aux réfugiés pour l'affectation de personnel dans les plus brefs délais. Le HCR peut également faire appel à l'appui technique du centre de contrôle des maladies à Atlanta. Grâce à ces dispositions, le HCR avait une présence à Ngara avant l'arrivée des réfugiés et a pu déployer plus de 20 agents internationaux dans un délai de deux semaines à compter de l'afflux initial.

Cette performance tranche sur la réponse du HCR lors d'autres situations d'urgence, comme l'illustre le cas des camps de réfugiés somalis dans le nord-ouest du Kenya, quand un seul assistant de terrain kenyan a dû se débrouiller tout seul pendant plusieurs mois suite à l'afflux. Si de nombreux facteurs ont contribué à la réponse tardive dans ce cas, ce n'est que lorsqu'un autre organe de l'ONU et MSF-Belgique ont accusé le HCR de "crimes contre l'humanité" qu'une opération importante a été lancée.

Des conditions favorables dans le pays d'accueil

Du personnel expérimenté HCR et ONG était déjà présent en Tanzanie dans les

campes des réfugiés burundais, y compris des équipes de santé de MSF-France pouvant être immédiatement transférées afin d'établir des programmes à Benaco, ainsi que des délégués FICR et la Croix rouge tanzanienne pouvant se charger de la distribution alimentaire. Le fait de pouvoir compter sur du personnel ayant une expérience des camps de réfugiés burundais pour établir des programmes à Benaco représenta un grand atout. L'approvisionnement insuffisant en vivres et des épidémies de dysenterie avaient entraîné des taux élevés de sous-alimentation et de mortalité dans ces camps et tout le monde tenait absolument à éviter l'évolution d'une pareille situation dans le cas des réfugiés rwandais à Benaco.

Le gouvernement tanzanien fut sensible aux problèmes des réfugiés rwandais, aidant à identifier des sites de camps éventuels et soutenant les efforts du HCR pour prêter secours. Les dispositions prises par la Tanzanie afin d'assurer la sécurité alimentaire de sa propre population furent d'une grande utilité pour le PAM dans l'approvisionnement des réfugiés rwandais. Une réserve céréalière stratégique avait été mise en place et le PAM put emprunter plus de 10.000 tonnes de maïs au magasin de Shinyanga - à seulement un jour de voiture du camp de Benaco. Par ailleurs, la Tanzanie disposait d'un stock suffisant de haricots pour que le PAM puisse compter sur des achats locaux pour obtenir la plupart des haricots nécessaires aux deux premiers mois de l'opération. Emprunter d'autres produits tels que l'huile et les aliments mélangés était également assez facile, puisque les importations destinées aux programmes au Rwanda et au Burundi arrivaient par le port de Dar Es Salaam. Par rapport à d'autres situations d'urgence, la disponibilité de vivres en Tanzanie pour les réfugiés rwandais était donc meilleure. La distribution de tous les produits alimentaires, sauf le sel, put démarrer presque immédiatement. Des problèmes de disponibilité de camions empêchèrent la constitution d'un stock de réserve au site du camp même, mais il n'y eut pas un seul jour où les céréales, les haricots, l'huile et les aliments mélangés n'étaient pas disponibles pour une ration d'au moins trois jours. Cette situation était encore loin d'être idéale en termes de gestion de la distribution, mais aurait pu être bien pire si la disponibilité des vivres avait posé les mêmes problèmes que le camionnage.

La connaissance préalable du Rwanda et de la population de réfugiés

Une grande partie des intervenants à Benaco avaient déjà travaillé auprès de la même population au Rwanda. Certaines, telles que MSF-Hollande, avaient été évacuées du Rwanda au début des massacres et les mêmes équipes purent donc intervenir presque immédiatement auprès des Rwandais en Tanzanie. Des agents de l'UNICEF du Rwanda sont également venus travailler à Benaco. Des informations étaient donc disponibles concernant la vie des gens dans les camps de personnes déplacées au Rwanda, la durée d'existence de ces camps, le volume d'aide alimentaire reçu et ce qui avait été acceptable, aussi bien qu'une certaine connaissance du mode de vie en zone rurale. Ces intervenants connaissaient également la structure sociale et politique.

Ayant déjà touché la même population bénéficiaire au Rwanda, MSF-Hollande put identifier des Agents de santé communautaire (ASC) déjà formés afin de démarrer sur le champ un programme de santé communautaire. Il fallut former d'autres ASC, mais la présence d'au moins quelques personnes ayant été formées par MSF-Hollande elle-même au Rwanda permit d'accélérer la mise en oeuvre de ce programme. Dans d'autres situations, il est probable qu'il y ait parmi les réfugiés des personnes ayant une certaine formation en matière de santé, mais il faut généralement du temps pour les identifier et évaluer l'importance de leur formation. Il est donc fréquent de repartir de zéro en matière de formation d'agents de santé communautaire et d'autres agents de santé.

Le nom des préfectures, communes et secteurs au Rwanda était connu, comme d'ailleurs la population approximative de chacun grâce aux données du recensement de 1991 fournies par la FICR. De telles informations de base ne sont pas disponibles dans le cadre de la plupart des populations réfugiées. On considère souvent qu'un camp représente un groupe homogène, alors que c'est rarement le cas. Cependant, à moins d'avoir une expérience du pays d'origine des réfugiés, les intervenants doivent souvent planifier leurs actions à partir de connaissances très limitées de la population bénéficiaire, étant donné que les programmes d'urgence doivent être mis en oeuvre très rapidement.

Le cas des camps de réfugiés somalis au Kenya est assez révélateur. Lorsque des Somalis franchirent la frontière kenyane à Mandera, les autorités locales et les

anciens de la ville enregistrèrent 92 clans séparés. Le HCR se reposait encore sur cette division de la population pour la distribution alimentaire et d'autres programmes presque un an après le début de l'opération. Du fait de l'absence de connaissances des structures claniques en Somalie, il était impossible de vérifier ne serait-ce que le nom des clans, encore moins le nombre des personnes dans chaque clan. On sait maintenant que le nombre de clans dans la zone d'origine des réfugiés était largement en-dessous de 92 et que certains secteurs de la population ont exploité le système en créant des clans fictifs. Il y avait des clans de Kenyans (somalis) locaux et les clans somalis les plus puissants étaient enregistrés plusieurs fois sous des noms différents. Dans le cas des Rwandais en Tanzanie, certaines informations étaient déjà disponibles : le nom des communes et secteurs existants, la population maximale de chacun, les communes qui risquaient d'accueillir davantage de réfugiés et celles dont la population devait rester stable.

