

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 20-24 octobre 2003

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

*Pour information**



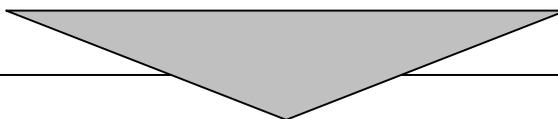
Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2003/6-B
10 septembre 2003
ORIGINAL: ANGLAIS

NOTE D'INFORMATION SUR L'EXAMEN DES OPÉRATIONS MENÉES PAR LE CENTRE CONJOINT DE LOGISTIQUE DES NATIONS UNIES EN AFGHANISTAN

* Conformément aux décisions relatives à la gouvernance que le Conseil d'administration a approuvées à sa session annuelle et à sa troisième session ordinaire de 2000, les documents soumis au Conseil pour information ne sont discutés que si un de ses membres le demande expressément, suffisamment avant la séance, et si la présidence décide de faire droit à cette demande, considérant qu'il s'agit d'une utilisation appropriée du temps du Conseil.

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration



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

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

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

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

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



INTRODUCTION

1. Les opérations du Centre conjoint de logistique des Nations Unies (UNJLC) en Afghanistan représentent une étape cruciale dans l'évolution du rôle de ce Centre. L'envergure et la pérennité de l'UNJLC en Afghanistan, et le fait que cette opération ait abouti à l'officialisation au sein du système des Nations Unies de cette initiative, appellent un examen approfondi afin de tirer des enseignements et d'identifier les meilleures pratiques pour améliorer les déploiements futurs.
2. L'idée de créer l'UNJLC remonte à l'intervention humanitaire lancée en 1996 à l'occasion de la crise dans l'est du Zaïre. En mars 2001, la création du Centre a été entérinée par l'Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations (IASC), qui avait demandé au PAM de définir les principes, les modalités et le mandat de l'UNJLC, ainsi que d'élaborer un manuel des opérations de terrain. Les événements du 11 septembre 2001 ont précipité le démarrage des opérations de l'UNJLC en Afghanistan. Vu la soudaineté de la crise, les délais de préparation et d'organisation d'activités équilibrées ont été très courts, et le projet peut donc être considéré comme expérimental. La mise en place du Centre a été officialisée en mars 2002; son protocole de mise en oeuvre a été approuvé en novembre 2002.
3. L'examen a été entrepris par des consultants de la société néerlandaise Royal Haskoning sous la supervision du Bureau de l'évaluation du PAM en collaboration avec le Service de la logistique et l'UNJLC.

PROCESSUS

4. L'examen en trois étapes a été fondé sur une approche participative. Dans la première étape, "Préparation/documentation au siège", des documents ont été examinés et des entretiens ont été menés avec les différents sièges des institutions des Nations Unies. Dans la deuxième étape, "Enseignements tirés des opérations sur le terrain", qui s'est déroulée en Afghanistan et au Pakistan, des méthodes telles que l'examen a posteriori ont été utilisées afin d'acquérir des connaissances et de tirer des enseignements. La troisième étape, "Identification des enseignements: rapport", a permis d'élaborer un rapport technique détaillé ainsi qu'une synthèse exposant les enseignements tirés en Afghanistan et formulant des recommandations visant à améliorer les activités de l'UNJLC lors de futurs déploiements. Ces deux documents sont disponibles auprès de l'OEDE.

DÉCLENCHEMENT ET MISE EN OEUVRE DES OPÉRATIONS DE L'UNJLC, ET ÉTABLISSEMENT DE RAPPORTS

5. Fin septembre 2001, le Groupe de travail du IASC a invité le PAM à assumer la responsabilité du déclenchement des opérations de l'UNJLC en Afghanistan afin de coordonner la logistique interorganisations. Le PAM et l'UNJLC ont préparé l'opération spéciale 10130 afin de financer la première phase, allant d'octobre 2001 à mars 2002. Les principales activités concernaient la mise au point d'un système d'information, l'identification des goulets d'étranglement logistiques, la coordination des ponts aériens et la coopération avec l'armée en utilisant l'infrastructure limitée. Par la suite, l'UNJLC s'est aussi chargé de la logistique terrestre interne. Au cours de cette phase, l'UNJLC a agi sous



l'égide de l'Équipe opérationnelle des Nations Unies, laquelle rendait compte au Groupe de gestion des crises. L'UNJLC a rarement rendu compte à ces deux organes car ses tâches logistiques n'étaient pas définies assez clairement.

