



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

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  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## COMITÉ DU PROGRAMME

### Quatre-vingt-dix-neuvième session

Rome, 26-30 mai 2008

### ÉVALUATION DES ACTIVITÉS MENÉES PAR LA FAO EN MATIÈRE DE SECOURS D'URGENCE ET DE RECONSTRUCTION DANS LA CORNE DE L'AFRIQUE (2004 – 2007)

### Résumé

### Table des matières

|                                                                                            | Paragraphes |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>I. RÉSUMÉ</b>                                                                           | 1 - 19      |
| <i>Contexte</i>                                                                            | 1 - 2       |
| <i>Aperçu des programmes évalués</i>                                                       | 3 - 4       |
| <i>Planification stratégique</i>                                                           | 5           |
| <i>Capacité opérationnelle et structure organisationnelle de la FAO</i>                    | 6           |
| <i>Partenaires</i>                                                                         | 9 - 10      |
| <i>Pertinence, efficacité et impact</i>                                                    | 11 - 16     |
| <i>Parité hommes-femmes et équité</i>                                                      | 17 - 19     |
| <b>II. RÉSUMÉ PLUS DÉTAILLÉ</b>                                                            | 20 - 117    |
| <b>A. CONTEXTE</b>                                                                         | 20 - 25     |
| <i>Introduction</i>                                                                        | 20 - 21     |
| <i>Évaluation des opérations d'urgence et de reconstruction dans la Corne de l'Afrique</i> | 22 - 25     |

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse [www.fao.org](http://www.fao.org)

|                                                                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>B. APERÇU DU PROGRAMME</b>                                                                                             | 26 - 32   |
| <i>Domaines du programme</i>                                                                                              | 26 - 27   |
| <i>Ressources</i>                                                                                                         | 28 - 31   |
| <i>Financement des activités de redressement</i>                                                                          | 32        |
| <b>C. PLANIFICATION STRATÉGIQUE</b>                                                                                       | 33 - 36   |
| <b>D. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET CAPACITÉ<br/>OPÉRATIONNELLE DE LA FAO</b>                                            | 37 - 57   |
| <i>Au niveau national</i>                                                                                                 | 37 - 39   |
| <i>Au niveau régional</i>                                                                                                 | 40 - 43   |
| <i>Au niveau du siège</i>                                                                                                 | 44 - 47   |
| <i>Capacité technique</i>                                                                                                 | 48 - 54   |
| <i>Ressources humaines et capacités opérationnelles</i>                                                                   | 55 - 56   |
| <i>Profil de la FAO dans la région</i>                                                                                    | 57        |
| <b>E. TRAVAILLER EN COORDINATION AVEC DES PARTENAIRES</b>                                                                 | 58 - 66   |
| <i>Unité d'action des Nations Unies</i>                                                                                   | 58        |
| <i>Coordination d'urgence au niveau national</i>                                                                          | 59 - 61   |
| <i>Réseaux régionaux</i>                                                                                                  | 62        |
| <i>Partenariats opérationnels avec les ONG</i>                                                                            | 63 - 64   |
| <i>Partenariat avec les gouvernements</i>                                                                                 | 65 - 66   |
| <b>F. PERTINENCE, EFFICACITÉ ET IMPACT</b>                                                                                | 67 - 114  |
| <i>Évaluations des besoins:</i>                                                                                           | 67 - 69   |
| <i>Systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et l'alerte rapide</i>                                              | 70 - 78   |
| <i>Déploiement du Cadre intégré de classification de la phase humanitaire et de la<br/>    sécurité alimentaire (IPC)</i> | 79 - 81   |
| <i>D'autres « projets axés sur les connaissances »</i>                                                                    | 82 - 83   |
| <i>Interventions agricoles</i>                                                                                            | 84 - 93   |
| <i>Des interventions axées sur l'élevage</i>                                                                              | 94 - 104  |
| <i>Interventions axées sur les pêches</i>                                                                                 | 105 - 107 |
| <i>VIH et SIDA</i>                                                                                                        | 108 - 110 |
| <i>Considérations d'équité et de parité hommes-femmes</i>                                                                 | 111 - 114 |
| <b>G. CONCLUSION</b>                                                                                                      | 115 - 117 |

## I. RÉSUMÉ<sup>1</sup>

### *Contexte*

1. La Corne de l'Afrique est devenue l'une des régions du monde qui souffrent le plus d'insécurité alimentaire. La croissance démographique a accru la pression sur les maigres ressources en terres et en eaux et l'insécurité qui règne depuis deux décennies en Somalie, dans le sud du Soudan et le nord de l'Ouganda, a déplacé des populations entières. La stabilité retrouvée dans des régions clés de la Corne de l'Afrique favorise la réinstallation de certaines communautés.

