



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

Organisation des Nations
Unies pour l'alimentation
et l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الأمم المتحدة
للزراعة

F

COMITE DU PROGRAMME

Cent seizième session

Rome, 3-7 novembre 2014

Évaluation de la contribution de la FAO dans les situations de transition en rapport avec une crise

**—
Établissement de liens entre les interventions de secours et l'aide au développement**

RÉSUMÉ

Conformément aux recommandations formulées par le Comité du programme à sa cent douzième session (CL 145/6 para. 24 b) concernant les économies à réaliser sans compromettre l'accès aux informations contenues dans les rapports d'évaluation, le présent document est un résumé exhaustif de l'évaluation traduit dans toutes les langues de la FAO; le rapport dans sa version intégrale est publié sur le site Web du Bureau de l'évaluation en langue originale.

Orientations demandées au Comité du programme

Le Comité du programme souhaitera peut-être faire connaître son point de vue et donner des indications sur les principales questions abordées dans le rapport d'évaluation et dans la réponse de la Direction, ainsi que sur les mesures proposées par cette dernière pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport.

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. Masahiro Igarashi

Directeur du Bureau de l'évaluation

Tél. +39 (06) 570-53903

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



m1922f



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture

PC 116/6

Bureau de l'évaluation

Évaluation de la contribution de la FAO dans les situations de transition en rapport avec une crise – Établissement de liens entre les interventions de secours et l'aide au développement

Rapport final

Octobre 2014

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Bureau de l'évaluation (OED)

Le présent rapport est disponible en version électronique à l'adresse suivante:
<http://www.fao.org/evaluation>

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés ou de produits industriels, qu'ils soient ou non brevetés, ne suppose, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les opinions et les politiques de la FAO.

© FAO 2014

La FAO encourage la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction et d'adaptation ainsi qu'à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressé par courriel à copyright@fao.org.

Pour obtenir de plus amples informations sur le présent rapport, prière de contacter:

M. le Directeur du Bureau de l'évaluation (OED)
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Rome, Italie
Courriel: evaluation@fao.org

Introduction

1. La reprise de la production agricole et la concrétisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui constituent deux domaines d'action fondamentaux de la FAO, sont des éléments essentiels du processus de transition vers la sortie de crise, quelle que soit son origine (conflit violent, catastrophe naturelle, crise socioéconomique, situation d'urgence menaçant la filière alimentaire ou autre) et sa durée (courte ou prolongée).

2. En vertu des principes fondamentaux de son mandat, la FAO est une organisation d'assistance technique chargée de fournir un appui au développement durable dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture¹. Dans le cadre de l'exécution de son mandat, elle a acquis au fil du temps, et quelquefois par nécessité, un large éventail de compétences **lui permettant de s'acquitter de cette mission d'assistance technique, ainsi qu'une capacité d'intervention dans tous les types de situations, y compris en cas de crise**. La présente évaluation vise à mesurer la capacité, ou le manque de capacité, de la FAO à répondre à une crise, dès son apparition, par des interventions d'urgence qui s'inscrivent explicitement et étroitement dans sa mission de développement, et de mener, dans des situations difficiles, des activités de développement qui tiennent pleinement compte des risques de crise.

3. Le principal objet de la présente évaluation est d'analyser la nature du rôle de la FAO dans les situations d'urgence et de mesurer sa capacité à *établir un véritable lien entre les objectifs à long terme et les objectifs à court terme des interventions d'urgence*. L'évaluation vise à dégager des recommandations stratégiques susceptibles d'améliorer l'efficacité de l'action de la FAO dans les situations de transition. À cet effet, elle analyse les aspects suivants:

- l'efficacité de la FAO dans son rôle d'appui à la transition;
- l'impact de ses efforts de coordination sur la qualité et la durée de la transition;
- si, et comment, la mission de développement (et, depuis peu, de renforcement de la résilience), qui est au cœur du mandat de la FAO, a aidé l'Organisation à établir des liens plus étroits entre les interventions de secours et l'aide au développement dans ses interventions d'urgence aux premiers stades de la crise.
- l'aptitude de la FAO à mobiliser un financement adéquat pour assurer ce rôle de liaison entre les secours et l'aide au développement dans le cadre de son programme en faveur de la résilience et pour surmonter l'écart souvent constaté dans l'engagement des donateurs entre le financement à court terme de l'aide humanitaire et le financement à long terme de l'aide au développement; et
- les avantages comparatifs et la position concurrentielle de la FAO dans les situations en rapport avec une crise afin de tirer les leçons de l'expérience et de définir son rôle optimal.

4. L'évaluation, qui couvre à peu près la période allant de 2007 à 2014, a examiné diverses formes de crises: catastrophes naturelles, situations d'urgence complexes et crises prolongées dans des États fragiles. Les visites sur le terrain ont principalement évalué les

¹ Dans le cadre du présent rapport, le terme « agriculture » s'entend au sens large, tel que défini dans le mandat de la FAO, à savoir la production végétale et animale, la foresterie et la pêche.

activités menées par la FAO au cours des dix dernières années dans des États fragiles frappés par une crise consécutive à un conflit². Elles ont également permis d'apprécier la capacité de réponse de la FAO aux catastrophes naturelles majeures, en examinant son intervention après le passage du typhon Haiyan aux Philippines.

5. L'équipe d'évaluation a analysé l'impact, positif ou négatif, des réformes internes de la FAO sur ses activités dans ce domaine, en s'intéressant tout particulièrement aux réformes en faveur de la décentralisation des opérations d'urgence, aux nouvelles procédures opérationnelles standard et au Cadre stratégique révisé de juin 2013.

6. Face aux difficultés que posent des situations de crise plus fréquentes que jamais, la contribution d'un organisme technique tel que la FAO doit obligatoirement s'inscrire dans une perspective plus large tenant compte des dimensions sociopolitiques des crises et de leurs multiples facettes. L'évaluation vise à déterminer dans quelle mesure la FAO, dans ses interventions en situation de crise, est à même d'appréhender les principaux éléments qui rendent la situation complexe, notamment les risques de violence et d'insécurité, les tensions sociales sous-jacentes, et les besoins humanitaires et de développement des populations affectées.

7. Les conclusions de la présente évaluation couvrent un vaste éventail de questions et abordent un certain nombre de débats conceptuels, de programmes, et de réformes internes et externes. L'interaction entre ces différents facteurs est au cœur de l'analyse. On trouvera dans l'Annexe 1 au présent résumé les principales conclusions énoncées à chaque sous-titre du chapitre 4 du rapport d'évaluation complet. Les conclusions générales de l'évaluation et les recommandations stratégiques présentées pour examen à la Direction de haut niveau et au Comité du programme sont exposées ci-dessous.

Conclusions générales et recommandations stratégiques

8. Il convient de noter, tout d'abord, que l'équipe d'évaluation se réjouit de la voie dans laquelle la FAO oriente, avec la plus grande détermination, ses activités dans les situations de transition, qui s'inscrivent désormais clairement dans le cadre plus large du programme en faveur de la résilience et des autres composantes du nouveau Cadre stratégique de l'Organisation. Il ressort de façon évidente de la phase d'enquête que la FAO possède un avantage comparatif largement reconnu et fortement apprécié par ses pairs et ses partenaires dans le domaine de la réponse aux crises. Son mandat comporte, en effet, tous les éléments lui permettant d'apporter une réponse rapide aux crises en établissant de véritables liens entre les opérations de secours, le redressement et le développement. Un certain nombre de facteurs sont maintenant réunis pour que la FAO s'impose, dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture, comme « l'organisme d'aide à la transition » idéal dans tous les types de crises. Ce constat nous mène à la première recommandation (qui s'apparente plutôt à un encouragement):

La FAO devrait poursuivre et intensifier les efforts menés en vue d'établir la direction conceptuelle, stratégique et institutionnelle dans laquelle l'Organisation s'oriente en mettant à profit ses avantages comparatifs et le nouveau programme en faveur de la résilience afin d'établir des liens plus étroits entre les aspects liés aux secours, au redressement et au développement des interventions d'urgence.

² Les visites sur le terrain ont eu lieu en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, au Liberia, au Mali, en Ouganda, aux Philippines et en République démocratique du Congo.

9. Conformément à la vision, aux objectifs mondiaux et aux objectifs stratégiques de l'Organisation, l'engagement de la FAO à l'appui de la transition ***doit se concentrer avant tout sur les besoins des pauvres, des populations souffrant d'insécurité alimentaire et des groupes vulnérables***. Sans aucun doute, la conclusion générale la plus importante de cette évaluation met en évidence 1) à quel point il est important et inévitable, si la FAO est déterminée à s'acquitter de son mandat et à réaliser ses objectifs stratégiques, qu'elle intervienne de plus en plus souvent dans des contextes de crise et 2) qu'elle devra donc obligatoirement, pour soutenir la transition dans ces types de situation, déborder du cadre habituel de ses interventions, actuellement axé sur la recherche de solutions techniques aux aspects matériels de la vulnérabilité (en supposant qu'elles soient politiquement neutres), pour favoriser une approche constructive de réalités sociopolitiques complexes et mieux les affronter. **Sans tenir compte de cet aspect, la FAO ne pourra pas apporter un soutien pleinement efficace aux populations affectées**, dont les moyens d'existence sont menacés et dont le destin est, en fin de compte, au centre de l'action et des objectifs de la FAO.