6. En mars 2002, la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) a été créée pour appuyer la formation d'un nouveau gouvernement en Afghanistan. En consultation avec le Coordonnateur pour les affaires humanitaires des Nations Unies, cette mission a demandé à l'UNJLC de rester jusqu'en mars 2003 pour appuyer les opérations humanitaires pendant un hiver de plus. L'Équipe spéciale du IASC en a été informée et a donné son accord, bien que cette prolongation n'ait pas été prévue dans le processus de décision. Les fonds destinés à la deuxième étape ont été mobilisés par le biais de l'opération spéciale 10163, qui prévoyait notamment des activités liées à la fourniture d'information et à la coordination des opérations civiles et militaires. Le plan de travail suivant concernait la remise en état du réseau routier et de l'infrastructure, l'appui logistique en vue des élections à la Loya Jirga, la préparation à l'hiver, et le projet de conversion monétaire. Au cours de la deuxième phase, l'UNJLC a rendu compte à la Composante II de la MANUA, qui a repris les fonctions du Coordonnateur pour les affaires humanitaires des Nations Unies. En pratique, les contacts avec l'UNJLC ont été rares, celui-ci travaillant le plus souvent indépendamment. Les systèmes officiels d'établissement de rapports n'ayant pas fonctionné de façon satisfaisante, l'UNJLC n'a pas été pleinement intégré à la structure des Nations Unies.

Principaux résultats

7. Les activités d'information de l'UNJLC portaient sur la collecte, l'analyse et la diffusion de données logistiques, telles que les horaires des ponts aériens, les procédures de dédouanement, l'infrastructure, la disponibilité et les tarifs des transports, les cartes, les prévisions météorologiques, ainsi que les mouvements et les réserves de denrées et d'articles non alimentaires. L'UNJLC a coordonné l'organisation des ponts aériens sur une grande échelle pour le transport des articles non alimentaires, et a ouvert des corridors aériens en Afghanistan à la suite de négociations avec la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF).
8. Plusieurs goulets d'étranglement ont été éliminés grâce à la négociation avec les autorités ouzbèkes d'un accord permettant de transporter les cargaisons humanitaires en passant par le pont de Termez et dans des barges sur le fleuve Amou-Daria. L'UNJLC a joué un rôle déterminant dans la négociation des plafonds applicables aux taux de fret dans la province d'Herat, et a assuré la planification logistique des programmes de réouverture des écoles menés par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).
9. L'UNJLC est resté en contact avec l'ISAF en assurant un service aérien commun et en utilisant les infrastructures de transport. Dans le cadre du projet de préparation à l'hiver, l'UNJLC a lancé en juillet 2002 un atelier de discussion sur les stratégies d'approvisionnement, a soutenu l'équipe spéciale chargée des opérations de préparation à l'hiver, a participé à la préparation du plan d'action national pour l'hiver, a coordonné la diffusion des informations et a contribué à l'obtention de matériel de déneigement.
10. Dans le cadre du renforcement des capacités, l'UNJLC a mené les opérations suivantes: organisation d'ateliers sur le génie fluvial et sur les formalités transfrontalières/douanières, élaboration du Manuel de génie fluvial, et formation des organisations en matière de coordination logistique. S'agissant de la construction du pays, l'UNJLC a fourni un appui logistique pour les élections à la Loya Jirga, le programme de conversion monétaire, le projet de désarmement mené à Mazar-e-Sharif par la MANUA, et les interventions après les séismes dans le nord. À la fin des opérations, l'UNJLC a mis en oeuvre un plan visant à



transférer la responsabilité des opérations logistiques aux institutions des Nations Unies et aux autorités locales.

