

COMMISSION EUROPÉENNE
ECHO
OFFICE D'AIDE HUMANITAIRE



ÉVALUATION des PLANS GLOBAUX
HUMANITAIRES de ECHO en FAVEUR
des RÉFUGIÉS SAHRAOIS

RAPPORT FINAL

SECTEURS:

Réhabilitation / Produits non-alimentaires

Période de l'évaluation: du 18 février au 09 mars 2001

Nom de l'évaluateur: Michel Van Bruaene

Le présent rapport a été établi à la
Demande de la Commission européenne
et est financé par celle-ci. Les commentaires
qui s'y trouvent reflètent uniquement
l'avis du consultant.

PROLOG CONSULT - Belgium

Avril 2001

ÉVALUATION des PLANS GLOBAUX
HUMANITAIRES de ECHO (1999 - 2000)
en FAVEUR des RÉFUGIÉS SAHRAOIS

RAPPORT FINAL
SECTEURS: Réhabilitation / Produits non-alimentaires

Table des Matières

	Page
<u>A. RÉSUMÉ</u>	3
A.1. Introduction	3
Plans globaux évalués	
Dates de l'évaluation et consultants	
Objectifs et méthodologie	
A.2. Principales conclusions	3
Pertinence	
Efficience	
Efficacité	
Coordination, complémentarité et cohérence	
Impact & implications stratégiques	
Visibilité	
Questions transversales (sécurité)	
A.3. Recommandations	6
A.4. Leçons apprises	6
<u>B. RAPPORT PRINCIPAL</u>	8
B.1. Note méthodologique	9
B.2. Contexte	9
B.2.1. Situation politique et socio-économique	9
B.2.2. Besoins humanitaires et plans globaux	10
B.2.3. Contraintes	11
B.2.4. Capacités locales	11
B.3. Pertinence des plans globaux et de la stratégie de ECHO	11
B.4. Coordination et complémentarité de l'aide internationale	12
B.4.1. PAM	12
B.4.2. UNHCR	13
B.4.3. Société civile espagnole	13
B.4.4. Autres intervenants (Etats membres)	14
B.5. Efficacité	14
B.5.1. Réhabilitation	14
B.5.2. Produits non-alimentaires	16
B.6. Efficience	17
B.6.1. ECHO, coût-efficience	17
B.6.2. Les partenaires de ECHO	17

B.6.3.	Les autorités locales		17
B.6.4.	Logistique et entreposage	18	
B.6.5.	Qualité, quantités, délais		18
B.6.6.	Monitoring et auto-évaluation		19
B.7.	Impact des plans globaux	19	
B.7.1.	Réduction des souffrances humaines		19
B.7.2.	Auto-suffisance, économie locale, capacity-building	20	
B.7.3.	Environnement		20
B.8.	Visibilité		21
B.9.	Sécurité du personnel humanitaire	21	
B.10.	Cohérence et L.R.R.D. (liens avec d'autres instruments communautaires)	21	
B.11.	Recommandations	22	
B.12.	Leçons apprises		23

C . ANNEXES

- I.** Agenda des rencontres et visites de terrain
- II.** Termes de référence
- III.** Abréviations
- IV.** (i) Carte géographique
(ii) Carte des camps de réfugiés
- V.** (i) Répartition et description de l'aide par décision, partenaire et secteur
(ii) Chiffres de la population vulnérable des camps (CRS, 1999)

A. RÉSUMÉ

A.1. Introduction

Plans globaux évalués

L'évaluation concerne les plans globaux élaborés par ECHO en faveur des réfugiés Sahraouis dans la région de Tindouf (Algérie) en 1999 et en 2000. Ces plans correspondent aux quatre décisions suivantes:

- ECHO/DZA/217/1999/01000 (1.850.000 Euros) et /02000 (5.650.000 Euros);
- ECHO/DZA/217/2000/01000 (4.935.000 Euros) et/02000 (9.000.000 Euros).

Dates de l'évaluation et consultant

L'évaluation a débuté le 14 février 2001 par un briefing, suivi de deux jours d'étude des dossiers dans les locaux de ECHO. Les visites de terrain en Algérie se déroulèrent du 18/02 au 09/03, y compris 12 jours dans les camps de réfugiés près de Tindouf. Le consultant contracté pour l'évaluation des secteurs couverts par le présent rapport est Mr Michel Van Bruaene, également chef d'équipe.

Objectifs et méthodologie

Outre l'examen des plans globaux au travers de critères standards d'évaluation (pertinence des objectifs, efficacité, efficience, impact et visibilité de la stratégie), la mission avait aussi comme objectif spécifique (point 5.1. des TdR) l'analyse de la position et du devenir de ECHO dans le contexte d'une crise oubliée à haute teneur politique où l'Office humanitaire se trouve plongé depuis sept ans, sans appui des autres Services de la Commission et sans perspective autre qu'un référendum sans cesse reporté.

L'évaluation eut l'occasion de rencontrer la plupart des acteurs-clé: le desk de ECHO à Bruxelles et le correspondant en Algérie, les agences UN concernées (PAM, HCR), certains Etats membres de l'UE et les ONGs présentes. Des discussions approfondies eurent lieu avec le Croissant rouge algérien (CRA), principal intervenant national, et son partenaire le Croissant rouge sahraoui (CRS) ainsi que les bénéficiaires à tous niveaux, secteurs et lieux de distribution. Nos plus vifs remerciements vont à tous pour leur coopération et leur patience.

A.2. Principales conclusions

Pertinence

Dans le contexte actuel d'un règlement sans cesse différé et d'une montée des tensions dans les camps due aux déficiences de l'aide internationale, la stratégie de ECHO vise à favoriser autant que possible le processus de paix en maintenant des conditions de vie minimales. La pertinence globale des activités dans les deux secteurs visés ne fait aucun doute. Des réhabilitations d'urgence s'imposaient, le déficit en tentes est toujours préoccupant, les couvertures sont indispensables au cours des nuits glaciales, une manutention efficace reste une priorité, et la nourriture livrée à l'élevage avicole de Rabouny permet d'assurer un complément indispensable en protéines animales (œufs frais) aux réfugiés.

-La pertinence spécifique de certaines activités mérite cependant une clarification de la politique de ECHO, surtout en ce qui concerne la réhabilitation –nécessairement spécialisée et structurelle- suivie du ré-équipement d'une institution hospitalière gravement dégradée (hôpital régional de Dakhla).

-Plus importante encore, la question de la pertinence de la présence même de ECHO, isolé des autres services de la Commission dans une 'crise oubliée' après plus de sept années d'efforts, doit être clairement posée. Des leçons doivent être tirées en termes de critères d'engagement, de ligne de conduite, de transition vers le LRRD¹, afin de tendre vers une meilleure cohérence globale.

Efficience (qualité de l'organisation)

-L'efficience de l'organisation actuelle de ECHO (desk à Bruxelles et bureau à Alger) est excellente, dans les limites imposées par la structure de l'Office qui demande à être encore renforcée (manque de support technique propre, sécurité à systématiser d'urgence, statut à clarifier vis-à-vis des Délégations²...et pas de correspondant entre novembre 1999 et juin 2000). La rapidité, le professionnalisme, la qualité et la quantité de l'aide sont hautement appréciés par les bénéficiaires, surtout lorsqu'on les compare aux performances des agences UN. Cependant, ECHO, organisme d'aide humanitaire apolitique et rapide, se doit d'agir en fonction de critères techniques de vulnérabilité. L'Office est par conséquent institutionnellement dépourvu de la 'vision' politique nécessaire à se dégager seul de ce type de crise.

¹ Acronyme anglais: Links between Relief, Rehabilitation and Development

² Un accord aurait été établi après la fin de cette mission, mais n'a pu être évalué.

-Partenaires: Les sept principales ONGs partenaires³ sont liées par un accord de consortium⁴ afin de se répartir les tâches et de mieux négocier avec le CRA. Le manque d'organisation du consortium avait été critiqué par la précédente évaluation⁵. L'évolution a été favorable, encore qu'une utilisation plus optimale soit possible et souhaitable. Le consortium a signé en mars 2000 un accord-cadre bienvenu avec la cellule commune CRA/CRS chargée de la logistique, ce qui ne le met cependant pas à l'abri des retards du PAM et des soubressauts politiques algériens. Les ONGs sont un des instruments de 'vision' du terrain dont dépend traditionnellement ECHO. Ici, l'engagement politique de la plupart des partenaires en faveur des Sahraouis, tout compréhensible qu'il soit, se traduit parfois par une confiance quelque peu aveuglante dans la politique des autorités locales. ECHO se dit conscient du fait, mais aussi lié aux rares ONGs qui ont aidé ces réfugiés avec constance depuis parfois 25 ans. Il semble évident que certains parmi les partenaires les plus importants hésitent à s'engager dans une crise aussi peu porteuse. Cette réalité n'en reste pas moins un handicap gênant pour la stratégie, qui aurait besoin d'un vrai monitoring et de chiffres fiables de vulnérabilité essentielle (malnutrition grave, statistiques de mortalité... voir le rapport sectoriel Santé).

-Les relations avec les autorités sahraouies sont indiscutablement cordiales, mais teintées d'ambiguïté. Le gouvernement de la RASD (République arabe démocratique sahraouie) et ses ministères⁶ n'étant pas reconnus par l'UE, le seul interlocuteur 'politiquement correct' est le CRS, lequel a grand besoin de renforcement structurel. Dans ce contexte politique chargé, tout chiffre concernant la population des camps est interprété sous l'angle du référendum, et risque d'être caché. Cette situation, déjà constatée par les évaluations ECHO de 1995 et 1997, n'a que peu évolué.

Efficacité (adéquation des réalisations avec les objectifs fixés)

Pour les raisons invoquées ci-dessus, la stratégie de ECHO s'est prudemment et logiquement concentrée sur les secteurs traditionnels où les besoins humanitaires, mêmes imprécis, sont indiscutables: produits alimentaires diversifiés complémentaires au PAM, médicaments de base, kits sanitaires (voir le rapport sectoriel), matériel de manutention, réhabilitations d'urgence et abris (tentes, couvertures...). Les énormes déficits en produits essentiels garantissent l'usage exclusif des livraisons au profit des réfugiés. Les pertes dues au transport sont très réduites. L'accord-cadre signé entre le consortium des ONGs et la cellule CRA/CRS prévoit le remboursement de tout matériel manquant à l'arrivée, et semble bien fonctionner.

La réhabilitation de l'hôpital régional de Dakhla représente une exception parmi les actions de Solidaridad Internacional (contrat 1999/02009), mais le manque de qualité technique dans l'identification et le suivi du projet par ce partenaire a été ici flagrant. La faiblesse institutionnelle de ECHO à suivre ce type de projet est tout aussi évidente (pas de structure d'assistance technique). Le résultat en est que l'hôpital ne disposait lors de l'évaluation ni d'eau, ni d'électricité ni des conditions d'hygiène minimale qui permettraient d'accueillir des patients et les équipements du contrat 2000/02005 (Terre des Hommes/Italie)⁷.

Coordination, complémentarité et cohérence

L'incapacité de la communauté internationale à se coordonner, malgré les réunions mensuelles, constitue la plus grave menace pour la stratégie de ECHO. Cette incapacité est due au contexte essentiellement politique de la crise, qui place toute l'aide humanitaire en porte-à-faux.