10. Les programmes des pays examinés montrent que de nombreuses interventions sont susceptibles de produire des effets positifs sur les populations affectées. Toutefois, **les retombées des différentes activités de la FAO sur les moyens d'existence sont rarement évaluées en raison de l'inadéquation des mécanismes de suivi**, qui sont toujours axés sur l'exécution des produits dans les délais impartis et négligent les résultats ou l'impact plus large des interventions sur les moyens d'existence. Lors de l'évaluation de ses propres performances, la FAO doit se poser la question suivante: « A-t-on amélioré les conditions de vie des populations les plus démunies et souffrant de la faim? », plutôt que « avons-nous produit les réalisations escomptées? »

11. **Spécificités propres au contexte et analyse contextuelle:** En situation de crise, pour être en mesure d'apporter une réponse efficace au niveau local, **la connaissance des spécificités propres au contexte doit être posée comme condition préalable à la conception des activités en faveur de la transition**. Il faut, pour cela, prêter une attention particulière à des facteurs tels que l'accès à la terre, les moyens d'existence prédominants en milieu rural, et les contraintes politiques et sociales telles que les rapports de force, la mobilité sociale et l'exclusion sociale, les rapports entre les sexes, le cadre institutionnel, et le profil des revenus et les modes de répartition des richesses. Dans la plupart des cas, **les cadres de programmation par pays actuels ne reposent pas sur une analyse contextuelle adéquate**, notamment en ce qui concerne les éléments liés aux crises. On relève un problème identique au niveau des différents projets, qui sont en général exécutés sans qu'aucune analyse de vulnérabilité et du conflit n'ait été réalisée et sans prêter attention au concept « ne pas nuire ». La conception de la programmation qui prévaut au sein de la FAO est en contradiction avec les appels en faveur d'une plus grande souplesse. Les cadres de programmation par pays examinés peuvent difficilement être ajustés à l'évolution constante de la situation et **démontrent une capacité d'adaptation limitée de la programmation**.

12. Bien que les femmes comptent parmi les groupes les plus vulnérables dans les contextes de crise et de mouvements sociaux, les questions de parité hommes-femmes sont traitées, à quelques exceptions près, en encourageant la participation des femmes bénéficiaires aux activités de projet, plutôt qu'en axant ces activités sur la lutte contre les causes profondes des inégalités entre les sexes.

RECOMMANDATION 1: La transition, pour qui?

- a) Conformément à la vision, aux objectifs mondiaux et aux objectifs stratégiques de l'Organisation, les activités de la FAO dans les situations de transition **doivent se concentrer avant tout sur les besoins des pauvres, des populations souffrant d'insécurité alimentaire et des groupes vulnérables.**
- b) À cet effet, **la FAO doit mesurer l'impact sur ces populations de ses activités en période de crise**, en analysant notamment les inégalités entre les sexes et d'autres formes d'inégalités et, plus particulièrement, l'impact à plus long terme sur les moyens d'existence et la résilience. L'établissement de rapports sur l'exécution, les processus opérationnels et les résultats obtenus ne suffit pas.

Pour y parvenir, **les activités de la FAO dans les situations de transition doivent s'inscrire dans un processus permanent d'analyse du contexte** afin de pouvoir *adapter* les interventions aux changements rapides de situation.

- c) Outre cette analyse du contexte, la FAO devrait, face à une crise complexe, dans les situations de crise ou d'après-crise prolongée et dans les États fragiles, **renforcer les cadres de programmation par pays en y énonçant des dispositions spécifiques qui favorisent une approche très souple spécialement conçue pour faire face à de telles situations.** La programmation du développement et de la résilience, conjuguant les quatre piliers de l'Objectif Stratégique 5, doit être au cœur de cette approche, qui doit prévoir la fourniture de secours d'urgence lorsque cela s'impose, en veillant à ce que ces derniers s'inscrivent dans une perspective de développement à long terme. Les cadres de programmation par pays et les descriptifs de projet qui s'y rapportent devraient également **constituer un outil puissant de mobilisation des ressources.**

13. La raison pour laquelle l'équipe d'évaluation a été chargée d'évaluer le rôle de la FAO *dans le cadre des réponses aux situations de crise* est que, comme l'a constaté et conclu l'équipe d'évaluation, **la FAO a développé, au fil du temps, une série de compétences très spécifiques dans le cadre de sa capacité d'appui au développement qui lui permettent aujourd'hui d'offrir son soutien technique dès la survenance d'une catastrophe, au cœur d'une crise prolongée ou au tout début d'une crise menaçant la filière alimentaire**, au moyen d'interventions d'urgence qui tirent parti de sa capacité technique d'accélérer la sortie de crise et le retour sur la voie du développement. La FAO a renforcé ses compétences à tel point que ses travaux dans ce domaine font partie des avantages comparatifs reconnus de l'Organisation. Au titre du Cadre stratégique de la FAO, les interventions d'urgence relèvent désormais de l'Objectif Stratégique 5: « *Améliorer la résilience des moyens d'existence face à des menaces ou en situation de crise* ». Tous les objectifs stratégiques contribuent toutefois au programme en faveur de la résilience.

14. La transition est un aspect central du programme en faveur de la résilience dans les réponses à des situations en rapport avec une crise et un élément essentiel à la réalisation de *la résultante* relative à la résilience. Et **la capacité intrinsèque (et le mandat) d'établir des liens entre les interventions de secours et l'aide au développement constitue l'un des avantages comparatifs majeurs de la FAO dans les situations de crise.** Dans une situation de transition, il est autant question de développement que d'interventions d'urgence, et il est essentiel de veiller à ce que l'aide au développement tienne compte des facteurs et des risques de crise, de sorte à ce que tous les objectifs stratégiques contribuent à une transition efficace.

15. **Décentralisation et intégration des activités en situation d'urgence:** En ce qui concerne la décentralisation, les observations de l'évaluation soulèvent la question de savoir si le maintien au sein de la FAO d'un niveau minimum de compétences spécialisées centralisées et si la promotion d'échanges mondiaux constants peuvent favoriser un niveau d'appui plus fiable et plus cohérent en faveur des pays qui vivent une période de transition. Cela est particulièrement important car, même si la FAO est un organisme technique, elle est de plus en plus souvent appelée à intervenir sur des questions d'économie politique litigieuses qui sont à l'origine de la pauvreté et de la vulnérabilité, auxquelles elle s'efforce de mettre fin. Il ressort des conclusions de l'évaluation que l'intégration des activités devrait être menée à son aboutissement logique le plus rapidement possible, mais qu'il convient d'avancer avec plus de prudence, en particulier à court terme, pour ce qui est de la décentralisation, sachant qu'elle concerne le niveau minimum de capacités nécessaires pour opérer des changements fondamentaux.

16. S'il est trop tôt pour évaluer la mise en œuvre de la réforme en faveur d'une approche intégrée de l'aide d'urgence et de l'aide au développement, l'équipe d'évaluation a constaté que l'engagement de la FAO était assez solide. Cependant, il ne suffira pas, à lui seul, à surmonter les problèmes auxquels ce processus intégré se heurte. **Un changement de culture demeure nécessaire** pour que le principe d'intégration fasse partie intégrante de toutes les activités de la FAO dans les situations de crise ou sujettes aux crises. Cela signifie que le personnel d'urgence doit en permanence avoir à l'esprit les objectifs de développement à long terme et, inversement, que les acteurs de l'aide au développement doivent toujours planifier le développement dans les situations liées à une crise comme si une crise était sur le point d'éclater.

17. L'application du *Protocole de réponse aux situations d'urgence de niveau 3*, lors du passage du typhon Haiyan aux Philippines et des crises sévères qui ont frappé le Soudan du Sud et la République centrafricaine, a donné une remarquable impulsion à la mise en œuvre du programme en faveur de la résilience. Aux Philippines, les premiers résultats très positifs au niveau de l'intégration et de la transition ont confirmé l'importance d'une direction solide, d'une interaction étroite avec le Gouvernement et d'un soutien technique intégré du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays.

18. **Le défi du financement:** L'établissement de liens souples entre le financement des opérations d'urgence et des secours, et le financement des interventions répondant à des problèmes et des objectifs à plus long terme, classées dans la catégorie de l'aide au développement, continue d'être un véritable casse-tête. La FAO s'efforce de trouver la juste combinaison de financements à court et long termes pour appuyer le processus de transition, alors que le vrai défi consiste à relier les horizons à court et long termes avec suffisamment de sécurité, de fiabilité et de souplesse.

19. La FAO a plaidé avec ardeur pour que les donateurs et ses partenaires mettent fin à ce clivage entre les financements, par le biais de son récent programme en faveur de la résilience et d'une interaction étroite avec les programmes de renforcement de la résilience des donateurs et des organismes partenaires. Le message de la FAO doit être clair: pour répondre efficacement à une crise, il est *indispensable* de faire appel à un organisme tel que la FAO, qui ait à la fois une mission d'assistance technique et de développement et qui soit pleinement capable **d'intervenir efficacement dans le secteur humanitaire, tout en axant son action sur le développement.**

20. **Coordination à l'appui de la transition:** Les conclusions de l'évaluation confirment l'importance de la fonction de coordination de la FAO dans les interventions en situation de crise, que l'organisation exerce notamment depuis peu en codirigeant aux côtés du PAM le module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire. L'efficacité avec laquelle la FAO exerce cette fonction dépend de l'efficacité avec laquelle le Représentant de la FAO et son personnel, et les coordonnateurs des groupes sectoriels exercent eux-mêmes leurs fonctions, ainsi que du soutien qu'ils reçoivent des autres niveaux de la FAO. Les groupes sectoriels sur la sécurité alimentaire sont un formidable outil de dialogue avec les autres acteurs, mais l'interaction avec les institutions nationales, notamment les gouvernements et, dans certains cas, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations de la société civile (OSC), peut s'avérer difficile. Ils ont ainsi montré une capacité limitée s'agissant du transfert des responsabilités aux autorités nationales lors de leur retrait. Axer plus précisément sur le développement le rôle de la FAO au sein des groupes sectoriels sur la sécurité alimentaire permettrait à la FAO de plaider auprès du Comité permanent interorganisations en faveur d'un engagement plus ferme et d'un transfert des responsabilités plus efficace.