2. L'évaluation a examiné l'ensemble des activités menées par la FAO en conjonction avec des États membres et des partenaires pour répondre aux crises prolongées qui frappent la région. Elle s'est intéressée principalement aux opérations de secours et de redressement conduites en Éthiopie, en Somalie, dans le sud du Soudan et le nord de l'Ouganda de 2004 à 2007. L'évaluation repose sur des entretiens avec des membres du personnel de la FAO, des parties prenantes et des bénéficiaires à différents niveaux et inclut des évaluations d'impact dans quatre pays.

### *Aperçu des programmes évalués*

3. La FAO a renforcé sa présence dans les programmes de secours et de redressement dans la Corne de l'Afrique et s'est employée à diversifier des services trop marqués par la distribution d'outils et de semences. L'Organisation a élaboré un programme convaincant dans le domaine de la santé animale, constitué un portefeuille visible de « projets axés sur la connaissance » et proposé à ses partenaires (gouvernements, ONG et d'autres institutions des Nations Unies) une approche collaborative de la sécurité alimentaire.

4. Le montant des fonds alloués aux opérations de secours de la FAO dans la Corne de l'Afrique a augmenté de 300 pour cent entre 2004 et 2007, ce qui est remarquable car les instruments de financement actuels, notamment les appels consolidés, ne favorisent pas les activités de reconstitution des moyens d'existence.

### *Planification stratégique*

5. La planification stratégique des activités de secours d'urgence de la FAO s'appuie sur le Plan d'action (POA) pour la Corne de l'Afrique. Ce plan, élaboré pour compléter le processus d'appel consolidé annuel, présente une stratégie plus détaillée qui vise à améliorer la sécurité alimentaire en renforçant la cohérence et la « connectivité » entre les activités d'aide au développement, de redressement et de secours d'urgence. Il remet en cause la position de certains donateurs et institutions internationales qui considèrent que les ressources doivent être allouées distinctement au « secours », au « redressement et à la transition » et au « développement ».

### *Capacité opérationnelle et structure organisationnelle de la FAO*

6. L'augmentation importante de l'échelle et de la diversification des projets appuyés par la FAO dans la région sur la période évaluée n'a pas été accompagnée par un renforcement correspondant des capacités opérationnelles, logistiques et administratives au niveau du terrain. La FAO doit créer les capacités opérationnelles et techniques lui permettant d'être efficace au niveau national, où elle est la plus utile. Elle doit prendre en considération la contribution importante que le personnel national pourrait apporter dans le développement de ces capacités.

---

<sup>1</sup> Le rapport intégral, en anglais, est publié sur le site web de l'évaluation à l'adresse suivante:  
<http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/363/en/HoAEvaluationReport.pdf>

7. 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. Plus grave, les capacités techniques et opérationnelles de la FAO sont saupoudrées au niveau des pays et ne reflètent pas la diversité croissante du portefeuille d'activités. 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. Le personnel est soumis à de fréquentes ruptures d'activités qui se traduisent par des rotations d'effectifs importantes qui influent de manière négative sur la qualité des interventions programmatiques. Par ailleurs, les responsabilités, la visibilité et le rôle décisionnaire du personnel et des consultants nationaux sont insuffisants.

8. 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. Au niveau du siège, l'évaluation a estimé qu'une cohérence organisationnelle plus grande était nécessaire dans le domaine des systèmes d'alerte rapide et de sécurité alimentaire. En outre, l'appui à la Corne de l'Afrique est fourni par deux services de la Division [TCE] des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCES pour la Somalie et le Soudan et TCEO pour d'autres pays de la région), une dichotomie qui n'encourage pas le partage d'informations et de bonnes pratiques.

#### *Partenaires*

9. La FAO coopère directement avec plus de 50 ONG locales et internationales dans la région, 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 qui ne reflète pas le type de partenariat équitable attendu par certains bailleurs de fonds et ONG.

