

Note d'évaluation 14

SERVICE DE L'ÉVALUATION

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

Activités de la FAO dans la Corne de l'Afrique (2004-2007)

Observations et conclusions

Évaluation des activités menées par la FAO en matière de secours d'urgence et de reconstruction dans la Corne de l'Afrique (2004 – 2007)

Au moment de l'évaluation, la Corne de l'Afrique était l'une des régions du monde souffrant le plus d'insécurité alimentaire. Sa population a plus que doublé depuis 1974, accentuant la pression sur les ressources. En outre, l'insécurité généralisée que connaissent la Somalie, le sud du Soudan et le nord de l'Ouganda depuis plus de vingt ans a déplacé d'importantes populations, empêché l'accès aux terres et aux services et affaibli les pratiques et les institutions coutumières.

L'équipe d'évaluation a examiné le programme de la FAO de secours d'urgence et de reconstruction en collaboration avec des États membres et des partenaires en Éthiopie, au Kenya, en Somalie, dans le nord du Soudan et dans le nord de l'Ouganda de 2004 à 2007. Le financement des secours d'urgence a été multiplié par trois pendant la période étudiée, s'élevant à 240 millions d'USD entre 2004 et 2006.

Réponse apportée par le Programme. La FAO a nettement accru sa présence et le programme qu'elle a proposé en matière de secours et de reconstruction était beaucoup plus diversifié que le précédent, essentiellement tourné vers la distribution d'outils et de semences. L'équipe d'évaluation a identifié un certain nombre de composantes, notamment les suivantes: des projets axés sur la connaissance, y compris l'appui aux systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et l'alerte précoce, l'appui technique aux questions foncières et à la gestion des informations relatives à l'eau; des projets agricoles visant principalement la distribution d'outils et de semences, ainsi que la multiplication du manioc, la lutte intégrée contre les ravageurs et la remise en état et le développement des systèmes d'approvisionnement en eau et des systèmes d'irrigations; des projets liés à la pêche et à l'élevage, dominés par des interventions concernant la santé animale mais comprenant également la formation des agents de santé vétérinaire, la lutte contre les maladies transfrontières, l'aide à l'aquaculture et à la pêche, et la redistribution des petits ruminants; une aide pour améliorer les moyens d'existence des ménages touchés par le VIH/sida; et le rôle de la FAO de promouvoir la coordination dans les secteurs de l'agriculture et de la sécurité alimentaire dans les urgences humanitaires.

La **planification stratégique** s'est principalement appuyée sur le Plan d'action (POA) pour la Corne de l'Afrique, élaboré pour compléter les processus d'appel humanitaire. Ce plan fournit un cadre stratégique qui vise à améliorer la sécurité alimentaire en renforçant la « connectivité » entre les activités d'aide au développement et de secours d'urgence. Il remet en cause la position de certains donateurs et institutions internationales qui considèrent que les ressources

Observations et conclusions

doivent être allouées distinctement au « secours », au « redressement et à la transition » et au « développement ». Les Plans d'action nationaux étaient en cours d'examen en Éthiopie, en Somalie et en Ouganda.

La structure organisationnelle et les capacités opérationnelles de la FAO, y compris les capacités techniques, n'ont pas été renforcées et ne reflètent pas la dimension et la diversification des projets exécutés dans la région, en particulier au niveau du terrain. Au niveau national, la relation entre les représentants régionaux de la FAO et les groupes de la coordination des mesures d'urgence est généralement efficace, mais les différentes liaisons hiérarchiques peuvent entraîner des difficultés et des tensions. Le financement des groupes de coordination susmentionnés, qui dépend de ressources extrabudgétaires à court terme, a empêché la mise en place d'une politique de développement à long terme de capacités opérationnelles et entraîné des rotations d'effectifs importantes qui influent de manière négative sur la qualité des interventions. Parmi les faits marquants au niveau régional, citons la création du Bureau régional des secours d'urgence pour l'Afrique à Nairobi et la mise en place d'un Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Est à Addis-Abeba. Les rôles respectifs de ces deux bureaux ont été examinés dans l'évaluation, qui a conclu qu'ils étaient complémentaires. Cependant, la nature verticale et centralisée de l'Organisation est souvent la cause de comportements inefficaces qui n'incitent pas parfois à partager l'information et les bonnes pratiques.

Partenariats. La FAO a coopéré directement avec plus de 50 ONG locales et internationales, notamment pour la fourniture d'intrants et l'élaboration de stratégies sectorielles. Ces partenariats ont l'inconvénient d'être définis dans des protocoles d'accord, un instrument contractuel qui ne reflète pas le type de partenariat équitable attendu par certains bailleurs de fonds et ONG. La FAO pourrait établir des liens plus resserrés entre ses activités d'urgence et les services gouvernementaux au niveau du terrain, et tirer un meilleur parti des centres de recherche régionaux.