21. **La contribution technique de la FAO:** La FAO apporte une contribution technique majeure à la transition à travers de très nombreuses activités, telles que le regroupement et l'analyse des informations intéressant le processus de transition, le renforcement des capacités, la fourniture de produits normatifs, etc. L'équipe d'évaluation a toutefois constaté que les produits normatifs étaient peu utilisés et que les activités de renforcement des capacités se cantonnaient le plus souvent à une formation individuelle brève, au champ thématique limité et s'inscrivant dans une perspective à court terme.

RECOMMANDATION 2 sur le rôle de la FAO dans la transition:

La FAO est un organisme technique et une organisation de développement dotée d'une exceptionnelle capacité d'agir aux premiers stades d'une crise, ce qui lui confère un avantage comparatif unique, largement reconnu et fortement apprécié dans le domaine de l'appui à la transition après une crise.

- a) La FAO doit **mettre en avant cet avantage comparatif avec la plus grande vigueur pour qu'il soit pleinement reconnu par les donateurs, les partenaires et les États Membres, en en faisant également un outil incitant les partenaires financiers à combler l'écart entre l'aide humanitaire et l'aide au développement.**

Il doit être clairement établi que, pour répondre avec le maximum d'efficacité à une situation d'urgence, *il est indispensable* de faire appel à un organisme tel que la FAO, qui ait à la fois une mission d'assistance technique et de développement et qui soit pleinement capable d'intervenir efficacement dans le secteur de l'aide humanitaire, en axant son action sur le développement et la résilience.

Il convient d'agir sur ce point activement au niveau mondial, comme dans les pays.

Le nouveau programme en faveur de la résilience au titre de l'Objectif Stratégique 5 fournit un excellent cadre d'action pour ces activités de plaidoyer.

- b) La FAO devrait tirer parti de son rôle au sein du module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire, qu'elle codirige aux côtés du PAM, **pour plaider en faveur d'une vision et d'une planification à plus long terme (transition et résilience) au sein du système des groupes sectoriels au niveau interinstitutions, comme au sein de chaque groupe.**

Au niveau interne, outre l'intégration officielle des activités d'urgence et de développement qui est en cours,

- c) **la Direction doit engager un changement de culture en plaidant en faveur d'une plus grande efficacité des activités pendant la phase de transition et en les intégrant à tous les niveaux de l'Organisation, en particulier en ce qui concerne le lien à double sens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD),** qui implique que les politiques de développement dans les zones ou dans les pays en crise ou sujets aux crises sont déterminées par les crises et leur planification (ce qui n'est pas du tout le cas à présent).

Il s'agit notamment d'obtenir la participation et la contribution de toutes les unités chargées des questions de développement aux interventions d'urgence de la FAO et à ses activités à l'appui de la transition et de la résilience. **La Direction devrait trouver un moyen économe en ressources d'élargir l'impact positif du Protocole de réponse aux situations d'urgence de niveau 3** en incitant le personnel chargé des activités de développement à participer aux travaux menés dans des situations d'urgence de nature différente (autres que celles de niveau 3).

22. **Réexamen de la contribution de la FAO au processus de transition dans les contextes sujets aux crises:** L'attention aux spécificités propres au contexte, la prise en compte des séquelles du conflit et le concept « ne pas nuire » sont des principes de première importance dans toute intervention à l'appui de la transition. Ces principes ont été largement approuvés par la communauté internationale. Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) a récemment lancé un processus consultatif aux fins de la mise en place d'un **Programme d'action pour combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées**, qui aborde des thèmes tels que: 1) les liens entre l'insécurité alimentaire et la fragilité, y compris moyennant des évaluations de la fragilité; 2) le rôle que la sécurité alimentaire et la nutrition peuvent jouer dans des États fragiles et touchés par des conflits, notamment dans le contexte spécifique des Objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État du *New Deal* adopté à Busan³.

23. Pour une organisation comme la FAO, la promotion d'une approche efficace de la transition dans les zones fragiles et sujettes aux crises pose le problème de la nature de sa contribution. La FAO considère en général qu'elle doit se cantonner à un rôle purement technique (ostensiblement « neutre ») dans ses domaines de compétence, par opposition à d'autres acteurs internationaux, notamment certains organismes des Nations Unies⁴, dont le mandat est plus clairement orienté sur la consolidation de la paix. Dans les situations de transition, les capacités en matière de résolution des conflits, de consolidation de la paix et de gouvernance peuvent en effet sembler plus utiles que les compétences de la FAO dans les domaines de l'agriculture et de la gestion des ressources naturelles. Pourtant, si l'on entend effectivement aider les populations vulnérables, il faut admettre que tout organisme intervenant dans les États fragiles ne peut totalement exclure de ses responsabilités les capacités en matière d'analyse et de gestion des conflits.

24. L'évaluation conclut clairement que la FAO ne prête pas suffisamment attention à ces principes et à d'autres principes fondamentaux pour travailler dans ces situations, qui relèvent pourtant de son mandat. Les pays en situation d'après-conflit ou de conflit, ou qualifiés d'États fragiles, représentent une proportion croissante des pays devant bénéficier du soutien de la FAO⁵. La FAO ne semble pas réunir toutes les qualifications techniques nécessaires à l'analyse des conflits et à la prise en compte des situations de conflit dans la programmation, malgré les attributions qui lui sont conférées dans des domaines sensibles aux conflits tels que les droits sur les ressources et les régimes fonciers. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a noté, au sein de la FAO, une tendance persistante à considérer que l'assistance technique doit être neutre, apolitique et non conflictuelle. Cette approche est toutefois contestable car, en situation de conflit, aucune intervention ne peut être parfaitement neutre. Toute assistance, la plus technique soit-elle, peut avoir des répercussions sur un conflit par ses effets sur l'utilisation et le contrôle des ressources naturelles et par le choix des groupes bénéficiaires.

³ Voir Communauté de pratique sur l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées, *Intégration de la sécurité alimentaire dans les processus de construction de la paix – Programme d'action pour combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées*. Discussion électronique, 27 novembre – 18 décembre 2013.

⁴ Sept organismes et départements des Nations Unies (PNUE, PNUD, ONU-HABITAT, Bureau d'appui à la consolidation de la paix, Département des affaires politiques, Département des affaires économiques et sociales, et OIM), coordonnés par l'Équipe-cadre interinstitutions d'action préventive, se sont associés à l'Union européenne pour mettre en place un programme d'action et de recherche sur la terre, les ressources naturelles et la prévention des conflits, destiné à aider les pays à détecter, à prévenir et à transformer les tensions relatives aux ressources naturelles dans le cadre des programmes de prévention des conflits et de consolidation de la paix.

⁵ Cela transparaît clairement dans le Cadre stratégique de la FAO qui consacre un de ses cinq objectifs au renforcement de la résilience dans les situations de crise réelles ou potentielles.

25. L'équipe d'évaluation était tenue d'envisager et d'examiner un aspect essentiel de ce problème que l'on rencontre dans certaines de ces situations: les relations entre la FAO et le gouvernement dans les cas où ce dernier est partie au conflit. Il peut s'agir d'un sujet très délicat, même si la situation est extrêmement différente d'un cas à l'autre. En règle générale, par rapport aux autres organismes des Nations Unies et partenaires du développement, la FAO entretient avec les gouvernements, notamment avec les institutions et les autorités responsables de l'agriculture, du développement rural et de la sécurité alimentaire, des relations étroites marquées par un haut degré de confiance. Comme il ressort d'innombrables évaluations, cela constitue l'un des avantages comparatifs de l'Organisation qui, en vertu de sa mission de base, mène ses travaux exclusivement par l'intermédiaire des gouvernements nationaux.

26. En période de conflit, il peut toutefois arriver qu'il soit impossible de fournir une aide aux plus démunis, aux populations souffrant d'insécurité alimentaire et aux groupes les plus vulnérables par ce seul moyen de communication et d'action. La vision, les objectifs mondiaux et les objectifs stratégiques énoncés dans le Cadre stratégique actuel de la FAO sont tous formulés par rapport à l'impact de l'assistance de la FAO sur les bénéficiaires ultimes, à savoir les populations les plus pauvres, les plus touchées par l'insécurité alimentaire et les plus vulnérables. Cela peut constituer un dilemme pour la FAO. Bien sûr, l'Organisation doit toujours, en premier lieu, s'efforcer de jouer son rôle de partenaire de confiance auprès du gouvernement pour plaider en faveur d'une action dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture au profit des populations affectées. La FAO a ainsi réussi à relever de manière efficace un grand nombre de défis grâce à la qualité de sa contribution technique et à ses liens avec les gouvernements.