- Le UNHCR, dont le mandat de base est la protection des réfugiés (c-à-d les victimes généralement passives d'une crise pour qui toute aide est la bienvenue) se trouve face ici à un véritable Etat en exil. Les Sahraouis ont leur agenda politique et ne sont pas disposés à accepter n'importe quoi. D'autre part, le projet de rapatriement dont s'occupe aussi le HCR apparaît de plus en plus évanescant.
- Les retards et les déficits récurrents du PAM dans la réalisation de son mandat (panier alimentaire minimum) traduisent également le malaise de cette agence face à une crise désespérément oubliée. Les livraisons annoncées dans le cadre budgétaire jusqu'en 2002 (13,9 mill. US\$ par an) ont été récemment réduites à un catastrophique 18,46% des quantités prévues... Le nouveau représentant a entamé des efforts méritoires pour redresser la situation ('visite des ambassades' en février 2001).
- Les autres principales agences humanitaires UN (UNICEF, OMS, OCHA) ne sont pas présentes, et aucun CAP (Consolidated Appeal) n'a été lancé.

Encore plus victimisées que ECHO par le manque de transparence ambiante, le HCR et le PAM ont finalement convenu en mars 2000 d'accepter le chiffre de 155.000 réfugiés vulnérables, après l'avoir plafonné pendant des années à 80.000. Il en est surtout résulté un déficit plus visible de l'aide.

Le manque de complémentarité des politiques de certains Etats membres vis-à-vis des Sahraouis et leur profonde implication historique et économique dans la région ont jusqu'à présent repoussé toute possibilité de position

³ Oxfam/B, Medico/D, Caritas/B, CISP/It, Solidaridad Internacional/E, PTM/E et MPDL/E. La Croix rouge espagnole, qui n'est pas une ONG, n'en fait pas partie.

⁴ Ce type de consortium n'a pas de valeur juridique; il équivaut à un simple groupement.

⁵ Rapport ECHO de 1997, par C. de Hennin et J. Verheyen.

⁶ Pour raison de simplification, le présent rapport utilisera principalement le terme générique de "Sahraouis" pour les bénéficiaires (humanitairement vulnérables) et pour la RASD (autorités politiques)

⁷ Des travaux d'urgence entrepris après la visite de terrain ont permis de rectifier cette situation.

commune de l'UE (PESC ?), ce qui a fortement contribué à enfermer ECHO dans son dilemme actuel. Les principaux donateurs bilatéraux sont l'Espagne, l'Italie, et la Belgique.

La cohérence avec les autres services de la CE n'existe guère, sauf –partiellement- en ce qui concerne la ligne de co-financement ONG de la DG Développement. Jusqu'en 1995 c'était surtout l'Aide alimentaire de la DG VIII qui assistait les Sahraouis. La tâche fut ensuite entièrement transférée à l'Office humanitaire lors de la mise en place graduelle de ce dernier. ECHO ne refusa pas ce 'cadeau empoisonné', inconscient de s'enfermer dans une impasse.

Impact & implications stratégiques

La stratégie de ECHO est globalement pertinente, efficace et efficiente. Son impact immédiat sur les besoins les plus urgents des Sahraouis est incontestablement positif. Par contre, son impact en termes de réduction plus durable des souffrances humaines est quasi-nul, pour les raisons déjà évoquées.

Une telle réduction ne pourrait venir que d'un changement politique majeur. Dans ce contexte, toute stratégie humanitaire aussi bonne soit-elle, ne peut être qu'un 'bouche-trou' face aux carences des autres si elle ne s'appuie pas sur une cohérence de l'UE au plus haut niveau.

Une réduction durable des souffrances des réfugiés à Tindouf est de plus empêchée par la réalité incontournable du terrain, car la région est très aride et incapable de subvenir aux besoins de 155.000 réfugiés qu'il est politiquement inacceptable de déplacer. Au mieux, une petite centaine d'hectares de 'jardins' protégés à grand peine et une ferme avicole peuvent-ils fournir quelques légumes et œufs frais.

L'effondrement –passager, espérons-le- des livraisons du PAM a récemment fait gonfler la part de ECHO entre 50 et 65 % de l'aide humanitaire internationale réelle aux Sahraouis. Le budget du HCR a été réduit de 10% l'an dernier, mais les dépenses réelles n'ont atteint que 68% de ce budget. L'Allemagne enfin s'est complètement désengagée en 2000. Ces chiffres montrent bien qu'il y a danger à ce que ECHO, de donateur majoritaire, ne devienne bientôt un donateur quasi-unique (mis à part la société civile espagnole) s'il n'y a pas une pression volontariste des bailleurs de fonds européens au niveau du Conseil exécutif des agences UN concernées pour qu'elles remplissent leur mandat. Une telle démarche pourrait aussi servir à garantir avec le PAM les modalités d'utilisation de la réserve de trois mois du panier alimentaire de base qui vient d'être décidé en urgence par ECHO (quelque peu en contradiction avec sa stratégie qui se voulait complémentaire et non substitutive).

Visibilité

La visibilité de ECHO parmi les Sahraouis est excellente, de même que leur compréhension (ou plutôt leur espoir): la plupart des bénéficiaires parleront de préférence de l'aide de "l'Union européenne". Un drapeau ECHO (fabriqué localement) a d'ailleurs été présenté en tête du défilé des donateurs humanitaires lors de la fête du 25^{ème} anniversaire de la RASD, le 27/02. Il faut par contre regretter (sauf pour Dakhla) que la visibilité soit inexistante sur les nombreuses crèches, écoles et autres structures réhabilitées.

Questions transversales

La question transversale primordiale est celle de la sécurité, souvent point faible de ECHO. La sécurité concerne certes le correspondant à Alger, mais aussi les partenaires et les envoyés sur le terrain à Tindouf. Etant donné que (i) les correspondants n'ont pas le statut de fonctionnaire et que (ii) aucun accord-cadre n'a été conclu à ce sujet entre ECHO et RELEX (Service Protocole et Sécurité -SPS), leur sécurité dépend entièrement du bon-vouloir des Délégations, au cas par cas. La Délégation à Alger fut fort heureusement très compréhensive. Il n'en restait pas moins que le correspondant ne pouvait être inclus officiellement sur les listes d'évacuation de l'UE et était donc prié de s'adresser à son ambassade⁸. Ses déplacements à Tindouf se font sous son entière responsabilité. De même, aucun envoyé de ECHO sur le terrain –sans parler des ONGs partenaires heureusement réduites à CISP/Italie- n'a été inclus dans le plan d'évacuation UN, alors que ceci était parfaitement possible.

A.3. Recommandations

- Afin de clarifier la stratégie de ECHO vis-à-vis de ses partenaires, laquelle doit également être conforme aux décisions et intérêts de l'UE, il est recommandé d'utiliser pour chaque projet un cadre logique dans lequel l'objectif global serait écrit par ECHO.
- Les livraisons de produits non-alimentaires (hors hygiène et santé) doivent se concentrer sur (i) les tentes, (ii) des semences pour jardins potagers, et (iii) de la nourriture aviaire.
- Les réhabilitations lourdes devraient être stoppées après la fin de l'hôpital de Dakhla. Tout nouveau projet de réhabilitation rapide doit d'abord faire l'objet d'une identification précise.

⁸ Voir déjà à ce sujet le rapport d'évaluation ECHO d'août 2000 sur la coordination de la crise du Kosovo. Il semble qu'un tel accord ait finalement été conclu après le départ de l'évaluation, car le correspondant a confirmé avoir été repris sur la liste d'évacuation de l'UE.

- Les potentialités du consortium d'ONG devraient être mieux utilisées, surtout pour l'alimentaire (voir rapport): meilleure identification des produits/qualités optimum, monitoring sur le terrain par CISP.
- Le camp de Dakhla doit être considéré comme une priorité dans tous les projets qui le concernent.
- Il est essentiel d'exiger un maximum de transparence des Sahraouis pour tous les chiffres et statistiques de vulnérabilité humanitaire. Appliquer une conditionalité pour les obtenir, si nécessaire.
- Sécurité: (a) un accord-cadre doit être conclu entre ECHO et RELEX/SPS sur la protection et le statut des correspondants de terrain vis-à-vis des Délégations. (b) ECHO doit systématiquement conclure des accords avec les plans d'évacuation UN existant dans les zones à risques, lorsque le (a) ne s'applique pas. (c) Il faut revoir les termes du FPA⁹, art. II: les partenaires doivent s'engager à prendre toutes les mesures de sécurité, et non "des" mesures 'susceptibles de favoriser la sécurité'.
- Il y a un besoin de coordination –ou plutôt de complémentarité- avec les agences UN. Une répartition réaliste des tâches avec le HCR dans les projets d'auto-suffisance s'impose. Si un dialogue fructueux sur le terrain s'avère difficile, nous recommandons une évaluation conjointe à ce sujet. En ce qui concerne les graves déficiences du PAM vis-à-vis de son mandat, il est recommandé que les donateurs de l'UE (Commission et Etats membres présents au HAC¹⁰) qui détiennent des sièges au Conseil exécutif de l'agence y appliquent des pressions cohérentes pour rectifier la situation.
- Il faut encourager le support des actions de ECHO par le Co-financement ONG et si possible par les coopérations bi-latérales, en visant (i) le renforcement structurel du CRS, (ii) les écoles de formation professionnelles, (iii) l'adduction et la purification de l'eau potable (priorité à Dakhla), et (iv) l'équipement des jardins potagers et de la ferme avicole.

A.4. Leçons apprises

- Afin d'éviter les situations de blocage et tirer le meilleur parti du LRRD avec les autres services de la CE, il est important de préciser les critères d'intervention, de retrait et le cadre d'action de ECHO. Cette leçon à caractère très général et de long terme devrait surtout s'appliquer aux crises futures:
 - (i) Un critère essentiel d'intervention de ECHO doit être une perspective/volonté réelle des autres services de la Commission d'organiser une transition vers le LRRD après la période d'urgence.
 - (ii) Le critère de retrait doit être l'amorce d'un agenda par les autorités locales, ou par ceux qui devront assurer la viabilité des efforts de redressement. Un tel agenda correspond nécessairement à des considérations politiques locales qui diffèrent généralement des critères techniques de vulnérabilité humanitaire. ECHO n'étant pas structuré pour assurer la vision politique nécessaire ni pour établir des PIUs, etc... il est temps d'organiser la transition dans les meilleures conditions.
 - (iii) L'objectif global du cadre logique de chaque projet (v. *supra* A3, pt 1) doit servir de cadre d'action. Il doit lui-même correspondre à l'objectif global défini par l'UE pour la crise concernée.
- ECHO n'a pas actuellement la capacité institutionnelle de s'occuper de réhabilitations spécialisées (par ex. hospitalières), qui de plus doivent être insérées dans une perspective de viabilité garantie sur le long-terme. Il vaut donc mieux s'abstenir, ou viser des projets de substitution plus simples, si nécessaire. Il ne faut pas non plus laisser la mise en œuvre d'un projet de réhabilitation divisée entre deux partenaires différents sans établir au préalable un mécanisme de coordination.
- ECHO a un besoin clair d'une structure d'assistance technique souple et rapide (registre de consultants extérieurs pré-sélectionnés, experts de terrain ou staff spécialisé et disponible,...).

⁹ Framework Partnership Agreement, contrat cadre de partenariat qui lie ECHO à ses partenaires

¹⁰ Humanitarian Aid Committee, Comité d'aide humanitaire.

