

SERVICE DE L'ÉVALUATION

Site web de la FAO
consacré à l'évaluation
www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html

Évaluation en temps réel des opérations d'urgence et de relèvement mises en oeuvre par la FAO à la suite du séisme et du tsunami dans l'océan Indien

Réaction de la FAO au séisme et au tsunami dans l'océan Indien

En décembre 2004, le tsunami de l'océan Indien a fait approximativement 300 000 victimes et compromis les moyens d'existence de plus de deux millions de personnes. Cette catastrophe représente le plus gros défi que la FAO ait eu à relever à ce jour en matière d'intervention d'urgence; elle a nécessité une réponse plus variée et davantage d'assistance technique que les autres opérations de secours et de redressement de la FAO.

Une évaluation en temps réel a été effectuée pour fournir dans l'immédiat des indications et des orientations à la direction de la FAO sur les résultats et les contraintes stratégiques et opérationnelles et identifier les déficiences et les résultats indésirables de la réaction. L'évaluation a été axée sur l'Indonésie, le Sri Lanka, la Thaïlande et les Maldives, pays qui ont reçu une grande partie de l'aide fournie par la FAO. Elle a comporté des études sur documents, des enquêtes de terrain et trois missions successives d'évaluation en 2005 et 2006.

Résultats

Donateurs et ressources. La FAO a réuni 77 millions de dollars EU à l'appui de la réaction au tsunami. Des contributions ont été reçues de nombreux donateurs non traditionnels, notamment des entreprises du secteur privé. Le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de relèvement a joué un rôle fondamental pour accélérer la mise en oeuvre des projets et couvrir les besoins stratégiques ne bénéficiant pas encore de financement (par exemple, l'évaluation des besoins et la création des unités de coordination de l'intervention d'urgence). Le secteur des pêches a reçu les deux tiers de ces fonds, une part que l'évaluation a estimé appropriée. La moitié de la totalité des dépenses a été consacrée à l'achat de matériel et d'intrants. Dans l'ensemble, le soutien des donateurs a été plus souple que lors des précédentes réactions à des catastrophes. Toutefois, la FAO a eu plus de succès dans la mobilisation de ressources pour ses premiers programmes de relèvement que pour ses activités de reconstruction et de développement à long terme.

Les évaluations des dégâts et des besoins n'ont pas identifié avec suffisamment de précision les principaux éléments pour la formulation des programmes. Elles ont été effectuées de manière fragmentée, en général publiées tardivement et mal

Résultats

communiquées. Les atlas FAO du tsunami en particulier auraient pu être diffusés plus largement au niveau du pays et par l'intermédiaire de l'OCHA et du site ReliefWeb. Les **premiers projets** ont pour la plupart été élaborés à partir de documents de projets d'urgence antérieurs, parfois avec peu d'informations en provenance des bureaux de terrain et des autorités publiques. Les projets élaborés pendant les phases successives tiennent davantage compte du contexte spécifique. Le suivi des résultats de obligations contractuelles des partenaires a été jugé insuffisant.

Opérations: L'évaluation en temps réel a estimé que la centralisation excessive des pouvoirs, les procédures bureaucratiques et les pratiques rigides d'emploi de l'Organisation ont réduit les capacités opérationnelles sur le terrain. Le déploiement du personnel durant les premiers mois a été relativement rapide mais, compte tenu du règlement du personnel concernant la durée des contrats, il a été difficile de conserver les effectifs durant les phases successives. En ce qui concerne les achats, la rapidité des livraisons et la qualité des articles ont été très variables. Les achats locaux étaient généralement considérés préférables aux achats internationaux, mais nécessitaient des capacités de gestion appropriées dans les bureaux de terrain. La fragmentation des gros achats en quantités plus petites pouvant être produites plus rapidement s'est avérée avantageuse.

Partenariats: La FAO a participé très activement à des partenariats aux niveaux local, national et mondial avec toute une gamme de parties prenantes, dont des gouvernements, des donateurs, des ONG, des établissements universitaires, d'autres organismes de l'ONU et institutions financières internationales, même si des arrangements contractuels contraignants ont parfois enlisés les efforts de coopération.