27. Un autre aspect important du rôle que joue ou que pourrait jouer la FAO dans les situations sujettes aux crises découle de l'importante contribution de l'agriculture à la création d'emplois, à la génération de revenus et à l'activité économique, outre son rôle dans la production alimentaire. Il en est ainsi tout autant dans les États fragiles et les situations de conflit que dans les autres types de situations. La reprise de l'activité agricole peut très largement contribuer à stabiliser et neutraliser des situations de conflit qui entraînent d'énormes difficultés pour les populations affectées. La FAO a donc la capacité et, aux yeux de l'équipe d'évaluation, *la responsabilité*, de mettre à profit sa fonction d'appui technique à l'agriculture et à la sécurité alimentaire pour contribuer à la résolution des conflits et à la consolidation de la paix. Elle a un rôle potentiel très vaste et important à jouer dans la prévention des conflits - qui n'est autre que son rôle dans le passage de la crise au développement, c'est à dire dans le processus de transition; toutefois, pour être en mesure d'assumer ce rôle, la FAO devra faire preuve d'un engagement notable, renforcer ses capacités et investir de nouvelles ressources. **Cela justifie un changement de paradigme dans la façon de gérer les situations de conflit** afin que la FAO tienne compte, dans toutes les circonstances, de l'impact (espéré positif) de ses interventions sur le conflit et la paix.

RECOMMANDATION 3:

- a) Dans le cadre d'un changement de paradigme, *la relation entre la sécurité alimentaire et l'agriculture* (y compris les régimes fonciers, l'emploi et les revenus) d'une part, *et la gestion et la résolution des conflits existants ou potentiels, d'autre part*, devrait être au cœur des programmes d'intervention de la FAO dans les situations de conflit ou sujettes aux conflits, et l'intervention de la FAO devrait commencer par une analyse contextuelle qui examine, dans chaque cas, cette relation. Les interventions et le soutien devraient être conçus en tenant compte des effets positifs que la réduction de la faim et le soutien à l'activité économique pourraient avoir sur le conflit. Pour ce faire, la FAO devra renforcer ses capacités d'analyse.
- b) L'analyse détaillée de l'économie politique et l'analyse du conflit constituent les éléments fondamentaux de l'analyse contextuelle. Il s'agit d'un point essentiel dans toute situation de crise. La tenure des terres et d'autres ressources naturelles est un important facteur de risque de conflit.

À chaque situation de transition, il convient de pleinement intégrer l'analyse contextuelle à la stratégie de développement, au plan de ciblage, à la conception des interventions, à la planification, à la mise en œuvre et au suivi.

- c) L'analyse devra être réalisée en collaboration avec les partenaires. La FAO n'est pas en mesure de disposer de toutes les informations et les compétences nécessaires à l'analyse; il lui faudra travailler en étroite coopération avec d'autres parties prenantes.

Annexe 1: Conclusions de l'évaluation (tirées du chapitre 4 du rapport d'évaluation complet)

4.1 *Décentralisation et gestion des urgences en cas de catastrophe majeure*

4.1.1 *Décentralisation et intégration des responsabilités*

Conclusions:

- La décentralisation des opérations d'urgence et leur intégration dans la structure globale des bureaux de la FAO au niveau national **a un impact majeur, bien que progressif, sur la façon dont la FAO envisage les activités de développement et les interventions d'urgence**, et se traduit par une meilleure connaissance des approches adoptées et des questions traitées par les fonctionnaires de la FAO travaillant sur les deux fronts, par la sensibilisation accrue du personnel chargé des questions de développement aux problèmes rencontrés en situation de crise et, parallèlement, par la sensibilisation accrue du personnel d'urgence aux effets des interventions d'urgence sur les objectifs de développement à long terme.
- Ce processus d'intégration a été perçu comme un changement positif par le personnel malgré les ressources limitées dont disposent les bureaux régionaux et sous-régionaux pour apporter un soutien, par rapport aux moyens dont disposait la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation.
- Dans la plupart des pays visités, le personnel forme une équipe ou, sinon, fait de son mieux pour s'en sortir et fournit de bons exemples d'apprentissage mutuel.
- Sur le plan de la mobilisation des ressources, le fait que les bureaux de pays soient les seules structures de la FAO présentes au niveau national leur permet de présenter aux donateurs un programme plus cohérent et uniforme, et de leur indiquer les domaines qui nécessitent des fonds à l'appui du développement et ceux qui nécessitent des fonds en faveur de l'aide humanitaire (programme identique, mais guichet de financement distinct); Le rôle joué par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation en matière de mobilisation des ressources est utile et un appui dans ce domaine est nécessaire.
- Bien que l'intégration soit récente, le programme d'intervention d'urgence de la FAO comprend déjà, dans de nombreux pays, plusieurs éléments de l'approche du processus de transition et établit des liens entre les secours et l'aide au développement.
- Tout semble indiquer que l'intégration devrait conduire (il est trop tôt pour conclure qu'elle a conduit) à un programme plus cohérent et uniforme, qui offrira également une plus grande clarté aux parties prenantes externes en contact avec la FAO. **Il conviendra, toutefois, de mesurer le succès du processus d'intégration en fonction des résultats obtenus et, à terme, en fonction de ses effets sur les populations vulnérables**, plutôt qu'en s'intéressant à la réussite sur le plan de la réforme de la gestion. Il est encore trop tôt pour que l'équipe d'évaluation soit en mesure d'évaluer le succès de l'intégration à ces niveaux.

4.1.2 Appui fourni par les bureaux régionaux et sous-régionaux: le cas de l'Afrique

Conclusions:

Suite à la décentralisation de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation, les bureaux de pays ont perdu leur premier point de contact au Siège pour l'organisation d'interventions rapides en situation de crise (sauf s'il s'agit de réponses à des situations d'urgence de niveau 3). Avant la décentralisation, la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation assurait avec la plus grande efficacité sa fonction de coordination rapide des demandes émanant du terrain. Les bureaux régionaux et sous-régionaux, à qui cette fonction a été transférée, ne disposent toujours pas d'une capacité technique et opérationnelle suffisante pour prendre en charge les interventions d'urgence.

4.1.3 Structures sous-régionales à l'appui de la transition: les pôles Résilience

Conclusions:

- Vu de l'extérieur, les rôles et responsabilités des trois pôles Résilience en Afrique ne sont pas clairs. Les partenaires du développement et les partenaires financiers demandent des précisions à ce sujet. Dans le cas du pôle Résilience de Nairobi, ce manque de clarté fait obstacle à la mobilisation des ressources. Ce pôle ne dispose pas des ressources nécessaires pour apporter un soutien et des renforts lors de crises de grande envergure ou d'urgences nécessitant une réponse de niveau 3.
- Le pôle de Nairobi travaille activement sur la question de la résilience et est reconnu par les autres partenaires pour son rôle de premier plan dans le débat sur la résilience au niveau sous-régional. Il est indispensable de définir le mandat des pôles Résilience et de mettre en place un système d'établissement des rapports.
- Le pôle Résilience établi à Accra n'est pas en mesure d'apporter un soutien dans le domaine du renforcement de la résilience qui réponde aux besoins dans l'ensemble de la région. Une solution possible serait de renforcer les capacités des pôles Résilience. Les pôles devraient investir dans les capacités nécessaires en situation d'urgence qui font défaut au sein des différents organismes impliqués; il s'agit notamment des capacités en matière d'analyse de l'économie politique, de connaissances précises de la situation des pays en proie à une crise et de l'aptitude à établir des partenariats solides au niveau régional. Un renforcement des capacités permettrait également aux pôles d'intervenir de manière plus proactive dans les réponses aux situations d'urgence de niveau 3.
- L'attribution des responsabilités budgétaires au Bureau régional pour l'Afrique n'est pas une solution efficace et ne va pas dans le sens de la réforme en faveur de la décentralisation, sachant que le bureau régional ne participe pas à l'exécution des projets.

4.1.4 Mise en œuvre des réponses aux situations d'urgence de niveau 3: données observées sur le terrain

Conclusions:

- L'application du Protocole de réponse aux situations d'urgence de niveau 3 lors de l'intervention de la FAO après le passage du typhon Haiyan **a eu un impact très positif en ce qu'elle a permis d'instaurer une pratique de la transition**. Deux éléments de la réponse de la FAO ont préparé le terrain pour le processus de transition: i) une large participation du personnel spécialisé dans les activités de développement à l'intervention d'urgence; et ii) le déploiement d'une capacité et d'une expertise solides aux tout premiers stades de la phase d'intervention qui a permis à la FAO, plus tard, de prendre les rênes du débat sur la transition. **Le Protocole de réponse aux situations d'urgence de niveau 3 est devenu un moyen de promouvoir l'application du nouveau programme de la FAO en faveur de la résilience**, qui encourage une approche intégrée des secours et de la transition. La réponse de la FAO a également permis d'établir des liens favorisant une meilleure réhabilitation, pour « reconstruire en mieux ».
- La participation de la FAO à cette intervention doit son succès: a) au rôle moteur de l'Organisation dès le déclenchement de la crise; b) à la présence dans le bureau de pays de personnel de la FAO recruté sur le plan national, qui dispose d'excellentes capacités, d'une connaissance profonde de la situation locale et d'un accès aux différents ministères du gouvernement; c) aux membres du personnel de renfort du Bureau régional et du Siège, spécialisés dans l'aide au développement ou l'aide d'urgence et choisis en raison de leur expérience dans le pays et de leur excellente connaissance du contexte local; et d) à la visibilité accrue de la FAO due au grand nombre d'agents de la FAO déployés sur le terrain et au juste équilibre entre la capacité technique et la capacité opérationnelle.
- Dès le début de son intervention, la FAO a réussi à mobiliser les compétences techniques qui ont favorisé la prise en compte, au cours des opérations d'urgence nationales et internationales, des préoccupations à long terme concernant les moyens d'existence des populations affectées.
- L'absence de personnel d'urgence au sein du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique pourrait laisser penser que le Bureau n'a pas la capacité de répondre rapidement et efficacement aux situations d'urgence.
- La participation de la FAO aux réponses aux situations d'urgence de niveau 3 lui offre une occasion de jouer un rôle important de plaidoyer et de chef de file afin que l'on accorde l'attention qu'il se doit aux perspectives intégrées et à long terme de solution durable au cours des interventions en situation d'urgence de niveau 3.