**RAPPORT
PRINCIPAL**

B. RAPPORT PRINCIPAL

B.1. Note méthodologique

L'évaluation a couvert les plans globaux élaborés par ECHO en faveur des réfugiés Sahraouis dans la région de Tindouf (Algérie) en 1999 et en 2000. Ces plans correspondent aux quatre décisions suivantes:

- ECHO/DZA/217/1999/01000 (1.850.000 Euros)
- ECHO/DZA/217/1999/02000 (5.650.000 Euros)
- ECHO/DZA/217/2000/01000 (4.935.000 Euros)
- ECHO/DZA/217/2000/02000 (9.000.000 Euros)

Le briefing eut lieu le 14 février 2001 dans les locaux de ECHO. Il fut suivi de deux jours d'étude des dossiers. Les visites de terrain en Algérie se déroulèrent du 18/02 au 09/03, y compris 12 jours dans les camps de réfugiés près de Tindouf, du 23/02 au 06/03. Le consultant chargé de l'évaluation des secteurs réhabilitation et produits non-alimentaires était Mr Michel Van Bruaene, également chef d'équipe.

Outre l'examen des plans globaux au travers des critères standards d'évaluation (pertinence des objectifs, efficacité, efficience, impact et visibilité de la stratégie), la mission avait aussi comme objectif spécifique (point 5.1. des TdR) l'analyse de la position et du devenir de ECHO dans le contexte d'une crise oubliée à haute teneur politique où l'Office humanitaire se trouve plongé depuis sept ans, sans autre perspective qu'un référendum sans cesse reporté. Situations politique, socio-économique, cohérence de l'aide internationale, présence de l'UE (Union Européenne), transition vers le développement devaient donc être évaluées. Pour ce faire, l'évaluation eut l'occasion de rencontrer la plupart des acteurs-clé de l'aide internationale: le desk de ECHO à Bruxelles et le correspondant en Algérie, les agences UN (Nations Unies) –PAM (Programme alimentaire mondial), HCR (Haut Commissariat aux réfugiés)- à Alger et sur le terrain ; les principaux Etats membres de l'UE intéressés (Suède, Italie, Espagne et Belgique, le responsable de l'aide française étant absent) ; le Croissant rouge algérien (CRA) qui s'occupe de la logistique depuis Oran, les partenaires présents à Tindouf (CISP/Italie, Medico/Allemagne et la Croix rouge espagnole, Oxfam/Belgique ayant été rencontré à Bruxelles) ; enfin, le Croissant rouge Sahraoui (CRS) et un maximum de bénéficiaires. Tous les camps de réfugiés purent être visités par l'équipe d'évaluation, à l'exception de Aousserd. Une étude spécifique est consacrée dans ce rapport au cas de l'hôpital régional de Dakhla. Il faut aussi souligner que l'évaluation eut la chance d'assister le 27 février au 25ème anniversaire de la RASD (République Arabe Sahraouie Démocratique).

Il convient de manifester ici à tous nos plus vifs remerciements pour l'accueil et la patience qu'ils nous ont réservé, ainsi que pour les avis et les renseignements qu'ils ont bien voulu partager.

B.2. Contexte

B.2.1. Situation politique et socio-économique

Le Sahara occidental (252.120 km²), ex-Sahara espagnol jusqu'en 1976, fut revendiqué par le Maroc dès l'accession de celui-ci à l'indépendance en 1957. Cette situation délicate fut encore exacerbée par les richesses du territoire: pêche côtière, ports, et les énormes réserves de phosphate de Bu Craa.

Poussée par la 'Marche verte' marocaine, l'Espagne instaura en novembre 1975 une administration transitoire conjointe à l'issue de laquelle les habitants du territoire (majoritairement en faveur d'une indépendance) décideraient de leur avenir.

Lorsque les Espagnols commencèrent à se retirer, le Maroc et la Mauritanie s'entendirent pour se partager le territoire (les 2/3 les plus riches allant au Maroc), et la guerre éclata. L'Algérie qui se voyait mise à l'écart aida les habitants –les Sahraouis- à organiser la lutte armée du Front Polisario contre l'occupation marocaine, et accueillit près de 155.000 réfugiés dans la région frontalière de Tindouf.

En 1976 fut fondée la RASD, qui fut reconnue par 73 pays, dont une majorité de 'non-alignés' et quelques satellites de l'URSS comme Cuba. Un cessez-le-feu ne fut signé qu'en 1991, lorsque l'ONU parvint à imposer une proposition de référendum qui fut entérinée par les deux parties. La MINURSO (Mission des Nations Unies pour le référendum au Sahara occidental) fut alors créée. Les choses piétinèrent cependant jusqu'en 1997, lorsqu'une initiative menée par J. Baker relança enfin l'identification des votants.

Le calendrier prévu dans le rapport du Secrétaire Général en date du 13 mai 1999, prévoyait le début des opérations de rapatriement en mars 2000 et la tenue du référendum en juillet 2000. Jusqu'au 15/01/2000, le référendum s'annonçait sous un jour favorable pour les Sahraouis, avec près de 86.500 inscrits, presque tous contre la position marocaine. C'est alors que le Maroc introduisit quelques 131.038 demandes de recours. La MINURSO déclara que les procédures nécessaires repousseraient par conséquent le référendum à 2002 au plus tôt. Entretemps, et contre ses engagements antérieurs, le Maroc déclara ouvertement (fin 2000) qu'il n'accepterait pas un référendum dont les résultats lui seraient défavorables. Le Conseil de Sécurité de l'ONU décida le 28/02/2001 d'accorder au Maroc un

délai de deux mois pour présenter une alternative crédible (la '3^{ème} voie'), faute de quoi le processus d'examen des recours se poursuivrait. Le mandat de la MINURSO fut étendu en conséquence.

Il est donc possible que la situation se prolonge encore longtemps, et engendre encore plus de 'fatigue des donateurs' face à cette crise oubliée -à moins qu'elle ne provoque un sursaut armé désespéré des Sahraouis, qui disposent de forces non négligeables (la plupart des hommes valides sont mobilisés) et savent ce qu'une guérilla ou une campagne terroriste coûterait à l'économie et au tourisme marocain.

Aujourd'hui, la population sahraouie réfugiée depuis plus de vingt ans dans la région de Tindouf, est totalement dépendante de l'aide internationale. 155.000 réfugiés, essentiellement composés de femmes, enfants et vieillards, subsistent péniblement dans quatre vastes camps au sud-est de Tindouf (appelés wilayas) qui portent les noms de villes du Sahara occidental: Smara, El-Aayoun, Aousserd, et Dakhla. Les camps sont complétés de trois grandes écoles-internats ("27 février", "12 octobre" et "9 juin"). Le tout est dirigé depuis la 'cité administrative' de Rabouny où se situe aussi le CRS (voir Annexes IV et V).

Depuis 1976, les Sahraouis sont en effet devenus un véritable Etat en exil. Bien que la majorité d'entre eux vivent dans des conditions désespérément précaires à Tindouf, ils se sont (fort bien) organisés sur le seul modèle qui s'offrait à eux à l'époque, celui qui était exporté par l'ex-URSS et ses satellites. Cadres politiques, parti unique, armée, organisations de masses en sont les piliers et recueillent apparemment une adhésion sans faille parmi les réfugiés. Le discours officiel de tous reste sans conteste le retour dans un Sahara occidental indépendant du Maroc, quelque soit le prix à payer dans les camps.

Il est important d'insister sur le fait que cette structure 'paléo-communiste' est largement estompée par la remarquable vitalité de la culture traditionnelle des Sahraouis, qui ne peut qu'engendrer la plus vive sympathie. Hospitalité débordante, entraide et honnêteté (les Sahraouis sont restés une société presque sans argent), ouverture sur le monde, contact avec la nature se conjugent avec beaucoup d'intelligence.

B.2.2. Besoins humanitaires et plans globaux

Le principal besoin humanitaire des réfugiés sahraouis (qui n'est pas traité dans le présent rapport sectoriel) est celui de l'aide alimentaire. Il faut néanmoins préciser que L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) préconise une ration journalière minimum de 2.100 kilo-calories par personne, qui doit être fournie par le PAM. Cette ration est fréquemment tombée de 15% et plus en 2000 : 1.803 Kcal en juin, 1.684 en juillet et 1.781 en septembre, alors que la part de ECHO dans l'apport calorique en produits de base montait à plus de 71% du total. La situation au cours des premiers mois de 2001 fut encore pire : 1.578 Kcal en janvier, 1.144 en février, et seulement 833 en mars.

En ce qui concerne les produits non-alimentaires (hormis l'aide médicale et hygiénique, traitée par le rapport sectoriel), les besoins sont immenses et sans cesse renouvelés: tentes, couvertures, vêtements, outillage et pièces de rechange, gaz, éducation et formation, adductions d'eau, réhabilitations... La question de l'auto-suffisance est rendue aléatoire par le déficit permanent en produits urgents, le contexte politique, et l'hostilité de l'environnement.

La question corollaire qui se pose ensuite est celle du nombre de personnes vulnérables qui doivent faire l'objet de l'aide humanitaire. Le HCR avait évalué depuis le début des années 1980 ce nombre à 80.000 parmi une fourchette variable de 125.000 à 165.000 réfugiés, sans jamais pouvoir étayer l'un ou l'autre chiffre. ECHO avait quant à lui toujours accepté le nombre approximatif de 155.000 bénéficiaires dans les camps de Tindouf, qui ne sont quasiment peuplés que de femmes, d'enfants et de vieillards. Ce n'est qu'en mars 2000 que le HCR et le PAM se sont finalement alignés, à l'issue d'une évaluation commune. Les agences UN se sont basées sur une extrapolation des données du pré-enregistrement, mais aussi sur les chiffres fournis par le CRS (voir Annexe V).

Récapitulatif des contributions ECHO de 1993 à 2000 (chiffres en Euros) :

Type d'aide	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Alimentaire	225 000	900 000	10 400 000	5 000 000	5 800 000	15 570 000	5 500 000	11 680 000	55 075 000
Médical	300 000		400 000	1 400 000	600 000	1 630 000	1 250 000	1 130 000	6 710 000
Logist/Réhab		700 000	100 000	600 000	600 000		750 000	1 125 000	3 875 000
Total	525 000	1 600 000	10 900 000	7 000 000	7 000 000	17 200 000	7 500 000	13 935 000	65 660 000

B.2.3. Contraintes

Les contraintes dues à la logistique et à l'environnement sont bien connues: 1.600 km de route entre Oran et Tindouf, zone militaire à l'accès contrôlé, usure des camions du CRS sur les mauvaises pistes, aridité totale du sol, salinité de l'eau souterraine...

Les principales contraintes sont cependant d'ordre politique, créées par des agendas contradictoires:

- Volonté des autorités algériennes (surtout l'armée) de continuer à contrôler un atout dans leur stratégie politique nationale et régionale.

- Politique d'usure du Maroc, qui compte sur la dégradation constante de la situation des Sahraouis.
- Manque de cohérence ou d'intérêt des grands Etats, tributaires de leurs intérêts propres dans la région (économiques et historiques), ou qui ne désirent guère s'engager dans une crise aussi oubliée.
- *Last but not least*, agenda politique propre des Sahraouis eux-mêmes, soutenu par de nombreuses ONGs politiquement engagées. Il en résulte un manque impressionnant de transparence dans les chiffres et statistiques des réfugiés (tenus secrets pour cause de référendum) dont souffre l'efficacité de toute l'aide humanitaire.