Principales conclusions

11. Au cours de la phase de démarrage et des premiers mois d'activité de l'UNJLC, l'affectation du personnel chargé de la logistique détaché d'autres organisations a été lente; les ressources financières mobilisées au titre de l'opération spéciale ont été disponibles au bout de deux mois seulement; il a donc fallu limiter la portée des premières opérations. Le rôle de l'UNJLC n'était pas bien connu des autres institutions du système des Nations Unies et de leurs partenaires; certaines tâches n'étaient pas clairement définies, notamment pour ce qui est du mandat des organisations et de la distinction entre la coordination et les opérations. On a signalé que le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'assistance humanitaire en Afghanistan avait manifesté certaines réticences. La mise en oeuvre de la deuxième phase n'a pas suivi les projets de directives, et la prise de décision n'a pas été très transparente. Au cours de la deuxième phase, les organisations ont été toujours plus absorbées par leurs tâches principales, et la nécessité de services logistiques communs a nettement diminué avec le retour à la normale de la situation en Afghanistan après la phase d'intervention d'urgence.
12. Toutes les institutions estiment que les principaux apports de l'UNJLC ont été la coordination des transports aériens et l'efficacité des opérations de livraison de marchandises dans le pays, dans des conditions difficiles. Les activités de coopération civile et militaire menées au nom de la communauté des Nations Unies pour mettre fin au conflit et partager les acquis logistiques ont joué un rôle déterminant dans l'intervention humanitaire. Bien qu'étant chargé à l'origine de déployer des avions de façon ponctuelle, l'UNJLC s'est occupé par la suite de la coordination des transports aériens.
13. Les efforts déployés pour éliminer les goulets d'étranglement ont été parfois couronnés de succès, comme dans les cas du droit de passage au poste frontière de Hairaton, de la négociation de tarifs de transport à Herat et des négociations avec les autorités au sujet des entrepôts dans le nord.
14. S'agissant de la gestion de l'information par l'UNJLC, les avis ont été mitigés. Les organisations étaient favorables au principe du partage des données logistiques, mais la plupart avaient uniquement besoin d'informations liées à leurs propres activités et ne voyaient pas l'intérêt de regrouper toutes les informations. Le site web de l'UNJLC n'était pas accessible à tous les utilisateurs sur le terrain; des CD-ROM ont donc été utilisés pour remédier à la situation, mais ils parvenaient souvent trop tard à destination, et les informations qu'ils contenaient n'étaient plus à jour. Les bulletins n'ont pas été largement diffusés. Les cartes logistiques de l'UNJLC ont en général été jugées très utiles.
15. Au cours de la deuxième phase, l'UNJLC a concentré ses efforts sur le renforcement des capacités et la formation en matière de génie fluvial et civil, la gestion des entrepôts, la manutention du fret aérien et la coordination logistique. La plupart des opérations de l'UNJLC ont été reprises par les institutions des Nations Unies et les partenaires locaux. Les opérations de l'UNJLC en Afghanistan se sont achevées en mars 2003. Le mandat initial ne prévoyait pas de stratégie de retrait précise, même si le mandat général stipule qu'après un retour à des conditions plus normales suite à une intervention d'urgence de grande envergure, il convient de prévoir une phase de transition et d'établir une stratégie de retrait.



16. En tant qu'autorité responsable de l'UNJLC, le PAM lui a fourni un appui administratif et financier, ainsi que pour les ressources humaines et les achats. Les règles rigoureuses qui régissent les services d'appui ont été appliquées, mais elles n'ont pas été toujours adaptées aux situations d'urgence; de ce fait, les opérations de l'UNJLC ont été gravement entravées. L'organisation structurelle a suscité des plaintes et des tensions: l'UNJLC s'est plaint des retards constatés en matière de recrutement du personnel, d'achat de matériel et de versement des salaires; le PAM s'est plaint du recours à des procédures incorrectes et de la présentation de justificatifs insuffisants ou incorrects concernant les voyages et les salaires.
17. Les parties prenantes interrogées ont souligné que l'UNJLC devait être neutre et indépendant du PAM, solution qui d'après elles leur permettrait de s'acquitter de leurs tâches avec efficacité.