4.1.5 Structures sous-régionales à l'appui de la transition: les pôles Résilience

Conclusions:

- Vus de l'extérieur, les rôles et responsabilités des trois pôles Résilience en Afrique ne sont pas clairs. Les partenaires du développement et les partenaires financiers demandent des précisions à ce sujet. Dans le cas du pôle Résilience de Nairobi, ce manque de clarté fait obstacle à la mobilisation des ressources. Ce pôle ne dispose pas des ressources nécessaires pour apporter un soutien et des renforts lors de crises de grande envergure ou d'urgences nécessitant une réponse de niveau 3.
- Le pôle de Nairobi travaille activement sur la question de la résilience et est reconnu par les autres partenaires pour son rôle de premier plan dans le débat sur la résilience au niveau sous-régional. Il est indispensable de définir le mandat des pôles Résilience et de mettre en place un système d'établissement des rapports.
- Le pôle Résilience établi à Accra n'est pas en mesure d'apporter un soutien dans le domaine du renforcement de la résilience qui réponde aux besoins dans l'ensemble de la région. Une solution possible serait de renforcer les capacités des pôles Résilience. Les pôles devraient investir dans les capacités nécessaires en situation d'urgence qui font défaut au sein des différents organismes impliqués; il s'agit notamment des capacités en matière d'analyse de l'économie politique, de connaissances précises de la situation des pays en proie à une crise et de l'aptitude à établir des partenariats solides au niveau régional. Un renforcement des capacités permettrait également aux pôles d'intervenir de manière plus proactive dans les réponses aux situations d'urgence de niveau 3.
- L'attribution des responsabilités budgétaires au Bureau régional pour l'Afrique n'est pas une solution efficace et ne va pas dans le sens de la réforme en faveur de la décentralisation, sachant que le bureau régional ne participe pas à l'exécution des projets.

4.1.6 Mise en œuvre de réponses aux situations d'urgence de niveau 3: données observées sur le terrain

Conclusions:

- L'application du Protocole de réponse aux situations d'urgence de niveau 3 lors de l'intervention de la FAO après le passage du typhon Haiyan **a eu un impact très positif en ce qu'elle a permis d'instaurer une pratique de la transition**. Deux éléments de la réponse de la FAO ont préparé le terrain pour le processus de transition: i) une large participation du personnel spécialisé dans les activités de développement à l'intervention d'urgence; et ii) le déploiement d'une capacité et d'une expertise solides aux tout premiers stades de la phase d'intervention qui a permis à la FAO, plus tard, de prendre les rênes du débat sur la transition. **Le Protocole de réponse aux situations d'urgence de niveau 3 est devenu un moyen de promouvoir l'application du nouveau programme de la FAO en faveur de la résilience**, qui encourage une approche intégrée des secours et de la transition. La réponse de la FAO a également permis d'établir des liens favorisant une meilleure réhabilitation, pour « reconstruire en mieux ».
- La participation de la FAO à cette intervention doit son succès: a) au rôle moteur de l'Organisation dès le déclenchement de la crise; b) à la présence dans le bureau de pays de personnel de la FAO recruté sur le plan national, qui dispose d'excellentes capacités, d'une connaissance profonde de la situation locale et d'un accès aux différents ministères du gouvernement; c) aux membres du personnel de renfort du Bureau régional et du Siège, spécialisés dans l'aide au développement ou l'aide d'urgence et choisis en raison de leur expérience dans le pays et de leur excellente connaissance du contexte local; et d) à la visibilité accrue de la FAO due au grand nombre d'agents de la FAO déployés sur le terrain et au juste équilibre entre la capacité technique et la capacité opérationnelle.
- Dès le début de son intervention, la FAO a réussi à mobiliser les compétences techniques qui ont favorisé la prise en compte, au cours des opérations d'urgence nationales et internationales, des préoccupations à long terme concernant les moyens d'existence des populations affectées.
- L'absence de personnel d'urgence au sein du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique pourrait laisser penser que le Bureau n'a pas la capacité de répondre rapidement et efficacement aux situations d'urgence.
- La participation de la FAO aux réponses aux situations d'urgence de niveau 3 lui offre une occasion de jouer un rôle important de plaidoyer et de chef de file afin que l'on accorde l'attention qu'il se doit aux perspectives intégrées et à long terme de solution durable au cours des interventions en situation d'urgence de niveau 3.

4.2 Analyse du contexte et programmation par pays

4.2.1 Spécificités propres au contexte, analyse de la situation et Cadres de programmation par pays

Conclusions:

Dans les pays sujets aux crises, notamment en cas de situation d'urgence complexe, l'un des principes fondamentaux à respecter pour engager une intervention sur une base solide est la

prise en compte des spécificités propres au contexte, notamment au contexte de la crise. Il est absolument essentiel de réaliser une analyse détaillée du contexte dans lequel s'inscrit la crise qui suscite l'intervention de la FAO, de sorte à pouvoir mettre sur pied un programme de renforcement de la résilience adapté aux particularités propres au pays. Le plus souvent, toutefois, les cadres de programmation par pays actuels ne reposent pas sur une analyse acceptable du contexte de la *crise* (par opposition au contexte général du développement). L'analyse de la situation néglige en effet souvent les conflits les plus importants et leurs implications sur la situation socio-économique de l'agriculture, la sécurité alimentaire et sa cartographie, les facteurs de pauvreté, la gestion des ressources naturelles, la vulnérabilité et les causes de la crise, et se limite à un examen rapide du secteur agricole et de l'évolution socio-économique du pays.

4.2.2 *Cadres de programmation par pays*

Conclusions:

La mise en œuvre des cadres de programmation par pays montre qu'ils ne parviennent pas véritablement à constituer un outil de programmation flexible, capable de s'adapter à l'évolution des besoins dans une situation en mutation constante, typique aux États fragiles, ou dans une situation d'urgence complexe. Cela est dû à un certain nombre de failles: a) une attention inadéquate à l'analyse contextuelle de la crise; b) l'intégration insuffisante entre les opérations d'urgence et les opérations à long terme; c) la faible attention portée aux mécanismes de suivi et l'absence de programme structuré de renforcement des capacités en matière de suivi et d'évaluation (le programme d'apprentissage en ligne sur le suivi est en cours d'élaboration); d) et la lenteur et la rigidité des procédures d'élaboration, notamment les processus de révision et de mise à jour.⁶

Le Cadre de programmation par pays n'a pas réussi, sauf dans quelques cas exceptionnels et sur le plan strictement formel, à promouvoir un processus d'intégration entre les interventions d'urgence et les perspectives à long terme, c'est à dire un processus qui oriente les opérations d'urgence vers le développement et qui tient compte du fait que les progrès en matière de développement sont directement et constamment affectés par les facteurs de crise et par la menace d'une nouvelle crise. Les directives relatives aux cadres de programmation par pays préconisent que les cadres de programmation aient un champ d'application très large qui englobe les activités d'urgence, mais ces instructions n'ont pas été suivies. On peut donc craindre que le Cadre stratégique ne soit pas mis en œuvre selon une approche intégrée, mais selon une approche dualiste qui maintient une séparation entre les urgences et le développement. L'introduction du programme en faveur de la résilience au sein de la FAO peut changer la situation, mais il reste beaucoup à faire.

Compte tenu des capacités limitées des bureaux de pays de la FAO, il est peu probable que le Cadre de programmation par pays contribue à une mise en œuvre intégrée du programme en

⁶ Les rapports annuels sur la mise en œuvre des cadres de programmation par pays qui doivent être établis par les pays le sont rarement; il convient de noter, toutefois, que le système d'établissement des rapports n'a été officiellement mis en place que début 2014. Dans les pays visités, l'équipe d'évaluation n'a pu vérifier l'établissement du rapport annuel (2013) sur la mise en œuvre du cadre de résultats du CPP qu'en Ouganda.

faveur de la résilience et du Cadre stratégique révisé, à moins que d'importantes modifications n'interviennent. On peut envisager à cet égard un rôle plus proactif des bureaux régionaux et sous-régionaux dans le processus de révision des cadres de programmation par pays, en impliquant, au besoin, les unités techniques concernées.

4.3 *Le financement de la transition dans un monde en mutation*

4.3.1 *Le piège du financement*

Conclusions:

- La structure de financement de l'aide humanitaire et de l'aide au développement maintient une distinction très nette entre ces deux types d'activité, d'où la difficulté de mobiliser des fonds en faveur d'interventions qui associent ces deux types d'aide avec certitude. Un consensus clair se dégage sur la nécessité d'accroître sensiblement l'appui financier qui établit des liens entre les opérations de secours et le processus de transition et de redressement.
- On constate néanmoins que quelques donateurs, dans certaines circonstances, commencent à accorder une plus grande souplesse en ce qui concerne la durée et la couverture thématique des interventions. Ces créneaux de financement se multiplient et offrent à la FAO (et aux autres acteurs) davantage de possibilités de financement des activités en période de transition.
- Les mécanismes de financement communs et les fonds fiduciaires multidonateurs peuvent jouer un rôle essentiel dans la promotion d'une vision commune du passage de la phase des secours à celle du redressement, de la réhabilitation et du développement, qui favoriserait l'harmonisation des efforts des nombreux acteurs impliqués et la création de synergies entre l'aide humanitaire et l'aide au développement. Ces mécanismes représentent une source potentielle importante de financement par les donateurs en faveur de la transition, mais la FAO devra se montrer plus souple pour être en mesure d'y participer pleinement.
- Le financement de la transition peut s'avérer difficile lorsque le financement des interventions d'urgence diminue rapidement et qu'il n'est pas compensé par des financements à long terme.
- La FAO participe au débat mondial sur la résilience et joue un rôle important dans les discussions auxquelles prennent part les organismes des Nations Unies. Toutefois, les efforts de la FAO en ce sens ne semblent pas appropriés au vu de l'ampleur des restrictions financières auxquelles sont confrontées les activités en faveur de la transition.