B.2.4. Capacités locales

La seule organisation locale en matière de distribution vers les camps (le CRS) est détaillée au chapitre B.6.3. Le CRS assure du point de vue sahraoui un contrôle quasi-exclusif de l'accès de l'aide humanitaire vers les camps, et de sa répartition parmi les daïras (communes).

La distribution finale est gérée au niveau des daïras. Il y a 25 daïras réparties entre les quatre grands camps, chacune regroupant de 5 à 7.000 personnes. Chaque daïra est dirigée par un conseil d'une vingtaine de responsables (essentiellement des femmes) qui se partagent les fonctions essentielles de toute municipalité. Le conseil, bien entendu 'politiquement correct', organise la distribution de toute aide au travers de 'comités de distribution' qui regroupent chacun approx. 150 personnes (un trentaine de familles).

Un accroissement de la capacité technique locale est évidemment freiné par le manque de places disponibles au sein de l'administration sahraouie, l'absence de salaires (ce qui est en train de changer), et les tentatives d'émigration qui en découlent de la part les jeunes diplômés. Ceux-ci sont cependant handicapés par leur passeport algérien ou mauritanien, d'où une frustration montante.

B.3. Pertinence des plans globaux et de la stratégie de ECHO

Dans la situation actuelle d'une perspective de référendum sans cesse refoulée et d'une montée de la tension dans les camps du fait des déficiences du reste de l'aide internationale, la stratégie de ECHO vise à essayer de maintenir des conditions de vie minimales pour les réfugiés, avec comme objectif final de favoriser autant que possible le processus de paix.

Cette stratégie est en accord avec les décisions des Nations Unies, soutenues par l'Union Européenne. Elle est aussi en accord avec la Déclaration de Barcelone de novembre 1995, et surtout son volet 1 ('définir un espace de paix et de stabilité'). Le Parlement européen enfin a adopté le 16 mars 2000 une Résolution dans laquelle il demande à la Commission de « renforcer l'aide humanitaire aux réfugiés sahraouis et l'invite notamment à accroître son aide humanitaire au peuple sahraoui, plus spécialement dans les secteurs alimentaire, sanitaire et éducatif ».

Les activités de réhabilitation et de distribution de produits non-alimentaires ont été réalisées au travers des contrats suivants: -1999/02003 (350.000 Euros, réhabilitation d'urgence par Solidaridad Internacional)

-1999/02008 (400.000 Euros, tentes fournies par la Croix rouge espagnole)

-2000/02001 (partiellement utilisé pour des couvertures par CISP, Italie)

-2000/02003 (partiellement utilisé pour du matériel de manutention par Oxfam/B)

-2000/02004 (partiellement utilisé Solidaridad Int/MPDL/PTM pour des tentes, des vêtements pour enfants et de la nourriture aviaire).

Dans le contexte politique et socio-économique actuel des réfugiés sahraouis, la pertinence globale des activités financées par ECHO dans les deux secteurs visés ne fait aucun doute. Des réhabilitations d'urgence s'imposaient, les tentes manquent toujours cruellement, des couvertures supplémentaires étaient une protection indispensable contre les nuits glaciales, une manutention efficace reste une priorité, et la nourriture livrée à l'élevage avicole de Rabouny permet d'assurer un complément indispensable en protéines animales (œufs frais) aux réfugiés.

La pertinence spécifique de certaines activités mérite cependant une redéfinition de la politique de ECHO, surtout en ce qui concerne la réhabilitation –nécessairement spécialisée- suivie du ré-équipement d'une structure hospitalière gravement dégradée (hôpital du camp de Dakhla, contrat 1999/2009, voir B.5.1).

Plus importante encore, la question de la pertinence de la présence même de ECHO, isolé des autres services de la Commission dans une 'crise oubliée' après plus de sept années d'efforts, doit être clairement posée. Des leçons seront tirées et des recommandations émises en termes de critères d'engagement, de ligne de conduite, de transition vers le LRRD et de cohérence globale au sein de la Commission.

Il y a cependant un risque de voir ECHO obligé de prendre une part de plus en plus importante dans l'aide internationale, du fait des déficiences répétées du PAM et du HCR (voir chap. B.4.1 et B.7.1.).

B.4. Coordination et cohérence de l'aide internationale

La coordination internationale s'articule autour de deux réunions mensuelles, l'une de coordination proprement dite à Alger (menée par le PAM, à laquelle participent le HCR, ECHO, et le CRA/CRS), et l'autre de planification à Tindouf. Cette dernière est dirigée par le HCR et regroupe le PAM, les CRA/CRS, et les ONGs. Ces réunions se résument malheureusement à un exposé assez passif d'informations, où l'on donne l'état des arrivages et l'on essaye d'éviter les duplications. Aucune coordination proactive (décisions communes et répartition des tâches) n'a lieu. L'incapacité flagrante de la communauté internationale à se coordonner réellement constitue la plus grave menace pour la stratégie de ECHO. Cette incapacité est due au contexte essentiellement politique de la crise, lequel place toute l'aide humanitaire en porte-à-faux face à un véritable Etat en exil qui fait preuve d'une détermination apparemment sans failles. Il faut bien qualifier de réfugiés les 155.000 personnes vulnérables mais motivées qui vivent dans les camps, faute de terminologie plus appropriée.

Le HCR et le PAM ont été encore davantage victimes que ECHO du manque de transparence ambiant. Rappelons que ce n'est qu'en mars 2000 que ces deux agences ont finalement accepté le chiffre de 155.000 réfugiés vulnérables, après l'avoir plafonné pendant des années à 80.000. Il en est surtout résulté un déficit plus visible de l'aide. Aucune des principales autres agences humanitaires UN (UNICEF –sauf une section des Baléares-, OMS, OCHA) n'est présente, sans parler des FAO, PNUD/OPS et HABITAT. Le FNUAP (Fonds des Nations unies pour la Population) a soutenu un très petit programme (217.910 US\$) de santé reproductive. Aucun CAP (Consolidated Appeal) n'a été lancé.

B.4.1. PAM

Les retards et les déficits récurrents du PAM dans la réalisation de son mandat (panier alimentaire minimum de 2100 kilo-calories/jour) traduisent bien le malaise de cette agence face à une crise désespérément oubliée. Les livraisons annoncées dans le cadre budgétaire jusqu'en 2002 (13,9 mill. US\$ par an) ont récemment été réduites à un catastrophique 18,46% des quantités prévues. En effet, après les six premiers mois d'exécution du programme, seules 2.496 T de nourriture étaient arrivées sur 13.517).

Le nouveau représentant a entamé des efforts méritoires pour redresser la situation ('visite des ambassades' organisée à Tindouf en février 2001), ce qui risque d'être difficile. Il faut souligner que la structure du PAM en Algérie est beaucoup plus faible que celle du HCR: l'agence ne bénéficie que de deux expatriés, l'un basé à Alger et l'autre itinérant, qui dépendent du bureau régional du Caire, en Egypte. Enfin, le précédent représentant n'avait pas non plus de niveau hiérarchique suffisant, ce qui empêchait paraît-il les contacts au niveau approprié. Les nombreuses promesses du PAM au CRA/CRS d'accorder l'accès au réseau d'information logistique 'Compass', afin de mieux anticiper les arrivées à Oran et d'accélérer les dédouanements ne se sont jamais complètement concrétisées.

La stratégie de ECHO vis-à-vis du PAM se veut complémentaire et non substitutive, afin de forcer l'agence UN à assumer son mandat. Cependant, un pas important dans le renforcement du rôle de ECHO (et quelque peu en contradiction avec sa stratégie) a été pris au cours de l'évaluation: une nouvelle décision d'urgence de 3,77 mill. Euro devrait permettre de constituer une réserve de 3 mois du panier alimentaire de base du PAM. Cette réserve, promise depuis longtemps par le PAM et toujours retardée, est d'une importance primordiale pour la sécurité alimentaire des Sahraouis. Il faudra cependant trouver un mécanisme sûr qui garantisse son utilisation en tant que telle, afin d'éviter que ECHO ne se substitue au PAM, même partiellement. Il faudra aussi envisager de nouvelles surfaces de stockages bétonnées à l'entrepôt CRS de Rabouny (également promises par le PAM, et inachevées).

B.4.2. UNHCR

Le UNHCR, dont le mandat de base est la protection des réfugiés (c-à-d les victimes généralement passives d'une crise pour qui toute aide est la bienvenue) se trouve ici confronté à l'agenda politique de l'Algérie et des Sahraouis, lesquels ne sont pas disposés à accepter n'importe quelle panacée humanitaire qui irait à l'encontre de leur objectif, quitte à en souffrir. D'autre part, le projet de rapatriement dont s'occupe aussi le HCR apparaît de plus en plus évanescant.

Le HCR s'est par conséquent concentré sur son troisième objectif, l'auto-suffisance des Sahraouis, dont l'axe principal se concentre sur les forages et l'adduction d'eau potable. L'agence se heurte cependant aux contraintes déjà évoquées en B.2.3, et les projets restent inachevés (180.000 US\$ ont été investis à Dakhla pour de l'eau impropre à la consommation) ou irréalistes (un nouveau projet de 400.000 US\$ à El-Aayoun qui n'avait pas encore débuté en février devrait être terminé 'impérativement' pour la mi-juin). Le HCR semble de plus disperser ses efforts au travers d'un véritable saupoudrage de petits projets, eux aussi souvent incomplets.

Le budget du HCR a été réduit de plus de 10% entre 1999 et 2000, passant de 3,5 mill. US\$ à 3,1 millions. Un certain désarroi se reflète dans les dépenses réelles pour l'année 2000, qui ne sont que de 2,1 mill. US\$, ou 68% du budget.

Le manque de contrôle de la situation se traduit aussi par l'absence de chiffres fiables, souvent promis et jamais obtenus (ce qui avait déjà été constaté par les évaluations ECHO de 1995 et de 1997). Le HCR a tenté d'expliquer ses difficultés de livraisons de thé et de levure par une 'augmentation inattendue du nombre de consommateurs', alors que celle-ci correspondait pourtant bien aux nouveaux chiffres des bénéficiaires acceptés par le HCR et la PAM en mars 2000. Même la protection minimale des réfugiés (les tentes), n'est plus couverte en totalité et doit être suppléée par ECHO (voir chap. B.5.2).

Il est à craindre que la présence de l'agence ne se réduise encore plus une fois "l'objectif atteint", ne laissant qu'une présence de plus en plus symbolique et des 'contingency plans'.

B.4.3. Société civile espagnole

L'aide de la société civile espagnole paraît à la fois importante mais trop diffuse pour pouvoir être comptabilisée en totalité, ce qui correspond aux conclusions de l'évaluation récente de la coopération Espagnole (besoin de coordination). Les quelques chiffres disponibles sont cependant impressionnants. Les Sahraouis ont établi des relations bilatérales avec la totalité des 17 gouvernement autonomes, et les jumelages concernent 360 communes espagnoles (que se répartissent les 25 daïras sahraouies). L'aide recensée des communautés autonomes se montait à 223,9 mill. Ptas (1,35 mill. Euros) en 1999, et à 192,7 mill. Ptas (1,16 mill. Euros) en 2000. Des missions médicales viennent aussi régulièrement. Pourtant, la forme la plus sensible de l'aide de la société civile espagnole est celle accordée par les familles qui accueillent de jeunes Sahraouis pendant les mois d'été. Ce nombre était généralement de 7-8.000, mais devrait monter à 11.000 en 2001. Le directeur de l'école du 9 juin a estimé que 70% au moins des pré-adolescents avaient pu bénéficier de telles vacances –et de l'influence culturelle qu'elle entraîne. L'aide directe des familles espagnoles (vêtements, etc..) est certainement considérable, et tous les camps sont à leur tour remplis de visiteurs lors des périodes de congés.