Coordination sectorielle: Le rôle de coordination de la FAO s'est en général limité au partage d'information et à la sensibilisation. Ce rôle a été le plus fort au Sri Lanka, où les forums de coordination sectorielle, bien organisés par la FAO et co-présidés par le gouvernement, peuvent surpasser, sur le plan de la transparence et de l'utilité, l'assistance matérielle.

Impact sur les bénéficiaires: Globalement, la réaction de la FAO au tsunami a aidé quelque 106 000 ménages. La FAO a pu mieux répondre aux besoins du secteur agricole qu'à ceux des secteurs de la pêche et des forêts, compte tenu de l'expérience acquise dans les situations d'urgence dans l'agriculture et le moindre degré de destruction intervenu dans ce secteur que dans celui de la pêche.

C'est dans le secteur de l'agriculture que la FAO a eu les meilleurs résultats, ce qui se conçoit aisément étant donné l'expérience acquise en matière de catastrophes agricoles. Pour ce qui concerne les pêches, il a fallu élaborer de nouvelles modalités adaptées aux besoins et à la nature très variée des industries et des moyens d'existence dérivés de la pêche. Les résultats les meilleurs en matière de redressement du secteur de la pêche ont été obtenus au Sri Lanka, en associant la coordination sectorielle, l'assistance technique, la réparation et la distribution de biens. La contribution de la FAO à la reconstruction du secteur de la pêche a été moins importante en Indonésie, en Thaïlande et aux Maldives, où les réalisations ont été moins nombreuses avec des coûts de transaction élevés. L'appui de la FAO au secteur des forêts a été plus faible et est intervenu plus tard.

Les évaluateurs ont estimé que les femmes n'ont pas reçu une attention suffisante, du fait surtout que la FAO a préféré réparer ou remplacer les bateaux et les engins de pêche. Cependant, un soutien a été apporté en Indonésie à ceux qui s'occupent de séchage de poisson, dont 30 pour cent sont des femmes et une formation en matière de nutrition à Sri Lanka a été dispensée à 2 000 bénéficiaires, pour la plupart des femmes. Dans le secteur agricole, les femmes rencontrées lors des missions de l'Évaluation ont estimé avoir reçu la part d'aide qui leur était due.

Dans le secteur agricole, les communautés ont en général partagé les biens distribués pour les activités d'autosubsistance (semences, engrais, et même tracteurs ou vaches) avec un groupe de bénéficiaires plus nombreux que prévu par la FAO, afin de maintenir la cohésion sociale. Cette tendance concernait beaucoup moins les activités plus concurrentielles, comme l'horticulture commerciale, le séchage du poisson et les bateaux et engins de pêche, où il était plus difficile de résister à l'accaparement par les élites. De ce fait, la sélection des bénéficiaires était en moyenne plus conflictuelle et difficile dans le secteur des pêches que dans celui de l'agriculture.

Transition vers la reconstruction et le développement: Dans chaque pays, la FAO a intégré les problèmes à long terme dans ses activités d'urgence et de relèvement rapide et a formulé une série de notes conceptuelles de projet pour la reconstruction à long terme. Cependant, bien que les gouvernements et autres parties prenantes aient été nombreux à réclamer une participation prolongée de la FAO, l'Organisation n'a pas réussi à mobiliser des ressources importantes en faveur du développement afin d'assurer le suivi de son vaste programme de relèvement après le tsunami.