La coordination

Il y eut une coordination très efficace entre les intervenants au camp de Benaco, ce phénomène étant malheureusement assez inhabituel au milieu du chaos qui accompagne généralement une grande opération de secours. Les organisations présentes dans le camp purent donc travailler convenablement. Il est assez fréquent que les coordinateurs HCR doivent passer une grande partie de leur temps à assurer la collaboration ou à résoudre les différends entre les organisations travaillant dans le cadre du même programme. Cela n'a pas été le cas à Ngara.

La bonne coordination est en large mesure attribuable à la coordinatrice d'urgence du HCR, elle-même membre haut placé de la Cellule d'urgence du HCR. Les programmes nécessaires furent identifiés rapidement et des contrats furent passés uniquement pour des services dont le besoin avait été clairement établi. Ceci permit de limiter le nombre d'intervenants dans le camp et chacun d'entre eux de gérer un aspect précis du programme, sans double emploi. Le HCR put rapidement mettre en place différents spécialistes sectoriels capables d'assurer une approche coordonnée aux programmes de santé, d'eau, d'assainissement, d'aide alimentaire et de nutrition.

Les trois organisations MSF (France, Hollande, Espagne) autorisées à travailler dans les camps décidèrent de se regrouper. Ceci eut pour conséquence de réduire le nombre d'organisations parmi lesquelles établir le consensus quant à la mise en oeuvre du programme et facilita considérablement la tâche de coordination du HCR.

La présence d'infrastructures et de provisions de secours à Nairobi

Du fait des réductions du financement disponible pour des programmes en Somalie et de la nouvelle dégradation de la situation de sécurité dans ce pays, de nombreuses ONG avaient retiré du personnel ou supprimé leurs programmes. La plupart de ces ONG disposaient à Nairobi de bureaux et de personnel ayant travaillé en Somalie qu'elles pouvaient déployer en Tanzanie. De même, les activités dans les camps de réfugiés au Kenya avaient été réduites suite à la stabilisation de la situation et à une réduction d'environ 200.000 de la population de réfugiés grâce au rapatriement et aux nouveaux processus d'enregistrement. Certains membres du personnel de ces programmes pouvaient donc être détachés au programme en Tanzanie. Par conséquent, des organisations telles que CARE, Concern, IRC, MSF-Espagne, MSF-Hollande et Oxfam purent rapidement déployer du personnel expérimenté au district de Ngara et fournir un appui en matière d'approvisionnement et logistique à partir de Nairobi. Le personnel était disponible et ces organisations avaient déjà établi des contacts à Nairobi pour les achats, les moyens de transport, etc. Le soutien des programmes en Tanzanie à partir de Nairobi pouvait être assuré au même titre que les programmes en Somalie, au Kenya et dans le sud du Soudan.

Compte tenu de la livraison tardive de nourriture supplémentaire pour le programme de réfugiés au Kenya et de la possibilité d'une production locale importante d'aliments mélangés, ces produits étaient également à la disposition du programme en Tanzanie. A titre d'exemple, 1.000 tonnes de lait écrémé en poudre avaient été demandées par le bureau du HCR à Nairobi pour des programmes au Kenya à la fin de 1992, mais n'arrivèrent pas dans le pays avant le mois d'août 1993. A ce moment-là, l'on estimait à un cinquième de cette quantité les besoins

de l'année suivante à cause de la réduction du taux de sous-alimentation dans les camps au Kenya et la fin prévue des programmes d'alimentation supplémentaire. Ce produit pouvait être rapidement mis à la disposition de réfugiés burundais au Rwanda et en Tanzanie et, plus tard, de réfugiés rwandais en Tanzanie. De même, 200 tonnes de biscuits commandés pour le programme au Kenya arrivèrent presque un an après la présentation de la demande et purent donc être distribués à Ngara.

Plusieurs usines à Nairobi sont en mesure de produire des aliments mélangés. Initialement soutenues par le PAM, l'UNICEF et le HCR en 1992, cette initiative visa à satisfaire les besoins de ces organisations. Lorsque le HCR sous-traita à des ONG la fourniture de nourriture supplémentaire pour les réfugiés à Ngara, elles purent compter sur la production locale à Nairobi.

Les éléments qui compromettent la réussite

En dépit de la réussite de l'opération initiale, la situation pourrait être sensiblement modifiée et entraîner des évaluations globales beaucoup moins favorables à l'avenir. Les risques concernent essentiellement la situation de sécurité à l'intérieur des camps et le détournement éventuel de l'attention et des ressources des camps en Tanzanie au profit de ceux au Zaïre et de la réhabilitation à l'intérieur du Rwanda.

Un incident au camp de Benaco le 15 juin illustre la menace qui pèse sur la sécurité. Le HCR découvrit qu'un des individus qui avait joué un rôle particulier dans l'organisation des massacres de Tutsis et de Hutus modérés au Rwanda était présent dans le camp et lui somma de partir. Il arriva plus tard avec sa famille dans l'enceinte du HCR en déclarant qu'il était prêt à s'en aller, mais que "ses gens" ne lui permettaient pas de partir. Une foule commença à se rassembler autour de l'enceinte occupée par le HCR et plusieurs agents ONG et se retrouva bientôt entourée de plusieurs milliers d'hommes. Heureusement, la situation fut désamorcée après plusieurs heures, mais l'homme ne quitta pas le camp et l'incident aurait pu faire des blessés ou des morts parmi le personnel, telle était l'hostilité envers le HCR à ce moment-là. Plusieurs organisations retirèrent leur personnel international du camp pendant un certain temps. Le HCR conclut qu'il avait

effectivement perdu le contrôle du camp ou bien que certains dirigeants l'avaient en réalité toujours contrôlé.