B.4.4. Autres intervenants

Le manque de complémentarité dans la politique de certains Etats membres vis-à-vis des Sahraouis et leur profonde implication historique et économique dans la région a jusqu'à présent repoussé toute possibilité de Position Commune de l'UE (PESC ?), ce qui a fortement contribué à enfermer ECHO dans son dilemme actuel.

Par contre, les donations bilatérales régulières (surtout alimentaires) constituent une aide précieuse face aux carences du PAM. Parmi les principaux donateurs réguliers, on notera à nouveau l'Espagne (via cette fois l'agence de coopération) avec 1,74 mill. Euros, l'Italie (1,55 mill. Euros) et la Belgique (0,5 mill.). L'Allemagne a stoppé son aide bilatérale en 2000.

On compte enfin quelques pays tiers parmi les donateurs bilatéraux, dont la Suisse et surtout Cuba, qui assume une place importante dans la formation des jeunes diplômés et dans l'aide médicale.

B.5. Efficacité

C'est à partir de la fin de 1999 et surtout du début de 2000, suite au report du référendum, que l'on peut discerner une nouvelle orientation des demandes des Sahraouis vers la réhabilitation et le renforcement structurel dans les camps (adduction d'eau, extension des jardins..). Des propositions antérieures s'étaient trouvées en butte au refus diffus des Sahraouis (sauf en ce qui concerne les hôpitaux et autres structures dans les 'territoires libérés'), qui pensaient pouvoir retourner rapidement chez eux.

B.5.1. Réhabilitation (Etude spécifique concernant l'hôpital régional de Dakhla)

Historique

Le 15/02/2000 débuta la phase opérationnelle du contrat ECHO/DZA/217/1999/02009, signé avec le partenaire espagnol Solidaridad Internacional (SI). Le projet avait une durée initiale de 6 mois seulement (jusqu'au 15/08) et visait avec un budget très réduit (350.000 Euro) la 'réhabilitation d'urgence des bâtiments scolaires et de santé très gravement dégradés afin de garantir des conditions minimales de salubrité et de sécurité', soit pas moins de 14 écoles primaires (sur 22 dans les wilayas), 24 crèches (sur 26), ainsi que 3 hôpitaux régionaux et le dispensaire du '27 février'. Cet objectif ambitieux était indiscutablement pertinent, vu l'état dangereux des bâtiments. Pendant de nombreuses années rien n'avait été fait, souvent même depuis leur construction en matériaux légers entre 1978 et '88. De fait, les Sahraouis, suivi en cela par les donateurs, considérèrent pendant toutes ces années qu'un retour était imminent et qu'une réhabilitation ne s'imposait donc pas. Il fut même spécifié dans l'identification du projet que des travaux de réhabilitation plus élaborés ('luxueux', sic) pourraient motiver la population sahraouie à rester dans les camps. La rénovation légère envisagée (portes, fenêtres, toits de tôle, peintures) fut appliquée avec succès aux écoles et aux crèches visitées par l'évaluation. Il semble en avoir été de même dans les trois hôpitaux régionaux qui étaient structurellement les mieux conçus, les moins délabrés, et logistiquement les plus accessibles (Smara, El-Aayoun, Aousserd). L'hôpital de Smara fut évalué en détail au cours de la mission.

Les limites du projet (manque de rigueur technique dans l'identification et le suivi, dûs à l'habituelle confiance aveugle de beaucoup de partenaires face aux demandes des Sahraouis, et en conséquence budget et agenda trop réduits) furent cependant mises en lumière –malheureusement- en ce qui concerne l'hôpital régional de Dakhla¹¹.

La situation de Dakhla était très différente des autres hôpitaux, pour plusieurs raisons:

- Le bâtiment n'avait pas été conçu à l'origine pour abriter un hôpital, mais un centre de repos pour personnes âgées. Ni la disposition des locaux, ni les possibilités en eau ou en électricité, ni les conditions d'hygiène élémentaires ne correspondaient à sa fonction.
- Dakhla est le plus grand et de loin la plus déshéritée des wilayas (les 38.500 habitants de ce camp sont considérés comme 'les réfugiés parmi les réfugiés'). Les camions qui l'approvisionnent en tout depuis Rabouny doivent parcourir 165 Km, dont 140 Km de mauvaises pistes (voir carte, Annexe IV(ii)).
- Pour surmonter précisément ces désavantages, le projet de Dakhla se voulait plus ambitieux qu'ailleurs. La réhabilitation devait notamment préparer l'hôpital à recevoir un équipement complet (dont des appareils sophistiqués) qui seraient livrés par un autre partenaire de ECHO, Terre des Hommes –Italie (TdH, contrat 2000/02005).

Problèmes contractuels

Il paraît vraisemblable que le coordinateur de SI (le seul expatrié du projet) se soit progressivement senti dépassé par l'ampleur de la tâche à Dakhla, et n'ait pas su réagir de manière appropriée. En août, une prolongation du contrat jusqu'en décembre 2000 fut demandée et obtenue de ECHO. Dans cet amendement, la seule modification budgétaire concernait un transfert de l'équivalent de 2 mois de coordination (sur 4) vers le poste réhabilitation, alors que le calendrier des travaux prenaient du retard et que le monitoring du maître d'oeuvre devenait donc encore plus essentiel. Face aux demandes de plus en plus pressantes de ECHO, SI se contenta de répondre (jusqu'à la fin décembre) que tout allait bien... Une visite du nouveau correspondant de ECHO en décembre donna lieu à de nouvelles promesses de SI, qui se concrétisèrent essentiellement par une couche de peinture à l'eau sur les murs (y compris aux soins intensifs), et par quelques travaux bâclés dans les endroits qui devaient recevoir le gros matériel de TdH.

Constatations de l'évaluation: coordination et suivi

- Il apparaît que le manque de qualité technique dans l'identification et le suivi du projet par le maître d'oeuvre SI est flagrant. Il nous a été dit à Dakhla (pas par SI dont le coordinateur était rentré en Espagne) que l'ONG voyait sa mission sous l'angle d'un financement, et non comme de la supervision. Cette optique, si elle se vérifie, est totalement en contradiction avec la fiche de suivi d'opération de ECHO qui précise dûment que "l'ensemble des activités relèvent de l'entière responsabilité de l'ONG" et que "le contrôle des travaux par un expatrié est obligatoire (pour 'éviter les erreurs de l'opération SPF' ?)".
- D'autre part, le manque structurel de capacité de ECHO à suivre ce type de projet (surtout lorsqu'il se passe mal) n'en est pas moins évident. Le départ du précédent correspondant pour l'Algérie (en novembre 1999) et l'installation du nouveau (juin 2000) donna lieu à un long intermède pendant lequel ECHO dû s'en remettre entièrement à ses partenaires, et les retards de SI s'accumulèrent. D'autre part, ECHO ne dispose toujours pas d'un outil d'assistance technique, interne ou externe (par ex. un registre d'experts), qui lui permettrait de procéder rapidement et professionnellement à un état des lieux dans ce genre de situation.
- A ce propos, il est d'usage dans les projets de construction qu'un maître d'oeuvre soit supervisé par un expert travaillant pour le compte du bénéficiaire / client. Or, dans ce projet le bénéficiaire (le CRS, au nom des ministères de la Coopération, de la Construction et de la Santé) s'est retrouvé en même temps dans la position de sous-traitant de SI, en lui fournissant les équipes de main d'oeuvre. Ces équipes étant d'une part la cause d'une bonne partie des retards et malfaçons, et SI ne voulant pas se brouiller d'autre part avec la cause sahraouie, il s'est constitué de fait un cercle vicieux presque parfait.
- Enfin, l'utilisation sur un projet complexe de deux maîtres d'oeuvre différents (SI et TdH) sans établir au préalable un mécanisme de coordination est une recette de catastrophe.

Constatations de l'évaluation: exécution des travaux

L'équipe d'évaluation a pu faire les principales constatations suivantes lors de sa visite du 03 mars 2001:

- L'entrée principale de l'hôpital était restée beaucoup trop étroite pour un accès convenable des malades vers les urgences.
- Des travaux hâtifs et inappropriés étaient toujours en cours dans les locaux destinés à recevoir les équipements de rayons X (toiture menaçant de s'effondrer, pas d'isolation ou de protection contre la poussière..)

¹¹ Selon le correspondant de ECHO, les déficiences décrites dans ce chapitre ont fait l'objet de travaux urgents après le passage de l'évaluation. Les résultats semblent donner satisfaction à toutes les parties.

- Les murs intérieurs (sauf salles d'opération) étaient simplement badigeonnés à la peinture à l'eau, même aux soins intensifs, par exemple, où carrelages au sol et protection murale lavables sont un minimum impératif pour hygiène / désinfection.
- La seule source en eau de l'hôpital se trouve être une ancienne citerne extérieure maçonnée. Cette citerne semblait extrêmement sale (aucun travail n'y avait été fait). Elle n'est reliée à l'hôpital (à la cuisine uniquement) que par un tuyau (percé) de 1,5 pouce de diamètre (3,6 cm), totalement insuffisant. De nombreux services de "l'hôpital" ne disposent même pas d'un seul lavabo.
- Un petit groupe électrogène (62 KvA) est relié à l'hôpital par un câble non protégé. Il est censé fournir de l'électricité de 20H00 à 01H00 du matin, ce qui n'a pas pu être vérifié. Le groupe semble également déservir, par une prise pirate, un petit centre de télécommunication voisin.
- A l'intérieur, la plupart des prises électriques et des interrupteurs n'ont jamais été installés. Les câbles sortent des boîtes électriques par grappes serrées, ce qui rend toute réparation inutilement difficile.
- L'état des sanitaires à la fin des travaux vaut le détour. Les anciennes fosses septiques n'ont pas été vérifiées. Une nouvelle fosse a été creusée: elle est à ciel ouvert, à 8-9 mètres du mur extérieur de l'hôpital, face aux vents dominants (les fenêtres de l'hôpital n'ont pas de vitres). Enfin, de la gynécologie / pédiatrie de l'hôpital part un tuyau d'évacuation vers l'extérieur, mais celui-ci ne conduit à aucune fosse; il devrait se déverser directement dans le sable.
- Last but not least –et peut-être heureusement- la visibilité de ECHO sur l'hôpital de Dakhla comme sur les autres bâtiments réhabilités est totalement absente.

En conséquence, toute réhabilitation future devra (i) se limiter aux types de réfections d'urgence déjà effectués avec succès et (ii) faire l'objet d'une identification préalable rigoureuse, notamment en ce qui concerne les projets des autres donateurs. Une coordination sectorielle est à favoriser.