10. La FAO entretient des rapports plus étroits avec les ONG qu'avec les gouvernements, à quelques exceptions près, en Éthiopie, par exemple, ou dans le domaine de la santé animale dans l'ensemble des pays. La FAO a de nombreuses possibilités de collaborer plus efficacement avec les services gouvernementaux de recherche et de vulgarisation, l'autorité gouvernementale sur le développement dans la région et les centres de recherche régionaux.

#### *Pertinence, efficacité et impact*

11. Dans l'ensemble et malgré quelques exceptions notables, l'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 (par exemple l'aide semencière) 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.

12. En ce qui concerne les systèmes d'alerte rapide, il faut noter la réalisation, pendant la période évaluée, 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). Ce cadre prend en compte les divers aspects des informations relatives aux moyens d'existence et à l'alimentation et les intègre dans un tableau indiquant les niveaux de gravité d'une situation donnée et les niveaux d'intervention correspondants. La FAO a présenté ce cadre de classification à d'autres pays de la Corne de l'Afrique et l'a utilisé comme outil d'analyse au niveau régional. Cela étant, les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et l'alerte rapide que la FAO appuie dans la région devraient mettre un accent accru sur les moyens d'existence des communautés pastorales.

13. Une alerte rapide ne signifie pas nécessairement une réponse rapide, notamment parce qu'il manque des financements et des plans d'action prévisionnels. Un forum favorisant une analyse coordonnée des réponses fait également défaut. Il permettrait aux unités

gouvernementales, aux institutions des Nations Unies, aux ONG et aux bailleurs de fonds d'examiner et d'établir ensemble les différentes priorités d'intervention.

14. 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. L'évaluation a également souligné que la consommation de semences céréalières distribuées était un problème important en Somalie et dans le sud du Soudan. Dans l'ensemble, l'aide semencière semble avoir débouché sur une augmentation de la production alimentaire et des revenus agricoles.

15. Les interventions axées sur l'élevage et marquées par les programmes de santé animale ont été considérées pertinentes et efficaces, bien qu'insuffisantes en volume et ne reposant pas sur des approches techniques cohérentes. L'appui aux réseaux de la communauté des agents de santé vétérinaire dans les collectivités, en grande partie mis en place par les ONG, a été particulièrement efficace en ce qui concerne les éleveurs nomades. Cependant, les liens entre ces réseaux et les systèmes nationaux de santé animale étaient en général médiocres.

16. Les travaux liés 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 ont été très pertinents et sont certainement la contribution la plus importante que la FAO puisse faire aux économies et à la sécurité alimentaire des pays de la Corne de l'Afrique.

#### *Parité hommes-femmes et équité*

17. Les groupes de la coordination des mesures d'urgence ont identifié un certain nombre d'activités ou de possibilités de cibler les femmes ou les ménages dirigés par des femmes, notamment dans le sud du Soudan, où les femmes constituaient la plus grande partie des bénéficiaires des semences, outils et matériel de pêche distribués par la FAO. Un projet axé sur le régime foncier s'est également efforcé de promouvoir le droit des femmes de posséder des terres dans le sud du Soudan. Il n'existe cependant aucune intention de procéder à une généralisation systématique de la parité hommes-femmes dans le cycle de projet, de la définition de la stratégie à la conception, l'exécution et le suivi du projet.

18. Le ciblage d'intrants est très difficile à réaliser dans la Corne de l'Afrique. La FAO et ses partenaires ont choisi soit la distribution globale soit l'application de critères de ciblage tels que presque tous les membres d'une communauté étaient sélectionnés. L'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, comme des animaux, sont distribués.

19. Un certain nombre de recommandations sont proposées pour renforcer les programmes de la FAO dans la région, exposées dans le résumé plus détaillé suivant.

## II. RÉSUMÉ PLUS DÉTAILLÉ

### A. CONTEXTE

#### *Introduction*

20. Malgré la capacité d'adaptation remarquable de son agriculture et de ses populations pastorales depuis plusieurs siècles, la grande Corne de l'Afrique<sup>2</sup> est devenue l'une des régions du monde les plus gravement frappées d'insécurité alimentaire. Sa population, estimée à 160 millions d'habitants, a plus que doublé depuis 1974. Une telle croissance démographique a accru la pression sur les rares ressources en terres et en eaux. Par ailleurs, l'insécurité qui s'est répandue en Somalie, dans le sud du Soudan et le nord de l'Ouganda au cours des deux dernières décennies a brisé les structures sociales, déplacé des populations entières (près de 750 000 réfugiés et jusqu'à 5 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays selon le HCR et l'OCHA), empêché l'accès à la terre et aux services, et affaibli les institutions et la pratique coutumières.