Cet incident poussa plusieurs ONG, notamment celles qui avaient déjà travaillé au Rwanda, à se poser des questions, se rendant compte qu'elles aidaient, en travaillant à Benaco, des gens qui avaient pu être responsables de la mort de certains membres de leur personnel au Rwanda. MSF-France refusa initialement de continuer son travail dans le camp pendant que les responsables du génocide au Rwanda étaient encore présents. Le personnel international cessa de travailler dans le camp pendant une semaine mais y retourna par la suite. Si tous les programmes continuèrent de fonctionner et toutes les organisations reprirent finalement leur travail dans le camp, la situation reste explosive. L'incident souligna l'importance de connaître la population réfugiée et les relations de pouvoir existant avant son déplacement. En l'absence de telles connaissances, il est possible que les responsables d'atrocités reprennent ou même renforcent leur position de pouvoir, ce qui risque de mettre en danger l'autorité du HCR et des autorités du pays d'accueil et entraîner une détérioration de la sécurité dans les camps.

Moins de trois mois après l'afflux rwandais vers la Tanzanie, plus d'un million de Rwandais franchirent la frontière zaïroise à Goma, provoquant une situation d'urgence humanitaire de grande envergure. Les pires craintes pour les réfugiés en Tanzanie se réalisèrent à Goma lorsqu'une épidémie de choléra se propagea rapidement parmi la population faisant des dizaines de milliers de morts. Goma devint le point de mire d'une grosse opération d'aide humanitaire. Benaco n'était plus le camp le plus important de réfugiés et la Tanzanie fut rapidement éclipsée par le Zaïre sur le plan de l'attention des médias et du reste de la communauté internationale. S'il est vrai que les besoins critiques en matière de santé et de nutrition au Zaïre justifient la priorité accordée par la communauté internationale, il existe un risque bien réel que l'attention et les ressources financières et humaines consacrées au district de Ngara soient réduites et que les programmes préventifs actuellement performants pour les réfugiés rwandais perdent de l'élan. Des rapports récents d'accès de shigella et d'une mortalité accrue dans les camps à Ngara suggèrent que ce risque se matérialise.

5. Les problèmes habituels amplifiés ?

La collaboration HCR/PAM

Les discussions quant à la rationalisation des rôles respectifs du PAM et du HCR dans les opérations d'alimentation de réfugiés démarrèrent en 1991. De nouvelles dispositions furent approuvées à la fin de cette année et l'expansion des responsabilités du PAM devait avoir lieu en deux phases (HCR, 1992). La première phase de la mise en oeuvre des nouvelles dispositions, portant sur la mobilisation de ressources, débuta en janvier 1992. Le HCR avait précédemment obtenu des produits alimentaires pour ses propres programmes ou reçu des dons d'aide alimentaire directement des bailleurs de fonds bilatéraux, entraînant souvent une mauvaise coordination de l'approvisionnement alimentaire et la fourniture de rations manquant quelques produits indispensables. A partir de janvier 1992, le PAM assumait la responsabilité de mobiliser tous les produits de base ainsi que le financement nécessaire des coûts connexes tels que la moulure et le TIEM (transport interne, emmagasinage, manutention). Lors de la deuxième phase qui commença en 1993, le PAM assumait la responsabilité opérationnelle du TIEM jusqu'au point de livraison définitive (PLD). En règle générale, le HCR chercha à implanter les PLD au niveau des camps afin de minimiser les frais de transport ultérieurs et autres coûts.

Selon le dernier protocole d'accord PAM/HCR concernant l'aide alimentaire aux réfugiés (HCR/PAM, 1994), le PAM est également responsable de la gestion des magasins au point de livraison.

Le rapport mensuel de la situation de disponibilité alimentaire (RAPSDA), qui doit être préparé conjointement, est au coeur de la collaboration PAM/HCR. Le HCR fournit des informations concernant les distributions alimentaires et les chiffres prévus de population pour les six prochains mois, tandis que le PAM fournit des informations concernant la voie de ravitaillement en vivres. Les thèmes habituels de discussion aux réunions de préparation du RAPSDA sont les différences entre la population selon le nombre de rations distribuées et la population "réelle", la justification des distributions excessives ou insuffisantes et les possibilités de dons

bilatéraux ou achats à l'intérieur du pays. Le RAPSDA est mis au point par le PAM à Rome et sert à identifier toute interruption de la voie de ravitaillement. Dans des circonstances extrêmes, si le PAM n'est pas en mesure de combler l'écart, le HCR peut aider à obtenir les vivres.

Les protocoles d'accord successifs ont progressivement transféré au PAM la responsabilité de tous les aspects de l'aide alimentaire aux réfugiés, tandis que le HCR retient la responsabilité du bien-être global des réfugiés. A certains égards, cette situation n'est pas du tout satisfaisante. Le PAM se charge de plus en plus des aspects logistiques de l'aide alimentaire aux réfugiés, mais n'est pas responsable d'une détérioration de l'état nutritionnel des réfugiés. Le HCR est responsable du bien-être des réfugiés, mais n'exerce aucun contrôle direct sur un aspect quelconque de la livraison d'aide alimentaire.

De nombreux experts considèrent que l'aide alimentaire représente le moyen le plus important de sauver des vies et que, en l'absence d'une livraison immédiate d'une quantité suffisante de vivres, les gens mourront inévitablement. L'aide alimentaire a souvent la priorité sur d'autres formes d'assistance. De ce fait, pendant les semaines suivant un afflux de réfugiés, de nombreuses organisations, y compris le PAM, le HCR et des ONG, chargées d'apporter de l'aide s'intéressent aux questions d'approvisionnement et de distribution alimentaire ou veulent avoir leur mot à dire là-dessus, ce qui entraîne souvent la confusion et des accusations mutuelles peu productives.

A Ngara, le PAM était peu disposé à fournir des informations concernant la voie de ravitaillement en vivres, même au personnel HCR conjointement responsable de la préparation du RAPSDA. Cette sensibilité s'explique probablement par l'incertitude quant au statut de la voie de ravitaillement et le fait que l'opération était très en vue. Le PAM a également dû faire face à la difficulté d'avoir son bureau secondaire le plus important à l'extérieur de Dar Es Salaam à Kigoma, les communications étant mal assurées entre Kigoma et Ngara. Par conséquent, le bureau PAM à Ngara n'avait pas plus d'informations concernant la voie de ravitaillement que d'autres organisations à Ngara.