B.5.2. Produits non-alimentaires

-Les équipements humanitaires demandés avec le plus d'insistance et d'arguments par les Sahraouis sont les tentes ('jaimas'). Les tentes font évidemment partie de la tradition culturelle des Sahraouis et sont absolument indispensables pour abriter les familles de réfugiés pendant les mois d'été où la température fait ressembler à de véritables fournaies les petites maisons de terre cuite. Une tente de bonne qualité ne peut cependant guère résister à plus de cinq ans d'usage intensif et de tempêtes de sable. De plus, de nouvelles tentes sont régulièrement nécessaires pour abriter les jeunes ménages et éviter ainsi les conflits sociaux. Les besoins annuels sont par conséquent de 5.000 tentes environ, dont seulement 2.000 sont fournies par le HCR –si les fonds sont là. ECHO a donc entrepris d'aider à combler un déficit qui s'était accumulé. Un premier contrat pour les pièces détachées de 1.000 tentes –qui doivent servir à en réhabiliter 2.700 (n° 1999/02008), presque complété à présent, a été signé avec la Croix rouge espagnole (CRE). Un autre contrat de 1.500 tentes est en cours avec Solidaridad (2000/02004), mais les livraisons n'avaient pas encore commencé lors de l'évaluation. L'évaluation a insisté auprès des Sahraouis pour que des chiffres précis soient fournis concernant les besoins en matériel aussi coûteux.

Un exemple frappant du manque de transparence fut également mis en lumière à cette occasion: le CRE avait reçu des Sahraouis les listes de distribution des tentes, où chaque bénéficiaire avait dûment donné un numéro de carte d'identité ou de carte de distribution. L'existence de ces deux documents était restée confidentielle jusque là, et le CRE avait dû s'engager à ne pas donner de copie de ces listes à ECHO !

-L'équipement de manutention livré par Oxfam/B à l'entrepôt CRS de Rabouny (1 élévateur de 25T, 2 élévateurs de 2,5T et un tapis roulant) était extrêmement nécessaire et correspond parfaitement à la requête du CRS. Seul le tapis roulant avait subi des dommages lors du dépotage du container à Oran. Comme il n'avait pas encore été testé, il est difficile d'estimer son état réel. Contrairement aux chariots élévateurs, le tapis n'avait pas été livré avec des pièces de rechange ou un manuel d'instructions. Il s'agit cependant d'un engin au principe simple, dont le maniement ne devrait pas poser de problème majeur.

-Les 37.000 couvertures du contrat CISP 2000/02001 sont destinées en priorité aux écoles-internats et aux hôpitaux. Les couvertures correspondent à un besoin évident et l'appel d'offre en cours est réalisé avec beaucoup de soins, mais l'on regrettera que les chiffres proviennent exclusivement du CRS, sans vérification¹².

-Les 8.000 vêtements pour enfants (256.000 Euros, contrat Solidaridad 2000/02004) ont eux aussi été achetés 'selon les besoins identifiés par les autorités sahraouies', c'est-à-dire à nouveau sans monitoring de l'ONG, alors que de nombreuses familles sont déjà soutenues par ailleurs par la société civile espagnole. Les vêtements n'étaient pas encore livrés lors de l'évaluation.

¹² ECHO confirme qu'un monitoring de la distribution sera bien effectué. Pour se faire, il faudra cependant obtenir au préalable une liste détaillée des besoins de la part du CRS. La même remarque s'applique aux vêtements.

Les pertes dues au transport sont extrêmement réduites. L'accord-cadre signé entre le consortium des ONGs et la cellule CRA/CRS prévoit le remboursement de tout matériel manquant à l'arrivée à Rabouny et semble bien fonctionner.

B.6. Efficience

B.6.1. ECHO, coût-efficience

L'efficience de l'organisation actuelle de ECHO (desk à Bruxelles et bureau à Alger) est excellente, dans les limites imposées par la structure de l'Office qui a besoin d'être encore renforcée (manque endémique de support technique propre, mesures urgentes de sécurité, clarification du statut vis-à-vis de la Délégation...et pas de correspondant entre novembre 1999 et juin 2000). La rapidité, le professionnalisme, la qualité et la quantité de l'aide sont hautement appréciés par les bénéficiaires, surtout lorsqu'on les compare avec les performances des agences UN. Cependant, ECHO, organisme d'aide humanitaire souple et rapide, se doit d'agir en fonction de critères techniques de vulnérabilité, apolitiques. L'Office est donc institutionnellement dépourvu de la 'vision' politique nécessaire à se dégager seul de ce type de crise.

Un calcul comparatif simpliste du rapport coût-efficience¹³ actuel entre ECHO et le HCR (organisation de terrain uniquement) se résumerait à 1 pour 43 (13,935 mill. Euros gérés par ECHO avec 1 correspondant et 1 assistante nationale contre 3,1 mill. US\$ gérés par le HCR avec 7 expatriés et 15 assistants locaux).

B.6.2. Les partenaires de ECHO

Les sept principales ONGs partenaires sont liées par un accord de consortium, qui n'a pas de valeur juridique, afin de se répartir les tâches (surtout les montants importants comme le lait en poudre) et de mieux négocier avec le CRA. L'origine du consortium remonte à 1996 (5 ONGs au début). En 2000 s'y ajouta une sorte de 'sous-consortium' des nouvelles ONGs espagnoles MPDL et PTM qui se joignirent à Solidaridad. Le manque d'organisation de ce consortium avait été critiqué par l'évaluation ECHO de 1997. Il semble que les choses aient évolué favorablement, encore que l'on soit toujours loin d'une utilisation optimum de toutes les potentialités du consortium, notamment en ce qui concerne l'identification et le monitoring. Les ONGs sont un des instruments de 'vision' du terrain dont dépend traditionnellement ECHO. Ici, l'engagement politique de la plupart des partenaires en faveur des Sahraouis, tout compréhensible qu'il soit, se traduit bien souvent par une confiance aveuglante dans la politique des autorités locales. ECHO se dit conscient du fait, mais aussi lié aux rares ONGs qui ont aidé ces réfugiés avec constance depuis parfois 25 ans (Oxfam/B est présent depuis 1975, et Medico/D depuis 1976). Il semble évident que certains parmi les partenaires les plus importants hésitent à s'engager dans une crise aussi peu porteuse. Cette réalité n'en reste pas moins un handicap gênant pour toute stratégie.

B.6.3. Les autorités locales

Le CRA est déjà évoqué ci-dessus et le sera encore en B.6.4. Il est l'organe principal du contrôle indirect effectué par les autorités algériennes sur l'entrée de l'aide humanitaire internationale dans le pays, et sur son acheminement vers les camps sahraouis. Il est de fait incontournable. Quoique souffrant très probablement des problèmes récurrents de l'Algérie, le CRA fait des efforts louables pour se montrer professionnel et efficace. En cas de problème majeur, le CRA devrait se référer à la direction des Affaires humanitaires du ministère des Affaires étrangères algérien.

Les relations avec les autorités sahraouies sont indiscutablement cordiales, mais teintées d'ambiguïté. Le gouvernement de la RASD et ses ministères n'étant pas reconnus par l'UE, le seul interlocuteur 'politiquement correct' pour ECHO est le CRS, encore que le CRS lui-même ne soit pas reconnu non plus par la FICR (Fédération internationale de la Croix rouge et du Croissant rouge) ! Quoiqu'il en soit, le CRS qui supporte tout le poids de la gestion et de la logistique à Tindouf (voir ci-dessous) a grand besoin de renforcement structurel. Le CRS emploie actuellement environ 120 personnes. Son organisation comprend: (i) le président et son chef de cabinet, (ii) le secrétaire général chargé des relations avec les ministères ainsi que du personnel, (iii) un directeur (problèmes techniques, réception et distribution) et (iv) un département des relations extérieures (ONGs, donateurs, cellule CRA/CRS à Oran, évaluation des besoins, et réunions de coordination).

B.6.4. Logistique et entreposage

L'organisation de la logistique en Algérie est assurée par une cellule commune CRA/CRS basée au port d'Oran (dédouanement, transport par camions vers Tindouf). La distribution finale aux bénéficiaires est ensuite assurée par le CRS. Le consortium des ONGs a signé en mars 2000 un accord-cadre bienvenu avec cette cellule, qui ne le met cependant pas à l'abri des retards du PAM et des soubressauts politiques algériens. Le CRA qui n'a toujours pas obtenu les avantages attendus du réseau informatique Compass du PAM, n'est pas non plus à l'abri des transports parfois fantasques de cette agence.

¹³ En prenant pour base de calcul: 1 pour les expatriés et 0,5 pour les assistants nationaux, tous grades confondus

Les prix convenus dans l'accord-cadre (89 Euros/tonne métrique pour le CRA et 12 Euros pour le CRS) correspondent aux estimations détaillées réalisées par l'évaluation de 1997. Ils semblent représenter un bon niveau par rapport aux prix du marché algérien qui grimpent parfois jusque 99 Euros pour le transport sur Tindouf. Les documents créés pour la gestion des transports sont tout-à-fait adéquats.

L'entretien des capacités d'entreposage à Rabouny sont en principe assurés par le PAM, qui ne remplit pas là non plus ses engagements. Les deux zones d'entreposages du CRS (produits alimentaires et non-alimentaires sont convenablement séparés) sont protégées par de véritables murailles de containers 'dernier voyage' alignés sur deux étages. Seule une ouverture bien protégée permet l'accès à l'intérieur de ces forteresses. De plus, certains des containers les mieux préservés sont utilisés pour le stockage de produits spécifiques ou comme espaces de réemballage des sacs abîmés pendant le transport.

L'entrepôt alimentaire, d'une capacité totale de 12-13.000T, comprend 8 magasins 'en dur' extrêmement délabrés (édifiés en 1981-82, 500T chacun) et 2 magasins plus modernes (1.000T chaque). D'après le CRS, le PAM aurait promis de construire aussi 10 plate-formes bétonnées pour les sacs de farine: seules 3 et demi ont été réalisées (capacité 5.000T)¹⁴. Il est important de comparer ces possibilités avec la nouvelle décision d'urgence de ECHO de constituer 3 mois de réserve (8.164T).

Le CRS dispose de 24 camions pour la distribution de nourriture et de gaz (dont 8 en bon état) et de 25 camions citernes pour le transport de l'eau (22 en bon état). Les 19 camions en mauvais état datent tous de 1990-92. La capacité de transport est de 12T vers les trois camps les plus proches, mais de 10T seulement vers Dakhla. Il y a un manque permanent de pièces de rechange, d'outils et de techniciens formés, malgré les projets du HCR dans ce domaine. Il n'y a par exemple aucun catalogue de pièces de rechange pour les camions Iveco, et il n'y a pas de concessionnaire pour camions Volvo en Algérie...

B.6.5. Qualité, quantités, délais

Qualité. Hormis le problème de la réhabilitation de l'hôpital régional de Dakhla (chapitre B.5.1), la qualité des projets non-alimentaires ne semble faire aucun doute.

Les quantités se révèlent par contre perpétuellement insuffisantes, du fait des déficiences du reste de l'aide internationale, déjà évoquées ailleurs.

Délais. Des délais sont intervenus dans le contrat n° 1999/2008 du CRE (fourniture de 1000 tentes). Le partenaire semble avoir connu des problèmes successifs: (i) avec les procédures de l'appel d'offre, (ii) avec le fournisseur pakistanais, et (iii) lors du dédouanement à Oran. Les retards importants subis par ce partenaire et d'autres dans leurs dédouanements à Oran entre septembre et novembre 2000 (notamment 4 mois d'attente pour le lait maternisé de CISP !), malgré l'accord-cadre, semblent avoir été causés par au moins deux facteurs: (i) une querelle de politique intérieure qui a entraîné la démission du président du CRA et de son adjoint. L'attribution des nouveaux pouvoirs de signature a pris du temps. (ii) Là-dessus s'est greffé l'arrivée tardive et massive de bateaux du PAM qui ont reçu la priorité sur les envois de ECHO, peut-être par décision politique algérienne.