21. La stabilité politique revenant cahin-caha dans certaines zones importantes de la région, notamment le sud du Soudan après la signature en 2005 de l'Accord global de paix, ou dans des parties du nord de l'Ouganda grâce aux accords de paix de Juba, il est désormais possible de réinstaller les réfugiés et les personnes déplacées dans leur propre pays (IDP) sur leurs terres ancestrales. Cependant, la pauvreté est encore chronique dans la région car de nombreuses personnes ne sont plus en mesure de tirer leurs moyens d'existence de l'agriculture ou de l'élevage.

#### *Évaluation des opérations d'urgence et de reconstruction dans la Corne de l'Afrique*

22. Le but de l'évaluation était d'examiner toutes les activités réalisées par la FAO, conjointement avec des pays membres et des partenaires, pour répondre aux crises qui sévissent depuis longtemps dans la région. La finalité de l'évaluation était la suivante:

- fournir des informations en retour et des orientations à la FAO sur les réalisations opérationnelles et stratégiques et les obstacles rencontrés, afin d'améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience, pour les bénéficiaires, des opérations d'urgence et de relèvement de l'Organisation dans la région;
- faire rapport aux gouvernements, bailleurs de fonds et d'autres parties prenantes, sur l'utilisation des ressources;
- s'appuyer sur l'expérience acquise dans d'autres programmes exécutés dans la Corne de l'Afrique afin de contribuer à l'apprentissage institutionnel au sein de la FAO.

23. L'évaluation a porté sur les opérations d'urgence et de redressement exécutées de 2004 à 2007 dans les pays suivants: Éthiopie, Kenya, Somalie, sud du Soudan et nord de l'Ouganda. Cette région très vaste partage des problèmes communs tels que les conflits d'intensités diverses, les déplacements, les variations climatiques brusques marquées par des sécheresses et des inondations récurrentes, et le VIH/sida, qui justifient une analyse à l'échelle de la région.

24. La réponse au tsunami de 2004 dans l'océan Indien (Somalie) et le programme de surveillance, de préparation et de lutte contre la grippe aviaire hautement pathogène n'ont pas été inclus dans la présente évaluation parce que ces thèmes ont été couverts dans de précédentes évaluations.

25. Les évaluateurs ont consulté un grand nombre de membres du personnel de la FAO, des parties prenantes et des bénéficiaires à différents niveaux. Ils ont inclus des évaluations d'impact

---

<sup>2</sup> Dans le présent rapport, « la grande Corne de l'Afrique », « la Corne de l'Afrique » ou simplement « la région » désignent les pays suivants: Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Ouganda, Somalie et Soudan.

dans quatre des pays étudiés. Un groupe consultatif, composé de représentants des pays concernés, de bailleurs de fonds et de membres du personnel engagés dans le programme, a conseillé le directeur de l'évaluation et l'équipe pendant le processus d'évaluation. La mission d'évaluation s'est conclue par un atelier régional incluant du personnel de la FAO et divers partenaires œuvrant dans les pays concernés et organisé à Nairobi le 20 mai 2007, et par une séance d'échange d'informations tenue le 6 juin 2007 au Siège de la FAO.