4.3.2 *La capacité de la FAO à mobiliser des ressources*

Conclusions:

Lorsque la FAO est en mesure d'établir une présence opérationnelle et de démontrer une capacité d'exécution rapide sur le terrain au cours de la phase d'urgence d'une crise, elle peut

en général plus facilement mobiliser des fonds en faveur du rétablissement des moyens d'existence et d'autres programmes pour une période plus longue. Sa capacité à assurer ses fonctions normative et technique en situation de crise et ses relations étroites avec les gouvernements constituent des avantages uniques qu'elle possède dans ce domaine. Une direction dynamique, un programme intégré, une bonne stratégie de communication et un réseau de partenariats sont autant d'éléments essentiels à la mobilisation des fonds au niveau national.

4.4 *Programmation des différents projets*

4.4.1 *Transition et conception de projets*

Conclusions:

Le bien-fondé des projets par rapport au contexte local (prise en compte des spécificités propres au contexte), notamment l'attention aux contraintes liées à la sécurité, est un aspect déterminant de l'efficacité du processus de transition.

La FAO a lancé plusieurs types d'initiatives susceptibles de promouvoir le passage des secours au développement sous réserve qu'elles s'inscrivent dans une approche globale. On relève, toutefois, un certain nombre de faiblesses dans la façon dont la FAO conçoit ses projets en faveur de la transition dans les situations en rapport avec une crise, dont a) l'insuffisance ou l'absence d'analyse contextuelle, en particulier dans les situations de crise, b) le manque de souplesse au niveau des solutions préconisées par certains projets, et c) l'expérimentation trop rare de nouvelles approches. Le programme en faveur de la résilience étant encore récent, les projets examinés ne font pas de la résilience une priorité. Les conclusions des missions dans les pays révèlent également des faiblesses dans la conception des projets telles que, encore une fois, l'analyse inadéquate du contexte local de la crise et l'absence d'analyse du conflit; l'attention insuffisante portée à des questions d'importance majeure comme les droits sur les ressources et les régimes fonciers; l'absence d'analyse RRC; et la relation insuffisante entre l'approche des activités d'urgence et l'approche du développement.

4.4.2 *Approches suivies dans l'exécution des projets*

Conclusions:

- La qualité de la conception des interventions dans les situations de transition en rapport avec une crise *joue un rôle déterminant* en permettant à la FAO d'associer, par une série d'activités concomitantes, une réponse efficace aux situations d'urgence et la promotion du redressement et du développement.
- L'exécution des projets dans un contexte en rapport avec une crise se heurte à un facteur temporel, à savoir qu'il faut répondre dans les meilleurs délais à des besoins urgents (l'approche bureaucratique de l'Organisation est souvent un obstacle), mais aussi qu'il faut rapidement mettre en place les premières phases de l'appui à long

terme et, enfin, que la durée de l'état d'urgence est souvent plus longue que nécessaire. L'insuffisance des compétences disponibles au sein des bureaux de pays de la FAO et la lenteur des procédures d'achat ralentissent l'exécution des projets. La qualité de la mise en œuvre des projets est directement liée à la qualité de la contribution technique de la FAO.

- Dans les cas de mise en œuvre directe ou d'exécution par la FAO avec son propre personnel, il se peut que la mise en œuvre soit inefficace (pas assez, trop tard) ou inadéquate (semences qui ne sont pas adaptées, animaux porteurs de maladie) et qu'il soit alors nécessaire d'intensifier le rôle normatif et politique de la FAO et de faire davantage appel aux partenaires d'exécution locaux. La fonction normative et de coordination de la FAO est cependant mieux assurée lorsqu'elle repose sur les enseignements tirés de l'exécution des projets au niveau des pays.
- Si la FAO s'engage à remédier aux lacunes mentionnées dans le présent rapport, il lui faudra obligatoirement adopter une approche nouvelle et plus souple de la conception des projets dans les situations de crise et d'après-crise. La conception des projets doit reposer sur *une analyse approfondie des relations de cause à effet qui sont à l'origine d'une crise ou d'un conflit et qui font apparaître ou aggravent la vulnérabilité.*

4.5 La transition, pour qui? Moyens d'existence, ciblage et parité hommes-femmes

4.5.1 Les moyens d'existence dans le contexte de la transition

Conclusions:

- Les cadres d'analyse des moyens d'existence peuvent contribuer à l'analyse contextuelle et servir de base à la mise en place de nouvelles approches de la transition et de la résilience. Ils permettent également de créer une base de données de référence qui facilitera le suivi et l'évaluation. Ces outils existent, mais sont rarement utilisés. Dans les pays examinés, on a observé que l'absence d'analyse contextuelle préliminaire (et de prise en compte des inégalités entre les hommes et les femmes et d'autres inégalités sociales) et de mesures efficaces d'atténuation des risques, avait parfois créé des distorsions ou réduit les effets d'un projet.
- L'impact sur les moyens d'existence est rarement évalué et est souvent remplacé par des informations sur la réalisation des produits. Les données relatives à l'impact sur les moyens d'existence dans les interventions d'urgence traditionnelles (distribution de semences, d'outils et autres intrants) ne correspondent pas aux prévisions.
- Bien que l'impact sur les moyens d'existence ne soit que rarement vérifié à l'aide d'éléments de preuve solides, l'Objectif stratégique 5 a fait de la prise en compte des moyens d'existence un thème majeur des travaux de la FAO sur la résilience et la transition, et la situation semble s'améliorer.

4.5.2 *Ciblage*

Conclusions:

- La FAO a mis en place des outils puissants et efficaces qui facilitent le ciblage, tels que le Cadre Intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC), le Modèle de mesure et d'analyse de l'indice de la résilience (RIMA) et la Boîte à outils pour l'évaluation des moyens d'existence, entre autres. Ces outils peuvent servir de base à l'analyse de vulnérabilité et à la définition de nouvelles méthodes de ciblage, en particulier s'ils s'inscrivent dans le cadre d'une analyse contextuelle exhaustive. À ce jour, toutefois, les résultats des analyses réalisées au moyen de ces outils ne sont pas pleinement exploités, ni intégrés dans les cadres de programmation par pays examinés (à l'exception du cadre de programmation de la Cisjordanie et de la bande de Gaza) ou dans le processus de conception des projets; ils sont donc très rarement utilisés dans les situations de transition.
- Le ciblage est différent selon la nature de la crise, l'évolution de la phase de redressement/transition et le montant des fonds disponibles pour répondre aux besoins les plus importants. Les cadres de programmation des pays visités ne font presque jamais mention des besoins urgents et de la transition (à l'exception, nous l'avons mentionné, du cadre de programmation pour la Cisjordanie et la bande de Gaza). Les règles générales de ciblage ne peuvent donc pas être établies sur la base de ces cadres de programmation par pays.
- Dans quelques cas, les bénéficiaires sont désignés sur la base des conclusions d'une évaluation de vulnérabilité détaillée mais, souvent, les documents de projet ne définissent aucun critère de ciblage ou définissent des critères très généraux. Il existe différentes méthodes de ciblage, mais les contraintes de temps et d'autres circonstances entravent la mise en place d'un processus de ciblage approfondi.
- Une attention insuffisante est portée à la prise en compte des séquelles du conflit lors du ciblage géographique et du ciblage au niveau de la communauté, qui utilisent souvent, pour différentes raisons, une approche d'ensemble ou les systèmes communautaires traditionnels. Plutôt que de résulter d'un choix délibéré, les interventions de la FAO favorisent parfois certaines régions ou certains groupes par pure coïncidence, du fait de préférences exprimées par les donateurs, de raisons techniques particulières ou de problèmes de sécurité, ce qui peut aggraver les disparités entre groupes ou entre régions.
- Dans des conditions idéales, l'évaluation des besoins aux fins du ciblage de l'intervention est réalisée en consultation avec la population cible et l'on convient de répartir les avantages en fonction de la vulnérabilité. Dans les faits, lorsque cette consultation a lieu, elle est limitée et peu efficace.

4.5.3 *Parité hommes-femmes*

Conclusions:

- Bien que quelques exemples relevés dans les pays visités montrent que la FAO s'efforce d'intégrer les questions de parité dans la planification et la mise en œuvre de la transition, l'Organisation n'a pas suffisamment progressé en matière d'intégration du principe de l'égalité femmes-hommes dans ses activités en situation de transition en rapport avec une crise. Les progrès dans ce domaine sont d'autant plus urgents que la FAO dispose désormais d'une politique claire sur l'égalité des sexes à l'échelle de l'Organisation.
- La politique de la FAO sur l'égalité des sexes, diverses directives et l'outil d'analyse que constitue l'Approche socioéconomique selon le genre (ASEG) pour les programmes d'urgence et de réhabilitation établissent les bases pour une meilleure prise en compte de la parité dans la conception des processus transitionnels. Cela exige que la planification de la transition repose sur une analyse des inégalités entre les sexes beaucoup plus détaillée qu'à l'heure actuelle.