Le système initial de distribution alimentaire a été source de friction permanente entre le HCR et le PAM. Le PAM avait l'habitude de prétendre que les stocks alimentaires à Benaco étaient réduits parce que le HCR distribuait des vivres à une population gonflée et que des détournements se produisaient au site de distribution. Il était également fréquent que le HCR prétende qu'il n'y avait pas moyen d'améliorer le système parce qu'il fallait distribuer la nourriture de façon continue à cause des stocks alimentaires réduits et que la distribution excessive apparente résultait en réalité de la fourniture par le PAM de sacs de poids insuffisant. Le PAM affirmait régulièrement qu'aucune amélioration de l'approvisionnement en vivres n'était possible en l'absence d'un enregistrement correct des réfugiés par le HCR, tandis que celui-ci prétendait qu'il était impossible d'améliorer le système de distribution alimentaire en l'absence d'un meilleur approvisionnement par le PAM et l'établissement d'un stock de réserve d'un mois.

En guise d'illustration, un communiqué de presse du PAM du 8 juillet 1994 déclare que :

"le personnel PAM chargé de contrôler les stocks alimentaires au magasin central et aux points de distribution signale des vols quotidiens de grandes quantités de nourriture, aggravant le problème généralisé de distribution excessive de rations alimentaires au niveau du camp" (PAM, 1994).

Le même communiqué demande que les réfugiés soient enregistrés afin "de s'assurer que les gens ne reçoivent pas de rations doubles". En même temps, "les distributions à environ 350.000 réfugiés rwandais ont continué sans interruption". Un communiqué précédent avait déclaré que la surpopulation, le manque d'installations sanitaires et d'abris étaient les problèmes principaux pour les réfugiés. Le PAM prétendait donc que les problèmes se trouvaient dans les domaines de responsabilité du HCR.

De telles affirmations sont fréquentes lors des opérations d'aide alimentaire à l'intention de réfugiés. Les problèmes en matière d'aide alimentaire pour les réfugiés sont attribués par le HCR à des problèmes d'approvisionnement et, par le PAM, à des problèmes de distribution. Par conséquent, le personnel HCR chargé

de l'aide alimentaire passe une grande partie de son temps à contrôler l'approvisionnement en vivres, tandis que le personnel PAM contrôle les distributions alimentaires. Ils s'appliquent à contrôler les domaines de responsabilité de l'autre organisation afin de dégager des arguments qui serviront plus tard à leur défense. Il semble parfois que les points susceptibles d'être soulevés pendant les réunions entre les deux organisations sont si bien connus que le personnel responsable du HCR et du PAM pourrait presque échanger leurs rôles.

Le programme d'alimentation supplémentaire pour tous les enfants de moins de cinq ans a été une autre source de tensions entre le HCR et le PAM. Ce programme avait pour but d'empêcher la sous-alimentation, reconnaissant que des problèmes d'approvisionnement et de distribution alimentaire se produisent à un stade ou un autre des premiers mois d'opérations d'aide aux réfugiés. Comme le PAM à Ngara était incapable de fournir des informations détaillées et actualisées concernant la voie de ravitaillement en vivres, le HCR et les organisations chargées des distributions alimentaires devaient supposer qu'il existait au moins une possibilité d'interruption future de la voie de ravitaillement.

Le fait que le taux de sous-alimentation parmi la population bénéficiaire était faible ne présentait pas d'obstacle au programme aux yeux des ONG et du HCR, car il existe de nombreux cas attestés de réfugiés qui sont arrivés en bon état mais chez qui la fréquence de la sous-alimentation a augmenté rapidement suite aux problèmes d'approvisionnement en vivres (ex: réfugiés somalis en Ethiopie en 1988-9, réfugiés burundais en Tanzanie à la fin de 1993). Néanmoins, le personnel PAM était d'avis que la mise en oeuvre du programme pour les enfants de moins de cinq ans révélait un manque de confiance, ce qui a provoqué des discussions passionnées quant à l'objet du programme.

Les ventes d'aide alimentaire par les réfugiés

La vente d'aide alimentaire par des réfugiés a fréquemment suscité des différences d'opinion entre le PAM et le HCR. Les deux organisations ont tendance maintenant à accepter que les réfugiés doivent vendre une partie de leur ration afin de subvenir

à d'autres besoins fondamentaux qui ne sont pas satisfaits par les différents programmes d'aide. Néanmoins, l'observation des marchés ne permet pas de juger si les ventes résultent du fait que les familles de réfugiés vendent leurs rations séparément, si des détournements ont lieu avant ou pendant la distribution des vivres ou bien si certains secteurs de la population acquièrent beaucoup plus que les quantités autorisées et sont donc en mesure d'effectuer des ventes importantes. Lorsque des quantités importantes d'aide alimentaire parviennent à un marché local, on accepte invariablement cette dernière hypothèse. Néanmoins, l'opinion selon laquelle les ventes de vivres découlent du fait que la population de réfugiés *en général reçoit trop de nourriture* est encore très répandue.

L'envergure des ventes d'aide alimentaire à Benaco fut source de grande préoccupation pour le PAM. Il y avait cinq marchés dans le camp de Benaco, dont quatre centres importants de commerce de maïs. Des commerçants tanzaniens venaient de loin et ramenaient souvent le maïs aux villes d'où le PAM l'avait transporté jusqu'au camp. Dans certains cas, il s'agissait des mêmes camions, les commerçants payant les chauffeurs embauchés par le PAM pour ressortir les vivres du camp.

La partie de la ration la plus souvent commercialisée était le maïs, ce qui s'explique en partie par le fait qu'il était distribué en plus grande quantité que les autres produits. De plus, le maïs ne fait pas partie de l'alimentation habituelle des Rwandais et fut fourni sous forme de maïs complet. Les aliments de base au Rwanda sont les plantains et les racines telles que les patates douces et le manioc. La farine de manioc ou de sorgho sert parfois à la préparation d'une bouillie ferme et si de la farine de maïs avait été fournie, les réfugiés auraient pu la préparer de la même façon. Interrogés, les commerçants dans le camp disaient qu'ils emportaient le maïs pour le moulin et le vendre plus tard dans le camp sous forme de farine. Cet argument n'était guère convaincant car il y avait très peu de farine de maïs sur le marché.

Les possibilités de moulure furent certes limitées. Il n'existait qu'un moulin dans un village près du camp, la plupart des clients étant des réfugiés. La moulure d'un sac de maïs coûtait 3.000 Shillings tanzaniens et étant donné qu'un sac de grains

de maïs se vendait à 2.500-3.000 Shillings dans le camp, les réfugiés devaient vendre la moitié de leur ration de maïs s'il voulaient manger de la farine de maïs. Cela équivaut à des ventes journalières de 52,5 tonnes de maïs pour 250.000 réfugiés et on pouvait donc s'attendre à ce que cinq camions de 10 tonnes quittent le camp tous les jours seulement pour cette raison.