## **B. APERÇU DU PROGRAMME**

### *Domaines du programme*

26. L'évaluation a identifié les composantes du programme suivantes:
- Les « projets axés sur la connaissance » comprenant (i) des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et l'alerte rapide en Somalie, au Kenya et, plus récemment, au Soudan (appuyés par des initiatives régionales et des systèmes mondiaux<sup>3</sup>); (ii) un système de gestion de l'information sur les terres et les eaux en Somalie (SWALIM); et (iii) un appui technique au régime foncier en Éthiopie, au Soudan et en Ouganda;
  - Des projets agricoles pour lesquels la distribution d'outils et de semences (particulièrement importante au Soudan et en Ouganda, de moindre portée en Éthiopie et en Somalie) a absorbé la moitié des ressources; d'autres interventions ont inclus la distribution de boutures de manioc résistant à la mosaïque<sup>4</sup>, l'aide à la remise en état des installations d'énergie rurale dans le sud du Soudan et le nord de l'Ouganda, la lutte intégrée et l'amélioration du stockage des céréales en Somalie, la maîtrise de l'aflatoxine au Kenya ainsi que la remise en état et le développement des systèmes d'irrigation et d'approvisionnement en eau en Éthiopie et en Somalie;
  - Des projets liés à l'élevage et à la pêche, dominés par des interventions pour la santé animale dans la région, incluant un appui aux services vétérinaires, la formation des agents de santé vétérinaire, la lutte contre les maladies transfrontières (notamment la fièvre hémorragique de la vallée du Rift, la peste bovine et la grippe aviaire); une aide a aussi été fournie à la commercialisation de la viande et du bétail en Éthiopie et en Somalie, à l'aquaculture et à la pêche au Soudan et en Ouganda, ainsi qu'à la redistribution des petits ruminants et à la réduction des troupeaux en Éthiopie, au Kenya et en Somalie;
  - Une aide pour améliorer les moyens d'existence des ménages touchés par le VIH/sida parmi les populations déplacées en Ouganda<sup>5</sup>; 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.
27. L'évaluation a pris connaissance de l'initiative pour la Corne de l'Afrique menée conjointement par la FAO et le PAM pour identifier et hiérarchiser les mesures contribuant à une solution durable dans la région, mais elle n'a pas été en mesure de l'évaluer parce qu'elle a eu lieu pendant et après la mission d'évaluation.

### *Ressources*

28. La FAO a consacré 240 millions d'USD pour l'aide aux secours d'urgence et au redressement dans la région depuis 2004<sup>6</sup>. Le montant du financement des secours d'urgence par

---

<sup>3</sup> Notamment EMPRES, SICIAV et SMIAR.

<sup>4</sup> Une partie de l'initiative régionale sur le manioc couvrant la région des grands lacs est exécutée par la FAO avec l'appui financier de l'ECHO depuis 2006.

<sup>5</sup> Une partie d'un projet régional couvrant la région des grands lacs, financé par l'ASDI depuis 2003.

<sup>6</sup> Dans le cas de la Somalie et du sud du Soudan, ce chiffre inclut également des projets de développement à long terme financés par le FED, le Danemark et la Norvège et gérés par les services des programmes spéciaux d'urgence. Il s'élève approximativement à 20 millions de dollars en 2005-07.

la FAO dans la Corne de l'Afrique a été multiplié par trois de 2004 à 2007 (voir figure 1 ci-après). Cet indicateur montre la capacité de la FAO à mobiliser des ressources, et l'importance croissante que les bailleurs de fonds attachent désormais aux interventions d'aide non alimentaire (notamment la reconstitution des moyens d'existence, les systèmes d'alerte rapide et la coordination) à l'appui de la sécurité alimentaire. La Commission européenne (y compris l'Office européen pour l'aide humanitaire [ECHO] et le Fonds européen de développement [FED]) est de loin le contributeur le plus important. La Somalie et le sud du Soudan se sont partagés les deux tiers de ce financement (figures 2 et 3).

Figure 1:

**Dépenses annuelles estimées pour les opérations de secours d'urgence et de développement menées par la FAO dans la Corne de l'Afrique**

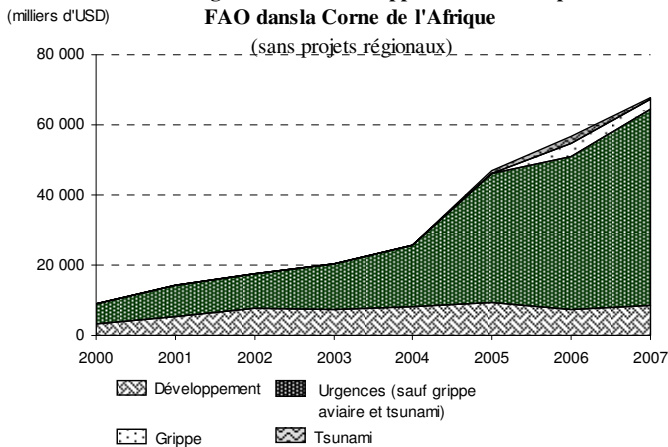


Figure 2:

**Contributions des donateurs (2004-2007)**

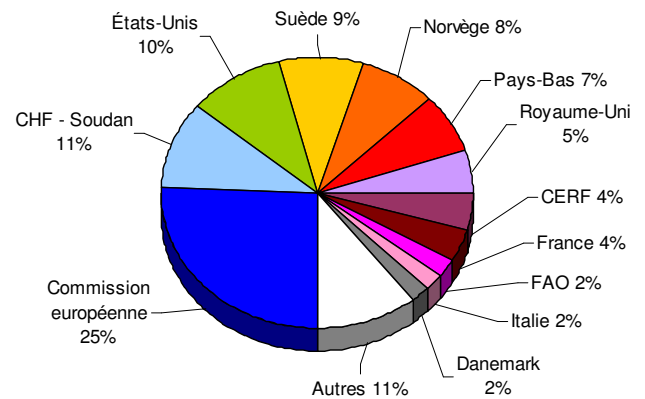
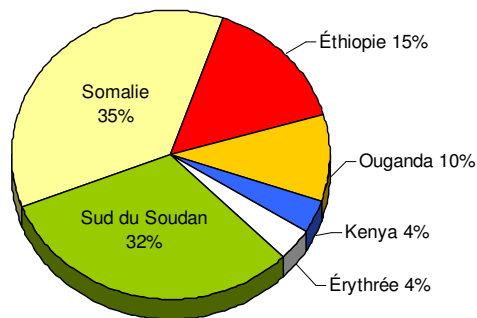


Figure 3:

**Allocation de ressources par programme par pays (2004-2007)**

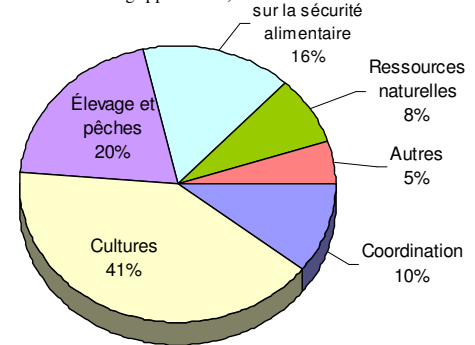


Djibouti: \$95 963 = 0,07%

Figure 4:

**Allocation de ressources par secteur**

(tous les projets gérés par TCE, à l'exception du tsunami et de la grippe aviaire)



29. La FAO et ses partenaires se sont largement appuyés sur la procédure d'appels communs et les appels nationaux annuels (Éthiopie) pour financer leur aide au redressement et au secours d'urgence. Le Soudan est une exception, car les ressources sont mobilisées dans le cadre d'un « Plan de travail consolidé » incluant des activités de toutes les organisations des Nations Unies et les ONG et les bailleurs de fonds contribuent à un Fonds humanitaire commun qui représente la source principale du financement de la FAO dans le sud du Soudan.

30. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les bailleurs de fonds s'appuient sur la procédure d'appels communs pour identifier les besoins de financement, mais il est incontestable que les appels communs accroissent la visibilité et obligent en quelque sorte les donateurs à engager des fonds. Cette procédure présente cependant des limites quant au financement des programmes de redressement et de protection des moyens d'existence: (i) les appels communs ne sont lancés que lorsqu'un gouvernement fait officiellement une demande d'aide d'urgence; (ii) la période des appels communs (toujours l'année calendaire, quel que soit le pays ou la région concerné par l'appel) correspond mal aux saisons agricoles de la Corne (voir le paragraphe 86); et (iii) les appels communs ne concernent que le financement à court terme, les activités de « transition » ou de « redressement » étant prises en charge par d'autres mécanismes comme le Plan de transition des Nations Unies sur deux ans, appliqué en Somalie.

31. À noter une initiative intéressante, celle de la procédure régionale d'appels communs lancée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires en 2006 pour répondre à la sécheresse ayant ravagé la région en 2004 et 2005. Cette procédure a concerné Djibouti, l'Érythrée, le Kenya et la Somalie. Le Bureau régional de la FAO pour les situations d'urgence pour l'Afrique a appuyé cette initiative en élaborant une carte, annexée au document, montrant clairement la nature régionale de la sécheresse et en la complétant par son propre Plan d'action régional pour la Corne de l'Afrique. Si la réponse des donateurs à la procédure d'appels communs régionale a été mitigée, le Plan d'action a quant à lui été bien accueilli.