4.6 *Coordination*

4.6.1 *Fonctions de coordination de base dans les situations en rapport avec une crise*

Conclusions:

- Il a été constaté que la FAO, qui codirige aux côtés du PAM le module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire, jouait un rôle déterminant dans la coordination, au niveau national, des interventions d'urgence dans ses domaines de compétence. Si l'on remonte vingt ans en arrière, bien avant son rôle au sein du module mondial d'action groupée, on observe que la FAO était souvent chargée de la coordination des activités dans le secteur agricole et rural lors d'interventions en situation de crise. Dans certains cas (aux Philippines, par exemple), ce rôle de coordination, notamment l'établissement de liens entre les interventions de secours, la réhabilitation et le développement dans les situations de crise ou d'après-crise, a d'importantes incidences sur le secteur.
- L'équipe d'évaluation estime que certains aspects de ce rôle de coordination doivent encore être améliorés. Il faudrait notamment: améliorer la structure des forums; jouer un rôle de leadership plus marqué; mieux utiliser l'expertise technique de la FAO afin de fournir des orientations aux nombreux acteurs (acteurs bilatéraux et ONG, en particulier) intervenant dans ce secteur en matière de planification de programmes, de communication et de plaidoyer; contribuer à la mobilisation des ressources; et faciliter le transfert des fonctions de coordination aux autorités locales.

4.6.2 Caractéristiques structurelles de la performance de la FAO au sein du module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire

Conclusions:

- On note une amélioration au niveau des délais de mise en place des groupes sectoriels à l'échelon national et de la clarté et de la vision commune des objectifs entre les principaux participants. Il est toutefois nécessaire d'améliorer les délais d'exécution et le financement de l'ensemble des activités des bureaux au niveau national (dans la capitale et ailleurs), ainsi que leur performance.
- Des groupes de travail/sous-groupes sectoriels sont mis en place au sein du module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire lorsque de besoin et se révèlent très utiles. Les limites et les définitions, qui procèdent plus souvent de la concurrence entre organismes et de contextes historiques particuliers que de raisons logiques, restent à préciser, notamment en ce qui concerne les moyens d'existence, les premières activités de relèvement, etc.
- Les groupes sectoriels du module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire ont des difficultés à rassembler les organisations non gouvernementales, les organisations de la société civile et les représentants du secteur privé local et à assurer leur participation effective. Les coûts de transaction, les différents modes de fonctionnement et la langue de travail restent des obstacles à la participation des organisations locales.
- **La fragmentation** du module d'action mondial en matière de sécurité alimentaire et du système des groupes sectoriels en général (les groupes ont tendance à travailler indépendamment les uns des autres) a entraîné des problèmes de coordination.

4.6.3 Direction

Conclusions:

- La qualité des coordonnateurs des groupes, ainsi que l'appui au rôle majeur que joue la coordination dans les processus d'urgence et de transition et la reconnaissance de ce rôle par la direction de la FAO dans les pays sont des éléments fondamentaux au sujet desquels on constate une amélioration avec le temps.
- La fonction de coordination de la FAO à l'échelon national ne bénéficie pas encore d'un appui suffisant à l'échelle de l'Organisation et le rôle déterminant de la FAO qui assure la fonction d'organisme chef de file au niveau national n'est pas pleinement reconnu par le personnel technique et le personnel de programme de la FAO.

4.6.4 Contribution de la coordination à la planification et à la conception de programmes

Conclusions:

- Le rôle de la FAO dans la coordination des groupes sectoriels en situation de crise suppose sa participation aux évaluations multisectorielles des besoins.
- La FAO est reconnue pour sa contribution technique à la planification de la réponse stratégique dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage, et pour sa vision allant au-delà de la phase des secours.
- Faute d'orientations sur la résilience et la réduction des risques de catastrophe et d'attention suffisante au renforcement des capacités au niveau local, les directives sur la planification de la transition ne semblent pas appropriées. Cela nuit à l'efficacité de la planification des liens entre les interventions à court terme et le développement à long terme.
- Dans les exemples examinés où la FAO codirige un groupe sectoriel, on a constaté qu'elle n'avait pas réussi à amener les participants du groupe à accorder une place importante à des questions transversales telles que la prise en compte de la parité, la réduction des risques de catastrophe et, plus récemment, la redevabilité envers les populations affectées.
- La FAO n'a pas réussi à diffuser ses produits normatifs par le biais des groupes sectoriels, même si cela pourrait les aider à mener une réflexion plus profonde sur la transition.

4.6.5 Contribution à la communication et au plaidoyer

Conclusions:

- Les groupes sur la sécurité alimentaire constituent, pour les participants et les partenaires financiers, de bonnes sources d'information sur les besoins et la réponse dans ce secteur. La FAO met à profit ses bonnes relations avec les ministères pour faire connaître au groupe sectoriel les vues, les politiques, les plans et les stratégies du gouvernement.
- Bien que la FAO tire parti des rapports étroits qu'elle entretient avec les gouvernements pour les influencer sur certaines questions (normes techniques, préoccupations liées au développement durable), on a constaté que certains partenaires estimaient qu'elle manquait de distance critique à l'égard des gouvernements pour être en mesure de proposer de nouvelles options.

4.6.6 Contribution à la mobilisation des ressources

Conclusions:

- La FAO joue un rôle essentiel dans la formulation des messages du groupe aux donateurs afin de collecter des fonds à moyen terme aux fins du financement de la transition.
- Il a été difficile d'obtenir de façon régulière des fonds à l'appui de la *coordination*, ce qui s'est répercuté sur la qualité de la coordination et a retardé l'adoption d'une approche

mettant l'accent sur la transition et le développement.

4.6.7 Responsabilités en matière de coordination aux différentes phases de la transition

Conclusions:

- Les groupes sectoriels sur la sécurité alimentaire actuels ne s'accordent pas toujours avec les mécanismes de coordination locaux préexistants et ne disposent, en général, d'aucun plan de transfert des responsabilités aux acteurs locaux (le gouvernement principalement) au cours de la phase de transition. Il s'agit, semble-t-il, plus généralement, d'une faiblesse fondamentale du système des groupes sectoriels, qui attribue un rôle limité aux acteurs locaux (dont la participation semble uniquement motivée par l'obtention d'un financement), ainsi qu'aux systèmes nationaux et locaux. Le système de coordination des groupes intéresse principalement les acteurs internationaux, plutôt que de mettre l'accent sur le renforcement des capacités afin de favoriser une transition harmonieuse de la coordination internationale à la coordination nationale et locale. Pourtant, la FAO demeure un partenaire engagé des gouvernements et des parties prenantes, et son rôle majeur dans les mécanismes de coordination lui permet de faciliter le transfert des responsabilités de coordination.

4.7 *Travaux normatifs, connaissances techniques et systèmes d'information à l'appui de la transition*

4.7.1 Contribution des produits normatifs à la transition

Conclusions:

- Il n'existe aujourd'hui aucune stratégie cohérente de production, de communication et de diffusion des documents normatifs intéressant la transition. On observe ainsi que de nombreux documents potentiellement utiles sont méconnus et ne sont pas utilisés par les bureaux de pays. Toutefois, lorsque les documents parviennent dans les bureaux de pays, le personnel en a connaissance, précisément parce qu'il s'en sert, et il en apprécie l'utilité.
- Les documents produits sont de qualité inégale. Il semble que le fait que ces documents soient principalement établis au Siège sans véritable consultation des bureaux de pays, et qu'ils soient donc peu connus et mal adaptés aux différents contextes locaux limite considérablement leur utilisation, leur diffusion et leur adaptation aux situations locales.

4.7.2 Qualifications techniques du personnel de la FAO

Conclusions:

- Si le personnel de la FAO dans les pays confrontés à une crise semble disposer des compétences techniques nécessaires pour effectuer les tâches les plus urgentes des projets de la FAO, la disponibilité de capacités appropriées pour soutenir la transition varie énormément selon les pays visités. La capacité technique des bureaux décentralisés est assez faible et dépend, en outre, de leur accès aux ressources financières et techniques, qui ne sont pas toujours immédiatement disponibles. Aucun des bureaux de pays visités ne dispose de personnel doté de compétences en matière d'analyse de conflit ou de régimes fonciers, par exemple, et un niveau de compétence faible a été relevé dans les domaines de l'analyse sociale, de l'analyse de l'économie politique, de la réduction des risques de catastrophe et de la prévention des crises, qui sont des éléments d'importance capitale pour la transition en situation de crise. Les compétences en matière de communication et de planification stratégique varient également d'un pays à l'autre et sont rarement suffisantes pour promouvoir une approche intégrée de la transition.
- Le personnel technique interne de la FAO pouvant être immédiatement mobilisé en cas d'urgence soudaine est limité.
- Il est difficile de répondre aux exigences techniques dès la phase de conception des activités d'appui à la transition car le personnel technique ne peut être recruté qu'une fois les projets approuvés et financés par la FAO. Par ailleurs, le personnel technique chargé d'apporter un appui immédiat aux activités menées pendant la période de transition est en général recruté sur la base de contrats de durée limitée, les projets étant eux-mêmes généralement de courte durée. Le taux de rotation élevé du personnel constitue un obstacle de taille à la mobilisation des qualifications techniques de la FAO dans les situations de transition.
- Le personnel technique hautement spécialisé de la FAO tend à se concentrer uniquement sur les aspects techniques de leurs travaux, alors que l'analyse des aspects sociaux, économiques et politiques peut être indispensable à la réussite des interventions en situation de crise.