A l'époque, les distributions alimentaires étaient basées sur un chiffre de population de 350.000 réfugiés, alors que le nombre réel se trouvait être 230.000. Il est certain que le gonflement du chiffre de la population explique en large mesure les ventes importantes de maïs. Dans le cas de n'importe quelle population de réfugiés, il y a toujours une différence entre la population calculée selon le nombre de rations distribuées, la population inscrite et la population réelle. A Benaco, la différence a pu sembler plus importante simplement à cause du grand nombre de réfugiés. Au Kenya, où des réfugiés somalis dans trois camps n'ont été enregistrés qu'un an après leur arrivée, des rations ont été distribuées à presque le double de la population réelle de réfugiés. Néanmoins, dans un camp typique de 30.000 à 40.000 réfugiés, la différence entre le nombre de rations et le nombre réel de réfugiés serait toujours de "seulement" 30.000. A Benaco, la population figurant sur les listes préparées par les chefs de commune pouvait fluctuer d'autant, ou davantage, en l'espace de quelques jours.

En comparaison des quantités de maïs vendues, les quantités d'haricots et d'huile commercialisées furent très faibles. Bien que distribués en plus petites quantités, les haricots sont un élément traditionnel de l'alimentation rwandaise et il y a donc beaucoup plus de chance qu'ils soient consommés, l'huile étant indispensable à n'importe quelle alimentation. Le mélange de soja/maïs/lait faisant partie de la ration s'est avéré très populaire et rarement vu au marché, bien qu'une forte proportion des réfugiés n'avaient jamais vu cet aliment avant d'arriver en Tanzanie. Ce produit était le seul à être fourni sous forme de farine et on pouvait observer de nombreuses méthodes différentes de préparation en visitant les réfugiés à domicile. Cela pourrait également expliquer pourquoi les pelletées de ce produit particulier furent excessives.

L'impossibilité de contrôler les distributions alimentaires en l'absence d'enregistrement

Les difficultés de vérifier le nombre de personnes ayant droit à des rations avant l'enregistrement effectué au mois de juillet ont été discutées plus haut. Les modifications les plus importantes de la population apparente à Benaco se sont produites pendant les quatre premières semaines lorsque la Croix rouge fut seule à distribuer des vivres. Il ne s'agit pas de critiquer la Croix rouge, mais plutôt de mettre en exergue les difficultés d'exercer un contrôle sur la distribution alimentaire dès le début d'une opération, notamment si une seule organisation doit distribuer des vivres tous les jours à 100.000 personnes à partir d'un seul site. A cette époque, les chefs de commune informaient la Croix rouge directement de l'augmentation des populations et la Croix rouge n'avait pas d'autre solution que d'accepter leurs prétentions. Le HCR disposait de certaines estimations de population, mais celles-ci n'ont servi que plus tard à régler les distributions alimentaires. Les chiffres se référant aux premières semaines figurent ci-dessous :

Date	HCR	Distrib. alim. Croix Rouge
11 mai	229.816	-
19 - 21 mai	-	254.202
22 - 25 mai	276.823	350.531
26 - 28 mai	281.075	231.855

Les chiffres sont beaucoup plus bas le 26 mai, parce qu'un nouveau système de distribution alimentaire devait être mis en oeuvre le lendemain et la distribution à l'un des groupes n'avait été achevée qu'à moitié lors de la dernière distribution suivant l'ancien système.

Les distributions effectuées lorsque le HCR a fourni des chiffres aux organisations distributrices sont indiquées ci-dessous :

Date	HCR	Distribution
29 - 1 mai	281.075	335.616
1 - 4 juin	-	327.973
4 - 7 juin	325.126	275.270
7 - 10 juin	336.032	331.084
10 - 13 juin	337.462	339.542*

* estimation

La population apparente correspondait dès lors plus étroitement à l'estimation faite par le HCR, mais comme le prouva l'enregistrement au mois de juillet, la population réelle était de seulement 230.000 personnes. Cette grande différence existait en dépit des négociations journalières menées par le HCR avec les chefs de commune afin d'essayer de réduire le nombre de personnes devant recevoir des vivres. Au 13 juin, la population consommatrice de deux communes a même dépassé la population entière de ces communes lors du recensement de 1991 au Rwanda.

Même après l'enregistrement, il n'est pas rare qu'il y ait une différence sensible entre la population apparente et la population réelle. Dans certains camps au Kenya, avant qu'une nouvelle opération d'enregistrement ait été menée, le nombre de cartes de rationnement dépassait d'environ 10.000 le nombre réel de réfugiés dans chaque camp. Il est difficile de vérifier la population consommatrice même après l'enregistrement, notamment lorsque l'afflux de réfugiés continue.

S'il y a eu une distribution excessive de vivres à Benaco, cela ne veut pas dire que tous les réfugiés en aient tiré le même profit. Certaines communes ont indubitablement profité plus que d'autres et, à l'intérieur de ces communes, il est très probable que ceux qui se sont fait passer pour des chefs ont profité le plus.

Alors que la population consommatrice globale a augmenté au mois de mai, la population consommatrice de certaines communes a diminué, mais aucun réfugié n'a quitté le camp à ce moment.

Il est souvent considéré que la distribution de vivres par des chefs communautaires, ou avec l'aide des chefs communautaires, représente la seule option s'il faut démarrer immédiatement les distributions. En l'absence d'une bonne connaissance de la population bénéficiaire, ceci permet aux membres plus puissants, voire criminels, de la société de se présenter et devenir maîtres de la situation. Les "chefs" puissants gonflent l'importance de leur commune, tandis que des communes moins puissantes ne reçoivent pas toujours la totalité de ce qui leur revient. Ces "chefs" sont également capables de persuader leurs gens à se contenter d'une ration réduite pour que l'aide alimentaire soit utilisée à d'autres fins. De cette façon, la distribution alimentaire peut renforcer ou déformer les relations de pouvoir existant dans le pays d'origine.