Un point important à examiner avec attention par ECHO est celui des procédures d'appel d'offre ('Document 14'). Il a été rapporté à l'évaluation que les conditions du cahier des charges étaient très difficiles pour les fournisseurs algériens, notamment en ce qui concerne l'orge et la nourriture aviaire (aucun d'entre eux n'a malheureusement pu être rencontré). De plus, les partenaires se trouvaient en butte à de multiples questions de la part de fournisseurs potentiels mal renseignés.

Hors cas d'urgence humanitaire (besoin immédiat et non-prévisible), le document 14 prévoit qu'un appel d'offre local sera lancé pour tout achat de produits entre 45.000 et 150.000 Euros; il faut un appel d'offre international lorsque le montant est égal ou supérieur à 150.000 Euros.

Il est clair que ces deux cas de figures recouvrent la quasi-totalité des contrats des plans globaux. Si la procédure suivie garantit la transparence requise, ECHO doit cependant prendre en considération deux aspects parfois oubliés:

- Les contraintes réelles auxquelles sont soumis les fournisseurs locaux doivent être dûment étudiées et prises en compte dans les termes de l'appel d'offre.
- Il convient de ne pas suivre aveuglément les procédures standard de la Commission (par ex. Phare ou Tacis). L'expérience du consultant en ce domaine montre en effet que la durée moyenne d'un appel d'offre (entre la définition des spécifications techniques et la signature du contrat) est parfois de sept mois, ce qui est supérieur à la durée normale d'une opération de ECHO.

L'évaluation recommande par conséquent à ECHO d'étudier la mise en place d'un contrat-cadre de fournisseurs acceptables et expérimentés, ce qui permettrait de gagner beaucoup de temps tout en assurant la transparence. Ce type de contrat-cadre ferait lui-même l'objet d'un appel d'offre international normal, et pourrait rester ouvert à toute nouvelle candidature pendant 2-3 ans.

B.6.6. Monitoring et auto-évaluation

¹⁴ Le correspondant de ECHO rapporte que la 4^{ème} plate-forme a été achevée après la visite de l'évaluation. Le PAM va aussi installer une 5^{ème} plate-forme, mais ne s'être engagé à en construire 10 (chiffre CRS).

Pour les raisons citées en B.6.2., la seule idée d'un monitoring de la distribution, par exemple, est considérée par certains comme un 'manque de confiance'. Une approche cohérente et volontariste qui viserait à obtenir des chiffres fiables de vulnérabilité humaine essentielle (malnutrition grave, statistiques de mortalité) est cependant indispensable.

Nous n'avons pas pu identifier de processus d'auto-évaluation des partenaires dans les secteurs visés par le présent rapport. Au contraire, une proposition préparée par Oxfam dans le cadre du Co-financement ONG et visant au renforcement structurel du CRS (objectif valable en lui-même) ne comprend pas un seul exercice d'évaluation sur 5 années de mise en œuvre. Le projet propose par contre un monitoring, mais il s'agit de celui de la cellule de dédouanement du CRA/CRS à Oran.

B.7. Impact des plans globaux

B.7.1. Réduction des souffrances humaines

La stratégie de ECHO est globalement pertinente, efficiente et efficace. Son impact immédiat sur les besoins les plus urgents des Sahraouis est incontestablement positif. Par contre, son impact en termes de réduction durable des souffrances humaines est quasi-nul, de par la nature même de ECHO et son isolement. Une telle réduction ne pourrait venir que d'un changement politique majeur. Dans ce contexte, toute stratégie humanitaire aussi bonne soit-elle, ne peut être qu'un 'bouche-trou' face aux carences des autres si elle ne s'appuie pas sur une cohérence de l'UE au plus haut niveau. Une réduction durable des souffrances des réfugiés à Tindouf est de plus empêchée par l'aridité incontournable du terrain. La logique politique –surtout algérienne, mais aussi sahraouie– qui est à l'origine de la situation présente et qui continue à la contrôler ne peut tolérer une solution plus purement 'humanitaire', par exemple la dispersion des réfugiés vers des zones plus fertiles, et un risque de démobilisation. Le discours officiel est toujours que les réfugiés sont 'prêts à souffrir pour l'indépendance', ce qu'ils font en effet depuis 25 ans. Phénomène typique souvent rencontré dans les ex-pays communistes avant leur effondrement, il est très difficile de sortir de ce genre de dialectique, même lors d'une conversation privée avec une famille de base, tant que fonctionnent encore les organisations 'de masse' des Femmes, de la Jeunesse, etc...

Par contre, de multiples témoignages indirects (l'évaluation n'a pas eu l'occasion de discuter de ce problème avec des bénéficiaires concernés) parlent d'un sentiment de révolte grandissant parmi les adolescents et les jeunes diplômés formés à l'étranger, de plus en plus nombreux. Ces changements inquiètent visiblement les Sahraouis, qui ne peuvent guère les contrôler.

L'effondrement –passager, espérons-le– des livraisons du PAM a récemment fait gonfler la part de ECHO entre 50 et 65 % de l'aide humanitaire internationale réelle aux Sahraouis. D'autre part, le budget du HCR a été réduit de plus de 10% l'année dernière, et l'Allemagne s'est complètement désengagée en 2000. Ces chiffres montrent bien qu'il y a danger à ce que ECHO, de donateur majoritaire, ne devienne bientôt un donateur quasi-unique (mis à part la société civile espagnole), s'il n'y a pas une pression volontariste des bailleurs de fonds européens au niveau du Conseil exécutif des agences UN concernées pour qu'elles remplissent leur mandat. Une telle démarche pourrait aussi servir à garantir avec le PAM les modalités d'utilisation de la réserve de trois mois du panier alimentaire de base qui vient d'être décidé en urgence par ECHO (quelque peu en contradiction avec sa stratégie qui se voulait complémentaire et non substitutive).

B.7.2. Auto-suffisance, économie locale, capacity-building

La région de Tindouf, presque totalement aride, est incapable de subvenir aux besoins de 155.000 réfugiés (sauf pour l'énergie solaire). Au mieux, une petite centaine d'hectares de 'jardins potagers' protégés à grand peine, et une ferme avicole à l'équilibre précaire peuvent-ils fournir quelques légumes et œufs frais. Il est pourtant politiquement inacceptable de déplacer les réfugiés vers des zones plus fertiles. Toute tentative d'auto-suffisance doit de même tenir dûment compte du fait que les camps sahraouis se trouvent toujours en territoire algérien, à titre temporaire.

Cette situation rend extrêmement aléatoire sur le moyen ou le long terme toute tentative d'auto-suffisance à Tindouf, et il n'est pas dans les moyens ou le mandat de ECHO de la mener seul. Les efforts du HCR en ce domaine ne sont guère porteurs non plus. Etant donné les retards du référendum, des efforts de soutien à l'aide humanitaire d'urgence doivent cependant être menés dans certains secteurs-clé, notamment par le biais de propositions au programme du Co-financement ONG (voir chap. B.10).

La société sahraouie est restée jusqu'il y a peu traditionnellement 'sans argent', démonétisée. Cette situation change cependant rapidement, avec l'introduction de petites boutiques dans tous les camps, et l'influence culturelle des jeunes envoyés en masse dans les familles d'accueil européennes pendant les mois de vacances. Il est par exemple ouvertement question à présent d'un "soutien monétaire" aux médecins et infirmières sahraouis qui accepteraient de s'installer à Dakhla, parmi les 'réfugiés des réfugiés'. Le soutien envisagé varierait de 50-70 Euros/mois (infirmières) à 150 Euros pour les médecins.

Un bon exemple de ce qu'il est possible d'espérer –avec énormément d'acharnement et de bonnes compétences techniques- est la ferme avicole de Rabouny.

Cette ferme qui fut fondée en 1988 opère deux batteries de 25.000 poules pondeuses chacune (une troisième unité est à l'arrêt). Dans les conditions actuelles, elle permet de produire localement près de 13 millions d'œufs par tranche de 14 mois: dans ce total, les réfugiés sont censés recevoir en moyenne un œuf par semaine (priorité aux écoles, etc.). Le solde, soit approx. 10.500 plateaux de 30 œufs chaque mois, est destiné à la vente sur le marché algérien (Béchar). Les contraintes sont cependant considérables: transport, mais surtout coût de la nourriture aviaire (Il faut 2.100T par an, à +/- 290 Euros la tonne). Le prix de vente a aussi considérablement baissé (de 200 à 110 dinars le plateau, soit 1,5 Euro). La fourniture par ECHO de 1.400T de nourriture aviaire parvient par conséquent tout juste à équilibrer les comptes...

B.7.3. Environnement

Il ne semble pas y avoir d'urgence humanitaire à signaler en ce domaine.

Un problème d'environnement spécifique à la logistique avait été mentionné dans le rapport d'évaluation de 1997: le fait que de nombreux containers 'dernier voyage' (non-réutilisables commercialement car trop abîmés, rongés par le sel marin..) se trouvaient abandonnés un peu partout dans les dunes de Rabouny.

Cette question a été depuis réglée avec efficacité: les containers ont été empilés sur deux étages pour former de longues murailles de protection (contre le sable, les vols..) autour des entrepôts du CRS.

Les autres problèmes d'environnement sont surtout liés à une éducation à l'hygiène à long terme des réfugiés, car ceux-ci ne peuvent évidemment perpétuer leurs traditions semi-nomadiques dans des camps surpeuplés. Ils sont cependant dûment identifiés par les Sahraouis, et combattus avec énergie:

- Collecte et disposition des détritres ménagers: le problème semble assez bien contrôlé, sauf à Dakhla où l'on peut encore voir quelques dépôts sauvages.
- Pollution des nappes aquifères superficielles: la construction de fosses septiques acceptables ainsi que la fermeture des puits individuels pollués ont été traités en priorité. L'eau tirée de puits communautaires bien protégés est à présent régulièrement soumise à analyse.

B.8. Visibilité

La visibilité de ECHO parmi les Sahraouis est excellente, de même que leur compréhension (ou plutôt leur espoir): la plupart des bénéficiaires parleront de préférence de l'aide de "l'Union européenne". Un drapeau ECHO (fabriqué localement) a d'ailleurs été présenté en tête du défilé des donateurs et agences humanitaires lors de la fête du 25^{ème} anniversaire des Sahraouis, le 27/02.

Il faut par contre regretter (sauf pour Dakhla, lors de l'évaluation) que la visibilité soit inexistante sur les nombreuses crèches, écoles et autres structures médicales réhabilitées.

B.9. Sécurité du personnel humanitaire

La question transversale de loin la plus importante est celle de la sécurité, point faible récurrent de ECHO jusqu'ici. La sécurité dans un pays qui a connu près de 3.000 victimes du terrorisme en l'an 2000 concerne bien évidemment le correspondant ECHO à Alger. Les partenaires et les envoyés sur le terrain à Tindouf (où il n'y a pas de terrorisme islamiste) doivent aussi prendre garde, car les combats sont susceptibles de reprendre sans préavis.