RECOMMANDATIONS VISANT A AMÉLIORER LES ACTIVITÉS DE L'UNJLC LORS DE FUTURS DÉPLOIEMENTS

18. L'UNJLC devrait être établi rapidement, et être doté dans les meilleurs délais de ressources humaines et financières suffisantes. Ses opérations devraient être de courte durée et définies à l'avance lors de la première phase de la crise d'urgence, la priorité allant à l'atténuation des conflits et à l'élimination des goulets d'étranglement. Sa mission et son mandat devraient être définis clairement et communiqués promptly aux institutions des Nations Unies, aussi bien au siège que sur le terrain. Du personnel qualifié devrait être détaché par les institutions des Nations Unies dans les 72 heures suivant le démarrage d'un projet de l'UNJLC.
19. Il faudrait définir clairement et sans ambiguïté les voies de communication de l'UNJLC et établir une filière hiérarchique unique pour éviter les confusions et les malentendus.
20. La taille et la structure de l'UNJLC devraient être aussi simples et réduites que possible et modulables en fonction des besoins en cas d'urgence. Pour chaque déploiement, l'ampleur des activités et les tâches devraient être clairement définies et il conviendrait de décider du niveau de participation aux opérations.
21. L'UNJLC et les Services aériens humanitaires des Nations Unies (UNHAS) devraient occuper les mêmes bureaux afin de faciliter les opérations de transport aérien. Les relations entre l'UNJLC et les UNHAS devraient être définies en détail.
22. L'UNJLC devrait s'efforcer de rester indépendant du PAM pour conforter sa position de neutralité lors des interventions humanitaires. On pourrait envisager de confier par roulement aux institutions des Nations Unies la responsabilité de l'UNJLC.
23. L'UNJLC devrait consulter les institutions des Nations Unies et les organisations non gouvernementales sur le terrain afin de déterminer les renseignements dont elles ont besoin pour prendre des décisions concernant la conception des systèmes et les délais. L'UNJLC devrait veiller à ce que son site Internet soit aisément accessible, et fournir des liens au réseau sur le terrain. Les informations devraient être mises à jour fréquemment tout au long du projet. La collaboration avec le Centre d'information des Nations Unies pour les affaires humanitaires est indispensable pour un partage efficace des renseignements, des bases de données et des ressources. La meilleure solution serait de partager les mêmes locaux.



24. En tant qu'autorités responsables de l'UNJLC, les bureaux de pays du PAM devraient lui fournir un appui. Le PAM devrait passer en revue ses procédures en la matière afin de trouver des moyens de réduire la charge de travail du personnel et d'améliorer les services offerts. Une solution serait d'augmenter temporairement les effectifs du PAM, en imputant les coûts sur le budget de l'UNJLC consacré à l'opération spéciale. Des dérogations pourraient être nécessaires afin de raccourcir les délais de recrutement de personnel et d'achat de matériel, de manière à répondre aux besoins logistiques de l'UNJLC dans les situations d'urgence; ces dérogations devraient être convenues avant le déclenchement du projet ou immédiatement après.
25. Il est nécessaire d'expliquer à toutes les institutions des Nations Unies le rôle de l'UNJLC lors d'opérations d'urgence complexes. Pendant la phase initiale des nouveaux déploiements, un atelier devrait être organisé à l'intention de tous les partenaires pour expliquer et définir le rôle de l'UNJLC, en vue de mieux faire comprendre ses principes.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

IASC	Comité permanent interorganisations
ISAF	Force internationale d'assistance à la sécurité
MANUA	Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan
OEDE	Bureau de l'évaluation
UNHAS	Services aériens humanitaires des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNJLC	Centre conjoint de logistique des Nations Unies