Pertinence, efficacité et impact. Dans l'ensemble et malgré quelques exceptions notables, l'équipe d'évaluation a estimé que le programme de secours d'urgence mis en place par la FAO dans la région était trop axé sur le traitement des conséquences de la vulnérabilité et pas assez sur les

efforts déployés pour résoudre les causes profondes et durables de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité dans la région. Il faut noter à cet égard la réalisation du Cadre intégré de classification de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire élaboré par l'Unité d'analyse de la sécurité alimentaire pour la Somalie (FSAU). La FAO a présenté ce cadre de classification à d'autres pays. Une alerte rapide ne signifie pas nécessairement une réponse rapide, notamment parce qu'il manque des financements et des plans d'action prévisionnels. Autre faiblesse identifiée du secteur agricole, les délais excessifs dus à des capacités opérationnelles et logistiques inadaptées sur le terrain et à une dépendance à l'égard d'appels communs qui ne sont pas synchronisés avec les saisons de culture. Dans l'ensemble, l'aide semencière semble avoir débouché sur une augmentation de la production alimentaire et des revenus agricoles. Les interventions axées sur l'élevage ont été considérées pertinentes bien que ne reposant pas sur des approches techniques cohérentes. L'appui aux réseaux de la communauté des agents de santé vétérinaire dans les collectivités a été aussi efficace pour les éleveurs nomades, bien que les liens entre ces réseaux et les systèmes nationaux de santé animale aient été en général médiocres. L'une des actions les plus efficaces de la FAO a sans doute été sa contribution à la suppression de l'interdiction des exportations de bétail imposée aux pays de la Corne de l'Afrique par les pays de la péninsule arabe..

Parité hommes-femmes et équité. Un certain nombre d'activités ou de possibilités de cibler des femmes ou des ménages dirigés par des femmes ont été identifiées. Il n'y a eu cependant aucune intention de procéder à une généralisation systématique de la parité hommes-femmes dans le cycle de projet. Le ciblage d'intrants est très difficile à réaliser dans la Corne de l'Afrique. L'équipe d'évaluation reconnaît que le ciblage peut créer des tensions que les communautés s'efforcent d'éviter et qu'il n'est valable que lorsque des biens coûteux sont distribués..

Recommandations

- **Systèmes d'information et projets liés à la connaissance.** La FAO doit assurer la cohérence institutionnelle de ses systèmes d'information sur la sécurité alimentaire pour les situations d'urgence et le développement, notamment en établissant des liens resserrés entre les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et l'élevage. Elle doit promouvoir les systèmes d'information qui permettent de mieux comprendre et gérer aussi bien les situations d'urgence que les interventions de développement. Les systèmes d'information et d'alerte précoce doivent davantage utiliser les connaissances autochtones afin de mieux se prêter à la prise de décision locale. Il est par ailleurs nécessaire d'élaborer et d'améliorer des méthodologies afin que les évaluations de la sécurité alimentaire soient pertinentes, qualitatives et effectuées en temps utile.
- **Mobilisation des ressources.** Continuer à convaincre qu'une plus grande part du financement humanitaire doit être consacrée à des interventions en faveur de la reconstitution des moyens d'existence. Il est par ailleurs recommandé de continuer de s'engager activement dans l'élaboration de stratégies à moyen terme qui établissent des priorités en matière de traitement de l'insécurité alimentaire chronique. La mobilisation et la coordination des ressources au niveau régional doivent se poursuivre. Par ailleurs, pour assurer une réaction rapide et appropriée aux crises ayant un impact sur les moyens de subsistance dans la région, la FAO devrait promouvoir la réalisation d'analyses de situation et de réaction coordonnées, la formulation de plans de préparation aux situations d'urgence et la mise en place de mécanismes de financement d'urgence et de réserves stratégiques d'équipement essentiels.
- **Réponse apportée par les programmes.** Une analyse approfondie des systèmes d'informations sur les moyens d'existence et la production devrait être conduite pour étudier les causes profondes et durables de l'insécurité alimentaire dans la Corne de l'Afrique, et promouvoir l'utilisation d'informations sur les moyens d'existence dans les réponses apportées par les programmes. La FAO et ses partenaires doivent faire en sorte que leurs interventions soient fondées sur des évaluations complètes des besoins et non sur des évaluations des besoins en semences. Les intrants agricoles ne devraient être distribués qu'en cas de nécessité véritable. Ils devraient par ailleurs être fournis plus tôt et les processus de distribution devraient être plus efficaces. Lorsqu'ils sont distribués régulièrement, les achats devraient être effectués localement afin d'appuyer l'économie locale. Les interventions dans le domaine de l'eau devraient être renforcées. Un examen exhaustif des différents réseaux d'agents

communautaires spécialistes de la santé animale devrait être conduit afin d'être en mesure de renforcer les réseaux existants grâce à des actions régulières de formation et de leur assurer une meilleure intégration dans les systèmes vétérinaires nationaux.