Etant donné que (i) les correspondants n'ont pas le statut de fonctionnaire de la Commission et que (ii) aucun accord-cadre n'a été conclu à ce sujet entre ECHO et RELEX (Service Protocole et Sécurité), leur sécurité dépend entièrement du bon-vouloir des Délégations, au cas par cas¹⁵. La Délégation à Alger fut fort heureusement très compréhensive: ECHO dispose d'un bureau intégré à la Délégation, et la résidence du correspondant a été (informellement) contrôlée par le responsable de la sécurité. Le problème de la délinquance 'ordinaire' se pose en effet avec au moins autant d'acuité que le terrorisme dans une ville où le taux de chômage officiel est de 35-36%, dont 80% de personnes de moins de trente ans.

Il n'en restait pas moins que, lors de la visite de l'évaluation, le correspondant ne pouvait être inclus officiellement sur les listes d'évacuation de l'UE (gérées par la France) et était donc prié de s'adresser à son ambassade (belge) en cas de problème¹⁶.

Les déplacements du correspondant à Tindouf se font sous son entière responsabilité. De même, aucun envoyé de ECHO sur le terrain –sans parler des ONG partenaires heureusement réduites à CISP/Italie- n'a été inclus dans le plan d'évacuation UN, alors que ceci était parfaitement possible¹⁷.

¹⁵ Voir déjà à ce sujet le rapport d'évaluation ECHO d'août 2000 sur la coordination de la crise du Kosovo.

¹⁶ Le correspondant a été finalement repris sur ces listes après le départ de l'évaluation.

¹⁷ L'équipe d'évaluation au Monténégro en mai 2000 avait correctement été reprise sur le plan d'évacuation UN.

Il y a urgence à régler cette question, car les deux représentantes de CISP qui disposent effectivement d'un téléphone satellite et ont l'ordre de tenir leurs valises prêtes, sont supposées se rendre à l'aéroport de Tindouf au premier signal. Cependant, le bureau CISP à Alger qui doit leur envoyer le dit signal ne veut pas entendre parler des Nations Unies – pour raisons personnelles- et dit compter sur le responsable de la sécurité de la Délégation UE pour être averti d'un danger. Le responsable de la Délégation, très professionnel, n'a lui jamais conclu de tel accord. Pire, l'aéroport de Tindouf risque bien d'être le premier endroit bloqué en cas de crise. Les organisations UN prévoient quant à elles un convoi routier vers Béchar.

B.10. Cohérence et L.R.R.D. (liens avec d'autres instruments communautaires)

La cohérence avec les autres services de la CE n'existe guère, sauf –partiellement- en ce qui concerne la ligne de Co-financement ONG de la DG Développement. ECHO –comme d'ailleurs toute l'aide humanitaire internationale- se retrouve isolé au milieu d'une crise oubliée dont les tenants et les aboutissants sont essentiellement politiques, et ne peuvent donc pas être maîtrisés par l'aide humanitaire seule. Un retrait pur et simple de ECHO dans les conditions présentes ne pourrait qu'avoir des conséquences désastreuses pour les réfugiés.

Il y a des leçons à tirer en termes (i) de programmation des plans globaux, et (ii) de lien avec le seul autre programme de la CE présent, le Co-financement ONG.

-Il faut utiliser au mieux l'outil de programmation qu'est le cadre logique. En particulier, l'objectif global doit être soigneusement défini et rédigé par ECHO. Il doit pouvoir clarifier les grands axes du plan global, et guider les partenaires dans leurs projets.

A plus long terme et principalement dans le contexte d'autres crises où les services impliqués de la CE sont plus nombreux, il doit aussi pouvoir refléter la cohérence de l'approche de la Commission, et assurer la coordination requise pour le LRRD. Il faudrait donc peut-être envisager dans certains cas que la rédaction de l'objectif global soit l'objet d'une concertation entre différents services concernés, *via* peut-être un groupe de travail ad hoc ou un comité de pilotage d'une crise spécifique.

-Même si dans le cas de l'aide aux Sahraouis on ne peut encore envisager de transition vers le développement, il faut favoriser et encourager la co-existence actuelle entre ECHO et le Co-financement ONG, car un développement de certaines capacités d'auto-suffisance des Sahraouis (compte tenu du fait qu'ils se trouvent toujours 'entre deux chaises' sur le sol algérien) est nécessaire pour soutenir l'aide humanitaire, et ne peut être accompli avec les seuls moyens de ECHO.

Sans vouloir orienter les initiatives de la société civile qui sont la base du Co-financement, des suggestions peuvent être émises par ECHO aux partenaires qui opèrent sur les deux programmes. Enfin, tout comme pour ECHO, un examen rigoureux du cadre logique des propositions permettrait d'éviter certaines dérives de partenaires politiquement orientés du Co-financement, telles que garages mobiles dans les 'territoires libérés' du Sahara occidental, ou proposition de renforcement des structures du CRS dans ces mêmes territoires avant de les envisager dans les camps de Tindouf.

L'opinion du consultant est que les liens potentiels avec le Co-financement devraient s'orienter en priorité vers quatre grands axes, dont trois correspondent à des propositions déjà formulées:

- Renforcement structurel du CRS, seul partenaire actuel de l'aide chez les Sahraouis –en ce compris un atelier de réparation fixe à Rabouny pour les camions de distribution.
- Soutien renforcé aux écoles de formations professionnelles, seul chemin ouvert aujourd'hui vers un développement futur. L'école d'infirmières, déjà financée, en est un bon exemple.
- Soutien aux actions de potabilisation de l'eau (unités de purification, de chloration) afin de contribuer à résoudre le problème de la diarrhée endémique. Priorité doit être donnée à Dakhla.
- Equipement des jardins potagers: pièces de rechange pour pompes à eau, engrais, semences, éventuellement systèmes goutte-à-goutte et motoculteurs. Ces jardins sont la seule source de nourriture fraîche pour les réfugiés (avec la ferme avicole, qui a également besoin de soutien) et peuvent servir de projets pilotes pour le futur.

Enfin, il serait également intéressant d'explorer dans ces domaines les possibilités de coopération avec les aides bilatérales fournies par certains Etats membres comme l'Espagne, L'Italie, ou la Belgique.

B.11. Recommandations

- Afin de clarifier la stratégie de ECHO vis-à-vis de ses partenaires, il est recommandé d'utiliser pour chaque projet un cadre logique dans lequel l'objectif global est écrit par ECHO.

- **Sécurité:** (a) si ce n'est déjà fait, un accord-cadre doit être conclu entre ECHO et RELEX/SPS sur la protection et le statut des correspondants de terrain vis-à-vis des Délégations. (b) ECHO doit systématiquement conclure des accords avec les plans d'évacuation UN existant dans les zones à risques, lorsque le (a) ne s'applique pas. (c) Il faut revoir les termes du FPA, art.II: les partenaires de ECHO doivent s'engager à prendre toutes les mesures de sécurité, et non "des" mesures 'susceptibles de favoriser la sécurité'...
- En cas de manque de présence des principales agences UN dans une crise 'oubliée' où leur mandat humanitaire (par ex. panier alimentaire de base du PAM) risque de devoir être pris en charge par ECHO pour éviter une catastrophe, l'UE/CE devrait agir au niveau du conseil exécutif de l'agence, lorsqu'elle y détient un ou plusieurs sièges.
- Il est essentiel d'exiger un maximum de transparence de la part des Sahraouis en ce qui concerne tous les chiffres et statistiques de vulnérabilité humanitaire parmi les réfugiés. Ne pas hésiter à appliquer une conditionnalité pour les obtenir, si nécessaire.
- Le camp de Dakhla doit être considéré comme une priorité dans tous les projets qui le concernent.
- Les potentialités du consortium d'ONG devrait être mieux utilisées, surtout pour l'alimentaire (voir rapport): meilleure identification des produits/qualités optimum, monitoring sur le terrain par CISP.
- ECHO devrait étudier la mise en place d'un contrat-cadre de fournisseurs acceptables et expérimentés, ce qui permettrait de gagner beaucoup de temps tout en assurant la transparence. Ce type de contrat-cadre ferait lui-même l'objet d'un appel d'offre international normal, et pourrait rester ouvert à toute nouvelle candidature pendant 2-3 ans.
- Les livraisons de produits non-alimentaires devraient se concentrer sur (i) les tentes, (ii) des semences pour les jardins potagers, et (iii) de la nourriture aviaire.
- Les réhabilitations lourdes devraient être stoppées. Les réhabilitations légères d'urgence doivent faire l'objet d'une identification préalable rigoureuse.
- Il faut favoriser un support des actions de ECHO par une coordination plus étroite avec le Co-financement ONG ou les aides bilatérales de certains Etats membres. Il faut aussi mettre l'accent sur l'auto-suffisance dans les domaines suivants: (i) le renforcement structurel du CRS, (ii) les écoles de formation professionnelles, (iii) l'adduction et la purification de l'eau potable (priorité à Dakhla), (iv) l'équipement des jardins potagers et de la ferme avicole.

B.12. Leçons apprises

- Lorsque ECHO se retrouve isolé des autres services de la Commission (et de la PESC) dans une crise oubliée à haute teneur politique, une des solutions est de recréer une coordination et une cohérence au moyen d'instruments dont le cadre logique (objectif global) est un bon exemple. Il y a donc une leçon à tirer en termes de critères d'intervention, de retrait et cadre d'action de ECHO. Cette leçon à caractère très général et de long terme devrait surtout s'appliquer aux crises futures. Les critères doivent idéalement être mieux coordonnés avec les autres services impliqués, afin d'éviter les situations où ECHO se trouve bloqué, ou encore les déviations/éparpillements des projets des partenaires. L'avantage comparé de la Commission, c'est-à-dire la potentialité d'utiliser de manière cohérente différents services afin de coordonner le processus du LRRD et de résoudre efficacement une crise, doit pouvoir être exploité.
 - (i) Un critère essentiel d'intervention de ECHO doit être une perspective/volonté réelle des autres services de la Commission d'organiser une transition vers le LRRD après la période d'urgence.
 - (ii) Le critère de retrait doit être l'amorce d'un agenda par les autorités locales, ou par ceux qui devront assurer la viabilité des efforts de redressement. Un tel agenda correspond nécessairement à des considérations politiques locales qui diffèrent généralement des critères techniques de vulnérabilité humanitaire. ECHO n'étant pas structuré pour assurer la vision politique nécessaire ni pour établir des PIUs, etc... il est temps d'organiser la transition dans les meilleures conditions.
 - (iii) L'objectif global du cadre logique de chaque projet doit servir de cadre d'action. Il doit lui-même correspondre, s'il y a lieu, à l'objectif global défini par l'UE pour la crise concernée.
- ECHO n'a pas actuellement la capacité institutionnelle de s'occuper de réhabilitations spécialisées (par ex. hospitalières), qui de plus doivent être insérées dans une perspective de viabilité garantie sur le long-terme. Il vaut donc mieux s'abstenir, ou viser des projets de substitution plus simples, si nécessaire. Il ne faut pas laisser non plus la mise en œuvre d'un projet de réhabilitation divisée entre deux partenaires différents sans établir un mécanisme de coordination.
- ECHO a un besoin clair d'assistance technique humanitaire souple et rapide (registre de consultants extérieurs pré-sélectionnés, experts de terrain ou desks spécialisés et disponibles), avec budget pour missions court-terme d'identification, de support ponctuel, etc.. (autres que les évaluations).