#### *Financement des activités de redressement*

32. L'écart entre les financements respectifs du développement et des secours d'urgence est considéré comme un problème épineux, aussi bien dans la Corne de l'Afrique que dans d'autres régions. La FAO doit faire prendre conscience à l'ensemble des gouvernements et des bailleurs de fonds qu'il est fondamental d'appuyer la reconstitution des moyens d'existence après la « phase d'urgence ». À cet égard, la situation varie selon les régions:

- Le problème semble pire en Ouganda et au Kenya, où les organismes des Nations Unies et les ONG ont énormément de difficultés à trouver des ressources.
- Au Soudan, la Banque mondiale met en place un fonds fiduciaire multidonateurs pour financer la stratégie du gouvernement et des partenaires visant la phase de reconstruction suivante dans la partie méridionale du pays; il est essentiel que la FAO s'engage activement dans ce processus.
- En Éthiopie, les donateurs ont retiré toute aide budgétaire directe au gouvernement éthiopien en 2005. Comme solution de remplacement, ils envisagent de financer des interventions de redressement à plus long terme en s'appuyant sur le système des Nations Unies, les organismes des Nations Unies veillant à ce que ces interventions soient conduites en étroite collaboration avec le gouvernement.
- En Somalie, la dépendance est encore forte à l'égard du système des Nations Unies et des ONG, qui effectuent toutes sortes d'intervention en l'absence d'un gouvernement central pleinement opérationnel et efficace, ce qui explique en partie le niveau élevé des ressources transitant dans le système des Nations Unies et notamment la FAO. Cependant, la plupart des financements hors secours d'urgence proviennent du Fonds européen de développement (FED) en fonction des stratégies et des priorités de la Communauté européenne, qui déterminent les appels à propositions.

**Recommandation 1:** sur la base d'analyses rigoureuses, continuer à convaincre les gouvernements, les donateurs et le système des Nations Unies qu'une plus grande part du financement humanitaire doit être consacrée à des interventions plus appropriées et durables en faveur de la sécurité alimentaire et de la reconstitution des moyens d'existence.

**Recommandation 2:** 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 (par exemple le PRDP en Ouganda, le MDTF au Soudan et le PSNP en Éthiopie).

**Recommandation 3:** Continuer de mobiliser et de coordonner des ressources (financières ainsi que des réserves et des stocks stratégiques) au niveau régional.

### C. PLANIFICATION STRATÉGIQUE

33. Le vecteur principal de la planification stratégique de la FAO pour les activités de secours d'urgence dans la région a été le Plan d'action pour la Corne de l'Afrique, qui couvre Djibouti, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, la Somalie, l'Ouganda et la Tanzanie. Il a été initialement élaboré par le Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Est (voir la section D) pour compléter le processus d'appels annuel et fournir une stratégie plus élaborée à l'appui de la sécurité alimentaire, qui insiste davantage sur la cohérence et la « connectivité » entre le recours au secours d'urgence, l'aide au redressement et au développement, et qui remet en cause la vision traditionnelle des donateurs et de certaines organisations internationales qui estiment que les ressources doivent être allouées de manière distincte aux « urgences », au « redressement et la transition » et au « développement ».

34. Le Plan d'action prône une plus grande cohérence entre les interventions aux niveaux national et régional, invite les entités opérant au niveau régional à coopérer, fait ressortir les questions de sécurité alimentaire ayant une dimension régionale (par exemple les maladies transfrontières) et améliore la précision de l'analyse des moyens d'existences qui justifie les interventions menées dans la région en faveur de la sécurité alimentaire. L'objectif global est de réduire la vulnérabilité des communautés rurales en fournissant une aide humanitaire à court terme tout en s'attaquant aux causes profondes de l'érosion des moyens d'existence. À un moment où les priorités mondiales de la FAO concernant l'aide au redressement et aux secours d'urgence ne sont pas clairement exprimées, le Plan d'action fournit le cadre stratégique dont la région a un besoin crucial. Tous les donateurs ne sont pas convaincus de ses avantages mais il a réussi à mobiliser des ressources au niveau régional pour la coordination, les réponses à la sécheresse, les réponses aux problèmes de l'aspect transfrontière de la santé animale et l'initiative régionale de diffusion des boutures saines de manioc.