A Benaco, les chefs de commune étaient des gens extrêmement puissants au sein de leur société et dans de nombreux cas avaient été impliqués au génocide, quand ils n'en étaient pas directement responsables, qui eut lieu au Rwanda pendant le mois d'avril. Le HCR et les ONG se sont reposés sur l'aide de ces mêmes chefs pour les distributions alimentaires, renforçant ainsi leur pouvoir au sein de leur communauté. On pourrait avancer qu'une grande partie des chefs de commune étaient présents au camp simplement pour établir une base afin de pouvoir organiser leurs hommes avant de rentrer au Rwanda pour combattre le FPR. Il est probable que les chefs aient donné priorité aux hommes étroitement associés à leur cause politique et vendu des vivres pour la même raison. La nourriture est devenue effectivement une arme politique, perpétuant l'instabilité que les réfugiés avaient connue au Rwanda et renforçant le déséquilibre des forces qui a provoqué le conflit (Ben Lark, HCR, communication personnelle).

La difficulté d'estimer la quantité de nourriture réellement reçue

Il y a eu évidemment de grandes variations en termes d'apport énergétique de la ration d'une commune à l'autre, encore que l'importance et la valeur médiane de ces variations soient fonction de la source d'information utilisée. A titre d'exemple, les rapports de distribution indiquaient que la valeur énergétique de la ration quotidienne variait de 1.286 Kcal à 3.183 Kcal. La valeur énergétique de la ration fournie entre le 19 mai et le 11 juin aurait été de 2.341 Kcal. Par contre, selon les informations obtenues par MSF-France grâce au "contrôle des paniers d'aliments", la valeur énergétique de la ration générale était de 1.248 Kcal au plus bas et de 3.343 Kcal au plus haut. Par ailleurs, lorsque trois différentes communes ont été contrôlées le même jour, la valeur énergétique de la ration était de 2.240, 1.680 et 1.344 Kcal respectivement. MSF-Hollande avait constaté que les réfugiés avaient reçu en moyenne 2.700 Kcal par jour pendant le premier mois.

Compte tenu des problèmes entourant la distribution alimentaire pendant les premiers stades d'une situation d'urgence, il importe que les intervenants se mettent d'accord sur les méthodes appropriées d'estimer la quantité de nourriture effectivement reçue par les familles, car il existe un risque bien réel de voir les intervenants se baser simplement sur la série de données qui correspond le plus à leurs arguments.

6. Les questions qui se posent pour d'autres programmes d'aide aux réfugiés

Dans le cadre des accords PAM/HCR concernant l'aide alimentaire pour les réfugiés, le HCR est responsable de la distribution des vivres et du suivi de l'état nutritionnel. Néanmoins, peu d'attention a été prêté au contrôle et au suivi de la distribution alimentaire par le passé. Le HCR finance une ONG pour qu'elle distribue des vivres, le personnel HCR de terrain jouant un rôle limité. La distribution alimentaire est rarement liée directement à l'état nutritionnel de la population. Au sein du HCR, différents agents ou services s'occupent de ces deux aspects du programme : le nutritionniste du Service de programmes et d'appui technique à Genève s'occupe du suivi de l'état nutritionnel, tandis que la Cellule alimentaire et le Service de logistique s'intéressent aux aspects logistiques de

l'approvisionnement et de la distribution alimentaire. Sur le terrain, un groupe d'ONG reçoit un financement afin d'effectuer les distributions de la ration générale, tandis qu'un autre groupe s'occupe des activités généralement considérées comme des "activités typiques de nutrition", à savoir l'alimentation supplémentaire et la surveillance nutritionnelle.

Lorsqu'une population de réfugiés affiche un fort taux de sous-alimentation, on met souvent en cause la performance du système d'approvisionnement plutôt que les méthodes de distribution de la ration générale. L'expérience des camps de réfugiés au Kenya montre que la quantité totale de nourriture distribuée dans un camp n'a pas forcément de rapport avec l'état nutritionnel d'une population. La population apparente ici pouvait être deux fois plus importante que la population réelle en présence d'un taux de sous-alimentation extrêmement élevé (30-40% <80% poids/taille). L'une des causes principales de la sous-alimentation dans ces camps était l'inégalité du système de distribution de vivres. La modification du système a entraîné une réduction aussi bien de la quantité totale de vivres que du taux de sous-alimentation.

Les nutritionnistes travaillant dans des camps de réfugiés pour le compte d'ONG responsables de programmes de santé peuvent calculer les calories reçues par un individu en pesant la ration reçue pour un nombre aléatoire de familles et établir un lien entre cela et l'état nutritionnel de la population. Lorsque la valeur nutritionnelle de la ration s'avère plus faible que ce que les réfugiés ont droit à recevoir, il est fréquent de mettre en cause l'approvisionnement du camp en aide alimentaire plutôt que le processus de distribution. Les ONG responsables de programmes de santé ne sont souvent pas en mesure de répondre à des questions clefs telles que :

- # La ration insuffisante était-elle le résultat de la faible disponibilité de vivres dans le camp ?
- # Les vivres étaient-elles disponibles mais pas distribuées ?
- # Les vivres n'étaient-elles pas distribuées également ?
- # Les vivres ont-elles été fournies mais pas acceptées par les réfugiés ?

Ces ONG n'ont pas la possibilité de "contrôler" l'ONG responsable de la distribution de la ration générale et n'ont souvent pas accès aux informations concernant l'ensemble du système d'approvisionnement. Par ailleurs, les ONG de santé et le HCR n'ont pas les mêmes attentes vis-à-vis du suivi de la distribution. Si le HCR doit suivre la performance du système de distribution des rations générales aussi bien que la quantité de vivres réellement reçues par les réfugiés, les ONG s'intéressent, dans une optique nutritionnelle, à la quantité de nourriture reçue par les réfugiés et comment elle est utilisée.