- **Partenariats et coordination.** Des partenariats devraient être établis d'une manière plus stratégique, en particulier avec des partenaires gouvernementaux qui ont des compétences techniques que la FAO peut renforcer ou exploiter. Des capacités techniques au niveau régional devraient être engagées à plus grande échelle. Les accords de partenariats avec les ONG devraient refléter plus précisément les contributions et obligations respectives. De même, en tirant parti de son rôle de direction et de coordination, la FAO devrait promouvoir de meilleurs échanges d'information et la mise en commun d'analyses et de bonnes pratiques entre pays et acteurs de la région.
- **Capacités institutionnelles et priorités.** Le financement régulier des fonctions essentielles des groupes « autonomes » de coordination des mesures d'urgence doit être assuré à long terme. Le Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Est doit avoir pour mission de fournir un appui et un contrôle technique aux opérations de terrain, et la composition de son personnel doit exprimer les besoins de la région. Le Bureau régional des secours d'urgence pour l'Afrique doit appuyer les groupes de coordination des mesures d'urgence et son rôle et sa composition doivent être examinés annuellement par le TCE, les coordonnateurs des secours d'urgence, les représentants de la FAO et les bureaux décentralisés. La FAO devrait procéder à un examen des ressources humaines exigées dans chaque pays et développer des compétences plus diversifiées tout en rééquilibrant la parité hommes-femmes dans les groupes de la coordination des secours d'urgence. Le personnel national devrait faire partie de l'encadrement et jouer un rôle plus grand dans le processus de décision et de la coordination. La FAO doit utiliser des directives internes, des matériels de formation et des bonnes pratiques pour faire en sorte que les analyses des moyens d'existence, de la parité hommes-femmes et du VIH contribuent à l'élaboration de toutes les interventions programmatiques.

Réponse de la Direction à l'Évaluation

La Direction a accepté, dans certains cas avec une certaine prudence, la quasi-totalité des recommandations formulées par l'équipe d'évaluation et pris note avec satisfaction que certaines avaient déjà été mises en œuvre. La Direction a fait siennes les conclusions de l'Évaluation, sachant que des efforts supplémentaires seront nécessaires avant que nombre des recommandations soient suivies d'effets. Elle a souligné qu'en réaction à une situation d'urgence, les bailleurs de fonds avaient encore tendance à privilégier les actions à impact immédiat, telles que la fourniture de semences et d'outils.

Le Comité s'est félicité de la qualité et de la clarté de cette évaluation. Il a reconnu les difficultés rencontrées par les agents de terrain travaillant dans les zones se relevant d'un conflit et l'importance de l'intégration des dimensions politiques et pratiques

lors de l'analyse de la complexité des situations et du rôle que la FAO pouvait raisonnablement jouer. Le Comité a estimé que certaines des recommandations n'étaient pas entièrement réalistes; de trop nombreuses recommandations avaient des implications financières allant au-delà des possibilités de l'Organisation. Étant donné que presque toutes les activités d'urgence et de réhabilitation de la FAO sont financées par un appui extrabudgétaire, il conviendrait de mettre au point des arrangements institutionnels à plus long terme pour renforcer ce domaine de travail, qui se prête bien à des modèles de financement volontaire.

Le Comité a noté que la FAO avait fortement amélioré ses activités dans la Corne de l'Afrique, et adopté notamment une approche plus stratégique: élaboration de plans d'action, envoi systématique de coordonnateurs des activités d'urgence sur le terrain, partenariat actif avec les ONG et engagement clair pour les questions transfrontières. À mesure que les pays passent d'une situation de crise à la réhabilitation et au développement, un accent accru devrait être accordé à la consolidation et à la durabilité des résultats, aux plans d'intervention et aux dispositifs de stabilisation sociale destinés à lutter contre la pauvreté chronique et la vulnérabilité. Une diversification et expansion supplémentaires des activités de la FAO exigeront une expertise appropriée dans la région, si l'on veut fournir un appui technique dans les délais voulus.

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

Références

Évaluation des activités menées par la FAO en matière de secours d'urgence et de reconstruction dans la Corne de l'Afrique (2004 – 2007). Rapport final.

Available at: <http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/363/en/HoAEvaluationReport.pdf>

Rapport de synthèse du Comité du Programme. PC 99/3 a).

Available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2131e.pdf>

Réponse de la Direction. PC 99/3 a) Sup. 1.

Available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2366e.pdf>

Rapport de la quatre-vingt-onzième session du Comité du Programme. Rome, 28-20 mai 2008. CL 135/4.

Available at: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k2757e.pdf>