Recommandations

- **Collaboration et partenariats:** Une articulation plus claire des objectifs et des stratégies à l'échelle de l'Organisation contribuerait à promouvoir une collaboration harmonieuse entre les unités et une transition sans heurt entre le relèvement initial d'une part et la reconstruction et le développement à long terme d'autre part. La création d'accords de partenariat prévisionnels devrait permettre d'accélérer la mise en œuvre des activités initiales. Un mécanisme plus simple devrait remplacer le protocole d'accord utilisé actuellement pour établir des partenariats officiels. La FAO devrait continuer à organiser des réunions de coordination au niveau national dans ses domaines de compétence.
- **Ciblage des bénéficiaires:** La FAO devrait concrétiser ses engagements envers les groupes vulnérables comme les femmes et les plus pauvres parmi les pauvres, même si elle doit pour cela donner aux ménages démunis des biens qu'ils ne possédaient peut-être pas avant la catastrophe. En ce qui concerne les biens petits ou susceptibles d'être partagés, un simple processus de sélection des bénéficiaires est suffisant, tandis que pour les biens de valeur élevée la sélection doit être planifiée, menée et suivie avec soin.
- **Évaluation des dégâts et des besoins:** Les évaluations initiales de la FAO devraient porter sur tous les domaines relevant de son mandat et être regroupées dans un seul document. Les évaluations relatives au redressement devraient être effectuées à intervalles réguliers.
- **Suivi:** Des systèmes simples d'établissement de rapports devraient être établis pour le suivi et l'Organisation devrait fournir des services de cartographie et de télédétection sur une période plus longue qui garantissent une diffusion plus large.
- **Opérations:** La FAO devrait déléguer davantage de pouvoirs aux représentants de la FAO et au personnel spécialisé dans les secours d'urgence au niveau national. Elle devrait aussi accroître les investissements dans la création de compétences administratives, de capacités opérationnelles et de mécanismes de contrôle au niveau des pays. Afin de retenir le personnel expérimenté sur le terrain, la FAO devrait offrir des contrats de consultants à long terme et le règlement concernant les interruptions de service obligatoires devrait être appliqué avec plus de souplesse, notamment en ce qui concerne le calendrier pour les projets d'urgence.
- **Mobilisation des ressources.** La FAO devrait continuer à sensibiliser les donateurs sur l'utilité du Fonds spécial pour les activités d'urgence et de relèvement, en soulignant les avantages de la souplesse et les coûts de la conditionnalité. La FAO et les autres organisations concernées par la reconstitution des moyens d'existence devraient militer pour que des calendriers à plus long terme soient fixés dans les appels communs lancés avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) et le Comité permanent interorganisations.

Réaction de la Direction à l'Évaluation

La direction a accepté, avec certaines réserves, presque toutes les recommandations de l'évaluation tout en notant que nombre des recommandations sont déjà mises en œuvre dans leur totalité ou en partie.

Le Comité du Programme s'est félicité de la rigueur et de la qualité de l'évaluation et a pris note avec satisfaction de la réponse détaillée et positive de la direction. Il a noté l'utilité des évaluations en temps réel, mais a estimé qu'il serait important de réaliser une évaluation a posteriori afin d'évaluer les avantages durables des opérations sur le plan des moyens d'existence et du renforcement des capacités.

Le Comité a souligné l'avantage comparatif dont disposait la FAO en matière de coordination et de soutien technique, tout en reconnaissant que les intrants opérationnels étaient parfois importants pour combler les lacunes de l'assistance fournie par des tiers. Il a souligné aussi qu'il importait de déployer rapidement du personnel technique et opérationnel lorsqu'une situation d'urgence apparaît et que la direction devait aborder de façon adéquate les goulets d'étranglement opérationnels. Le Comité a estimé que le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de relèvement était un mécanisme utile pour obtenir le soutien des donateurs à des interventions plus rapides et plus programmatiques. Il a estimé que le passage de la phase des secours et de la réhabilitation à celle du développement ne pouvait pas être abordé uniquement par la FAO, mais nécessitait également la participation des gouvernements, des donateurs et des partenaires sur le terrain. Les ONG nationales pourraient être des partenaires importants non seulement pendant les phases d'urgence, mais également pour le relèvement durable.

Conclusions des organes directeurs de la FAO (Comité du programme)

Références

Évaluation en temps réel des opérations d'urgence et de relèvement mises en oeuvre par la FAO à la suite du séisme et du tsunami dans l'océan Indien, Rapport final et annexes.

Disponible à l'adresse suivante: <http://www.fao.org/pbe/pbee/fr/index.html>

Rapport résumé pour le Comité du Programme PC 97/4 b).

Disponible à l'adresse suivante: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/j9669f.pdf>

Réponse de la direction PC 97/4 b) Sup. 1.

Disponible à l'adresse suivante: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/j9846f.pdf>

Rapport de la quatre-vingt-dix-septième session du Comité du Programme. Rome, 18-22 juin 2007. CL 132/11.

Disponible à l'adresse suivante: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0095f.pdf>