Le HCR est seul à pouvoir regrouper des informations sur tous les aspects de l'alimentation et de la nutrition des réfugiés. Grâce à sa responsabilité conjointe de préparation du RAPSDA, il doit être informé de l'approvisionnement du point de livraison définitive. En tant qu'organisme responsable de passer des contrats et superviser les ONG chargées de distribuer la ration générale, il doit recevoir des informations concernant les distributions effectives de vivres. En tant qu'organisme responsable de la coordination et dans certains cas des contrats des ONG chargées des programmes de santé, le HCR doit recevoir des informations concernant les vivres distribués au site de distribution, la vente ou les échanges de vivres au marché et les résultats de la surveillance nutritionnelle. En dépit de sa position vis-à-vis de ces différents intervenants, le HCR ne mène pas d'analyse systématique des informations sur tous les aspects de l'aide alimentaire dans les camps de réfugiés afin d'identifier les causes de problèmes alimentaires ou nutritionnels et des améliorations éventuelles. Ceci résulte en partie des dispositions organisationnelles au sein du HCR, mais tient également de la complexité des distributions alimentaires et le fait que cette complexité n'a pas été suffisamment reconnue ou étudiée. C'est surtout pendant les premiers mois suivant un afflux de réfugiés que le contrôle et le suivi de ce qui se passe pendant la distribution alimentaire font défaut. Il convient d'aborder ces difficultés au lieu de permettre qu'elles couvent et deviennent source de différends entre les organisations et de menace pour le bien-être des réfugiés.

Contrôler et suivre la distribution alimentaire

La distribution alimentaire est extrêmement difficile lors des premiers stades d'un

afflux de réfugiés. Compte tenu de la difficulté d'organiser des recensements et des enregistrements officiels, il est normal de devoir distribuer pendant plusieurs mois des vivres à des populations non-enregistrées dont l'organisation sociale, les coutumes et les rapports de force au sein de la société sont peu connus. Dans de telles situations, il faut généralement compter sur l'aide de représentants des réfugiés pour distribuer des vivres. Or, si ceux qui apportent l'aide ne connaissent pas bien la population, comment empêcher les abus par des secteurs puissants ? En l'absence de connaissances du fonctionnement normal de la société dans le pays d'origine des réfugiés, des structures de direction et de l'impact sur celles-ci du conflit ou de la famine qui a provoqué l'afflux de réfugiés, il est extrêmement difficile d'établir un système de distribution avec l'aide de réfugiés qui assure des distributions équitables. L'expérience d'interventions auprès de réfugiés au Kenya, en Tanzanie et maintenant au Zaïre montre que les distributions alimentaires assurées grâce à la participation des réfugiés ont été abusées par ceux qui se sont présentés comme chefs, avec pour conséquence des pratiques de distribution inéquitables.

Il faut donc trouver des alternatives. Si ceux qui apportent l'aide connaissent la population, ils doivent sélectionner parmi les réfugiés, ou faire sélectionner par les anciens, des représentants susceptibles de distribuer les vivres de façon équitable au lieu d'inviter simplement les "chefs" à se présenter et de les accepter sans question. Il est toutefois plus fréquent que la population réfugiée ne soit pas bien connue ou qu'il faille du temps pour comprendre la dynamique du camp de réfugiés. Des "représentants" des réfugiés autres que les chefs présumés pourraient servir de conduit de l'aide. A titre d'exemple, on pourrait distribuer un certain nombre de rations à chaque femme, quelle que soit l'importance de sa famille, en présumant qu'il y a plus de chances que les femmes distribuent les vivres de façon équitable.

S'il est impossible de trouver immédiatement des alternatives aux distributions par des chefs, il faut reconnaître qu'il est peu probable que les distributions soient équitables et donc veiller à ce que d'autres programmes s'occupent des secteurs vulnérables de la population. Le programme de distribution de rations sèches à tous les enfants de moins de cinq ans par les ONG responsables de programmes de

santé illustre cette approche.

Néanmoins, pour bien maîtriser les distributions alimentaires, il faut procéder dès que possible à l'enregistrement des réfugiés et à la distribution de cartes de rationnement, condition sine qua non de l'établissement d'une ration équitable. Il est indispensable de veiller à ce que le HCR, éventuellement avec l'appui d'autres intervenants, soit capable d'organiser l'enregistrement pendant un afflux ou tout de suite après et de suivre le processus de distribution plus étroitement. Le HCR a déjà fait des démarches importantes visant à améliorer l'enregistrement des réfugiés. La Cellule d'urgence a préparé un stock de matériel nécessaire à l'enregistrement ainsi que des directives à l'intention du personnel sur le terrain. Un expert dans le domaine de l'enregistrement de réfugiés a été nommé à Nairobi et peut être déployé immédiatement en cas de besoin. Tout cela a permis d'enregistrer les réfugiés seulement deux mois après leur arrivée à Ngara - sensiblement plus vite que dans le cas d'autres populations de réfugiés.

Il convient de contrôler systématiquement certains indicateurs de base, dont :

- # les différences entre la population consommatrice/enregistrée/réelle
- # l'analyse des distributions excessives ou insuffisantes et qui en tire profit
- # la ration réellement reçue par les réfugiés
- # ce que les réfugiés mangent réellement

Il faut suivre de près tous les aspects logistiques tels que la quantité de vivres au départ du magasin, la livraison aux sites de distribution, le nombre réel de personnes se présentant et la quantité de vivres distribués, les pelletées de rations, la quantité de nourriture perdue, abîmée ou retournée au magasin. Pour que ce suivi soit efficace, il faut que le HCR embauche davantage de surveillants et de commis aux magasins et sites de distribution.

A mesure que l'opération se prolonge, l'idéal serait d'augmenter progressivement la participation des réfugiés au processus de distribution alimentaire. Le HCR doit affirmer son autorité au début, mais lorsqu'il aura commencé à mieux connaître les

réfugiés, il pourra mettre en place un système participatif qui a des chances de bien fonctionner. A titre d'exemple, il pourrait faire des allocations en bloc à des comités alimentaires sélectionnés représentant les différents secteurs du camp ou distribuer les vivres à de petits groupes de réfugiés qui se les partageraient. Ce système est préférable à la fin puisque les bénéficiaires ont une plus grande responsabilité en matière de distribution alimentaire. Le processus est également moins coûteux et exige moins de main-d'oeuvre, mais il faut quand même que le HCR le suive de près afin d'empêcher les abus.