4.7.3 Systèmes d'information et analyse des données à l'appui de la transition

Conclusions:

- Dans la plupart des pays visités par l'équipe d'évaluation, la FAO aide de plusieurs façons les ministères concernés dans le domaine de l'analyse des données et des systèmes d'information. Il s'agit toutefois souvent d'efforts fragmentés et ponctuels qui ne s'inscrivent pas dans le cadre d'un plan stratégique reposant sur une évaluation systématique des besoins en matière d'information.
- Malgré la portée limitée des évaluations qui n'envisagent que les besoins et les exigences à court terme, la FAO s'est montrée relativement efficace en matière d'appui à la collecte et à l'analyse des informations utiles au processus de transition, ensuite exploitées par les partenaires et les organismes nationaux et internationaux.

- Le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) est un outil essentiel pour dégager un consensus entre les partenaires nationaux (et renforcer la redevabilité) dans les situations d'urgence et, de façon indirecte, pour faciliter la mobilisation des ressources. Le Cadre intégré remplit également une fonction importante de promotion de la coordination des questions liées à la sécurité alimentaire au niveau local (rencontres réunissant tous les partenaires aux niveaux national et infranational). Alors que l'échelle de mesure de l'insécurité alimentaire aiguë de l'IPC sert les objectifs de l'aide humanitaire, l'échelle de mesure de l'insécurité alimentaire chronique promet d'apporter une contribution utile aux travaux à l'appui de la transition et de la résilience, ainsi qu'à la prise de décisions à moyen et long termes dans les situations de crise prolongée (et d'insécurité alimentaire).
- Le Modèle de mesure et d'analyse de l'indice de la résilience (RIMA), certes encore assez récent, apparaît toutefois comme un outil approprié pour évaluer la résilience à l'intérieur d'un pays et a déjà été utilisé pour mettre en place des bases de données de référence, notamment en Cisjordanie et dans la bande de Gaza. Sa faiblesse réside dans le fait qu'il ne peut pas être utilisé à des fins de comparaison entre les pays et qu'il nécessite des données statistiques d'excellente qualité.
- Dans les pays visités, la FAO a activement participé à divers types d'évaluations de la sécurité alimentaire, de l'utilisation des terres et des cultures et de l'approvisionnement alimentaire, le plus souvent en collaboration avec le gouvernement et d'autres organismes des Nations Unies. Dans certains cas, elle a joué un rôle moins important.
- Malgré l'existence de conflits dans les pays visités, rien n'indique qu'une évaluation du conflit a été réalisée conformément aux directives relatives aux cadres de programmation par pays.
- Dans l'ensemble, on constate que la FAO est mieux organisée et mieux armée pour l'évaluation des besoins *après une crise*, que pour l'évaluation des besoins *après un conflit*.

4.7.4 Renforcement des capacités

Conclusions:

- Le renforcement des capacités, qui est pourtant l'une des fonctions essentielles de la FAO, ne semble pas être considéré comme une priorité dans les situations de crise ou d'après-crise. En dehors de quelques très rares exemples d'activités axées sur le renforcement des capacités institutionnelles, il se limite essentiellement à une formation individuelle. Le renforcement des capacités dans le cadre des activités d'appui au processus de transition s'est trop souvent limité à une formation à court terme très utile, mais insuffisante pour assurer la durabilité du processus.
- Il a été noté que l'absence d'un cadre global de renforcement des capacités est souvent perçue comme une contrainte majeure, qui pourrait être surmontée si la Stratégie de renforcement des capacités à l'échelle de l'organisation était adaptée aux besoins des pays par le biais des cadres de programmation par pays. On a constaté un manque de connaissance sur la façon de planifier des initiatives de renforcement des capacités de pertinence globale dans les situations difficiles.
- Les champs-écoles paysans et les champs-écoles agropastorales s'inscrivent dans le cadre d'une méthodologie de renforcement des capacités efficace, promue par la FAO et utilisée

pour compléter les opérations d'urgence. Cette méthodologie est très appréciée par les pays bénéficiaires.

4.8 *Les partenariats dans les situations de transition*

4.8.1 Les partenariats au sein de la FAO

Conclusions:

La FAO se rend compte que la fonction de chef de file dans ses domaines de compétence dans les situations de crise et d'après-crise implique qu'elle soit en mesure de mobiliser des connaissances et des capacités qu'elle n'a pas forcément. Il lui faut donc établir des partenariats et des alliances avec tous les types d'organisations - organismes du système des Nations Unies, instituts de recherche, gouvernement et institutions publiques, organisations de la société civile, organisations non gouvernementales et secteur privé, organisations intergouvernementales et régionales - afin de collaborer vers un objectif commun.

4.8.2 Les partenariats avec les gouvernements: résultats des études de cas des pays et des consultations de multiples parties prenantes

Conclusions:

La FAO, de par la nature de son mandat, a toujours entretenu des partenariats étroits avec les institutions gouvernementales. Grâce à la relation de confiance nouée avec les gouvernements, la FAO est parfois particulièrement bien placée pour influencer les politiques et pour négocier au nom de l'équipe de pays des Nations Unies et d'autres partenaires du développement, même dans des situations en rapport avec une crise grave. Lorsque la situation s'améliore, la présence prolongée de la FAO lui confère un avantage comparatif, souvent propice au processus de transition. Toutefois, dans les situations de crise résultant d'un conflit, les relations étroites avec le gouvernement peuvent poser problème et risquent de compromettre l'application des principes d'humanité et de neutralité envers les populations affectées.

4.8.3 Les partenariats avec les organismes des Nations Unies, les organisations régionales et sous-régionales et les partenaires internationaux du développement

Conclusions:

- On a constaté que les partenariats avec les organismes des Nations Unies, en particulier avec le PAM et l'UNICEF, étaient fréquents dans les pays en proie à une crise. En Afrique, ces partenariats visent surtout à définir une orientation commune sur le thème de la résilience. La FAO travaille avec d'autres organismes des Nations Unies, dont le

PNUD, l'OIT, le FIDA et le PNUE. Les rivalités et la concurrence sont également fréquentes. Il existe par ailleurs d'intéressantes possibilités de partenariat avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), notamment dans le cadre de son processus de recherche de solutions durables; la FAO est en effet bien placée pour contribuer aux activités que mènent le UNHCR à l'appui des personnes déplacées et des rapatriés pour ce qui a trait aux droits fonciers.

- Les partenariats avec les organismes régionaux se sont avérés plus visibles et mieux définis lorsque la FAO joue un rôle central au sein du partenariat.

4.8.4 *Les partenariats avec la société civile*

Conclusions:

- Si les efforts de la FAO pour renforcer les partenariats avec la société civile se sont traduits par de nets progrès dans ce domaine au niveau mondial, la collaboration avec les organisations de la société civile (OSC) à l'échelon national joue encore un rôle limité dans les situations de crise ou d'après-crise. Il peut arriver, dans de rares occasions, que les relations avec les OSC soient découragées par le gouvernement.
- Au niveau national, une grande partie des partenariats établis entre la FAO et la société civile dans les situations d'urgence implique des organisations non gouvernementales (ONG) qui fournissent un service en tant que partenaire d'exécution des activités de la FAO; il ne s'agit toutefois pas de véritables partenariats susceptibles de mettre à profit les connaissances du contexte local dont disposent les ONG locales. Dans certains cas, néanmoins, notamment dans le cadre des groupes sectoriels, les relations avec les ONG et les OSC sont directes et non contractuelles.
- La FAO collabore souvent moins étroitement avec les ONG et les organisations locales que les autres organismes des Nations Unies, même si des ONG locales participent fréquemment aux interventions d'urgence de la FAO, en particulier dans des zones en proie à de graves problèmes de sécurité.

4.9 *Plaidoyer en faveur d'une nouvelle approche de la transition et de la résilience*

Conclusions:

- L'intérêt pour une action de plaidoyer en faveur de la transition et de la résilience est très présent dans plusieurs initiatives promues par la FAO, notamment (mais pas seulement) depuis l'adoption du Cadre stratégique révisé.
- La FAO plaide en faveur d'un programme de renforcement de la résilience qui favorise la définition de concepts et interagit avec les autres acteurs intervenant sur la scène internationale dans le but de promouvoir cette nouvelle manière de répondre aux crises qui associe, dès les premiers stades de l'intervention, les initiatives à long terme et les préoccupations à court terme.
- Au niveau national, l'action de plaidoyer de la FAO a parfois joué un rôle particulièrement efficace dans la mobilisation des ressources (aux Philippines, en Ouganda et en Somalie, par exemple), avec la devise: « Sauvons les moyens d'existence ».

- À l'exception de ses interventions en Cisjordanie et dans la bande de Gaza, en Somalie et au Soudan du Sud, la FAO ne s'est pas montrée très déterminée ni très efficace dans ses activités de plaidoyer dans les situations en rapport avec un conflit et a eu tendance à éviter les sujets politiques sensibles, même lorsqu'ils avaient une incidence sur la finalité du programme en faveur de la résilience. La FAO n'a pas accordé une attention suffisante à la possibilité d'axer les activités de plaidoyer sur des aspects clés du programme en faveur de la résilience, tels que les critères de sélection, la protection des moyens d'existence des populations les plus vulnérables, les régimes fonciers et d'autres questions qui sont à la base des conflits et des tensions dans un pays.