La surveillance nutritionnelle

Les ONG qui mènent des programmes de santé dans des camps de réfugiés ont un rôle important à jouer dans la surveillance nutritionnelle. Il est surtout important d'évaluer la quantité de vivres réellement reçue par les réfugiés. Le calcul de la valeur nutritionnelle de rations fournies pose des problèmes dans la plupart des cas. Ce n'est que dans une situation où la population est correctement enregistrée, chaque famille détient une carte de rationnement et les vivres sont distribués également, qu'il s'agit simplement de diviser la quantité totale de vivres par le nombre de personnes touchées. Cela arrive rarement, surtout pendant les premiers mois suivant un afflux de réfugiés. Même les systèmes de distribution alimentaire les mieux organisés constatent toujours une différence entre les populations consommatrice et réelle. MSF a déjà institutionnalisé le Contrôle du panier d'aliments dans tous ses programmes d'aide aux réfugiés. Les ONG et le HCR devraient se mettre d'accord sur une méthodologie pour que cela devienne pratique courante dans chaque opération. Avant d'y arriver, il faut toutefois reconnaître qu'il est impossible de déterminer à partir des rapports de distribution alimentaire la quantité exacte de nourriture reçue par les réfugiés ou si chaque réfugié reçoit la même quantité. Dans tous les cas, il est probable que des inégalités se produiront dans une certaine mesure lors de la distribution de vivres aux réfugiés.

En Tanzanie, le suivi des marchés a été considéré comme un aspect indispensable de la surveillance nutritionnelle. Etant donné que l'échange des rations alimentaires fournies aux réfugiés contre d'autres produits alimentaires ou non-alimentaires est

une pratique courante, il est important de savoir quels produits sont échangés et quels sont les termes de l'échange pour les produits fréquemment vendus et achetés. Ceci permet d'avoir une meilleure idée de la nourriture que les réfugiés consomment réellement et d'identifier les produits acceptables et inacceptables faisant partie de la ration générale.

Ces deux types d'information, associés aux taux de morbidité et de mortalité, ainsi qu'au nombre d'admissions au programme d'alimentation, permettraient d'avoir une bonne idée des changements, voire des changements prévus, de l'état nutritionnel de la population. Il faudrait encore mener des enquêtes nutritionnelles de grande envergure afin de confirmer les informations provenant d'autres indicateurs, mais elles pourraient être menées moins fréquemment.

L'alimentation sélective en tant que mesure préventive ?

Les programmes d'alimentation supplémentaire à Benaco ont mis en exergue plusieurs questions que les intervenants doivent étudier. Est-ce que des programmes de soupe populaire doivent toujours faire partie des mesures de secours aux réfugiés quel que soit l'état nutritionnel des bénéficiaires ? Si la population est en bon état nutritionnel, les programmes d'alimentation sélective pour tous les enfants de moins de cinq ans sont-ils justifiés afin de prévenir la sous-alimentation ?

Si nous reconnaissons que des problèmes risquent de se produire en termes d'approvisionnement et de distribution alimentaire pendant les premiers mois d'une opération, il semble justifié de prévoir un programme séparé ciblant ceux qui sont les plus vulnérables à la sous-alimentation. Ceci exige de repenser la politique d'alimentation supplémentaire des ONG chargées d'activités de santé, car un programme d'alimentation pour tous les enfants de moins de cinq ans est autrement plus important qu'un programme d'alimentation supplémentaire touchant uniquement les enfants mal-nourris. Il semblerait également logique de reconsidérer l'opportunité de compter sur le HCR et les ONG pour la fourniture de vivres supplémentaires, car il faut mettre de tels programmes en oeuvre rapidement

si l'on souhaite empêcher l'augmentation du taux de sous-alimentation. Dans la plupart des cas, il faudrait financer les ONG pour qu'elles obtiennent les vivres et les transportent aux camps. Ceci supposerait de la part des ONG un apport logistique autrement plus important que ne l'exigent leurs programmes actuels. Finalement, le PAM doit être plus réaliste et moins défensif quant aux possibilités d'interruptions de la voie de ravitaillement en vivres pendant les premiers mois suivant un afflux important de réfugiés et à l'intérêt pour les organisations directement responsables du bien-être des réfugiés de planifier et d'établir des programmes qui tiennent compte de telles éventualités. De son côté, le HCR doit assumer ses responsabilités en matière d'établissement de systèmes équitables de distribution.

Références

HCR, 1994, Protocole d'Accord PAM/HCR concernant les conditions de travail en commun pour les opérations d'aide alimentaire aux réfugiés, rapatriés et personnes déplacées dans leur pays d'origine.

HCR, 1992, Nouveau Protocole d'accord PAM/HCR concernant l'aide alimentaire aux réfugiés.

Keen, David, 1992, *Refugees: Rationing the Right To Life - the Crisis in Emergency Relief*, Londres: Zed Books.

PAM, 1994, Le PAM cherche à stopper les disparitions de nourriture à Benaco. Communiqué de presse.

Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation"

L'objectif du Réseau "Aide d'Urgence et Réhabilitation" (RRN) est de faciliter la communication et l'échange d'idées et d'expériences entre membres clés des ONGs intervenant dans le domaine de l'aide d'urgence et de la réhabilitation. Les membres du réseau sont soit désignés par leur organisation, soit inscrits à titre individuel. Chaque année, les membres du réseau recevront 4 envois en anglais ou français : en mars et septembre le Bulletin d'Information et les Dossiers Thématiques et en juin et décembre, les Revues pluridisciplinaires sur l'actualité en matière de connaissances et techniques. Les membres du Réseau peuvent également obtenir des conseils sur tout problème technique ou opérationnel en faisant appel à l'expertise du ODI ou de ses partenaires européens. La cotisation annuelle varie selon le genre d'organisations.

Le RRN est administré par le ODI (Overseas Development Institute) en collaboration avec l'Association Européenne des Organisations Non-Gouvernementales pour l'Aide Alimentaire et l'Aide d'Urgence (EuronAid).

Le ODI est un institut de recherche indépendant, à but non-lucratif. L'Institut est engagé dans la recherche liée aux politiques sur un grand nombre de thèmes et problèmes affectant les relations économiques entre le Nord et le Sud et qui influencent les politiques sociales et économiques des pays en voie de développement.

EuronAid a pour but de fournir la logistique et des services financiers aux ONGs utilisant l'Aide Alimentaire de la CEE dans leurs programmes de développement et d'aide d'urgence. EuronAid est basé à la Haye et comprend 25 organisations membres et 4 ayant le statut d'observateur.

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter:

*Relief and Rehabilitation Network - Overseas Development Institute
Regent's College - Inner Circle, Regent's Park
London NW1 4NS - United Kingdom
Tel: (+44 (0)171) 487 7413 - Fax: (+44 (0)171) 487 7590
Internet: odi@gn.apc.org (Inscrire à l'attention du RRN)*