35. L'équipe d'évaluation a signalé les domaines qui pourraient être améliorés pour que l'impact du Plan d'action régional, en tant qu'instrument stratégique et de mobilisation de ressources, soit renforcé. Il s'agit notamment de sa portée imprécise (le document prétend fournir une stratégie pour tout le secteur agricole et pas uniquement pour la FAO, alors qu'il sera vraisemblablement toujours considéré par les partenaires comme un plan de la FAO), de l'accent insuffisant placé sur des questions politiques ou sociales profondément enracinées (par exemple la marginalisation des zones pastorales dans les budgets et les infrastructures gouvernementales, le vol de bétail ou l'insécurité du régime foncier) par rapport aux questions et aux solutions techniques. L'équipe d'évaluation signale également le manque d'engagement et de sentiment d'appropriation des représentants de la FAO, des coordonnateurs des secours d'urgence et d'autres collègues de la FAO dans la région.

36. L'accent est désormais placé sur l'élaboration des Plans d'action nationaux. Ceux-ci, dans des phases de mise au point différentes, prendront probablement des formes diverses, par exemple un chapitre dans le Cadre prioritaire à moyen terme du Kenya. Dans le sud du Soudan, un environnement très dynamique qui exige une pensée stratégique claire et élaborée, le processus d'élaboration d'une stratégie n'était pas encore commencé au moment de la mission d'évaluation.

**Recommandation 4:** Continuer à élaborer et à perfectionner des stratégies à l'appui des principaux groupes vulnérables (éleveurs nomades, agriculteurs en milieux riverains ou non irrigués, personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, personnes rapatriées, ménages dirigés par des enfants ou des femmes, ménages touchés par le VIH/sida), sur la base d'une analyse rigoureuse de leurs systèmes de production et d'amélioration des moyens d'existence et d'un diagnostic approfondi des causes profondes de la sécurité alimentaire de ces différents groupes, en exploitant les données de référence sur les moyens d'existence et en établissant des liens avec le régime foncier et l'utilisation des terres.

## D. STRUCTURE ORGANISATIONNELLE ET CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE DE LA FAO

### *Au niveau national*

37. Au niveau national, la relation entre les représentants régionaux de la FAO et les groupes de la coordination des mesures d'urgence est généralement positive et efficace, mais la diversité des liaisons hiérarchiques (représentants de la FAO/Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées [OCD] et OCD/Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation [TCE]) peuvent conduire à des difficultés et des tensions, selon le modèle organisationnel en vigueur:

- En Éthiopie et en Ouganda, les groupes de la coordination des mesures d'urgence sont des unités distinctes dans le programme national, et les liens entre les interventions d'urgence et d'autres activités de la FAO ne sont pas toujours clairs, donnant l'impression d'une « organisation dans une autre organisation ».
- Les groupes de la coordination des mesures d'urgence en Somalie et dans le sud du Soudan assument la responsabilité de tous les aspects opérationnels de l'activité programmatique de la FAO dans leur domaine respectif, incluant les projets de développement<sup>7</sup>.
- Au Kenya, il n'y a pas de groupes de la coordination des mesures d'urgence; la capacité de réponse aux urgences relève intégralement du bureau des représentants de la FAO.

38. La FAO souligne qu'il est important d'établir un lien entre les interventions d'urgence à court terme et les mesures à long terme de renforcement des capacités et des institutions locales et d'accroître la résilience des systèmes productifs. À cet égard, l'équipe d'évaluation est d'avis que deux voies sont possibles: ou les groupes de la coordination des mesures d'urgence doivent combler l'écart entre la réponse à la situation d'urgence et la programmation du développement en assumant le rôle « opérationnel » du programme national de la FAO (comme dans les cas de la Somalie et du sud du Soudan), ou les groupes de la coordination des mesures d'urgence et d'autres activités de la FAO doivent être mieux intégrés au niveau national.

39. Une tendance encourageante à cet égard est que le personnel comprend mieux la nature des « urgences » que dans le passé grâce à la formation et la sensibilisation encouragées par la FAO au cours de ces deux dernières années. La culture de l'Organisation a pu ainsi s'adapter à l'accroissement de ses activités d'appui au secours d'urgence.

**Recommandation 5:** Les groupes de la coordination des mesures d'urgence doivent être intégrés comme il convient dans la structure du Bureau du représentant de la FAO et profiter de la capacité administrative et technique existante. Ils doivent fournir également un appui opérationnel à d'autres activités de programme, en cas de besoin. Les groupes de la coordination des mesures d'urgence « autonomes » (comme ceux de la Somalie et du sud du Soudan), qui assument toutes les responsabilités opérationnelles de la FAO dans leurs domaines respectifs, doivent disposer des ressources pour y parvenir. Leur financement doit être stable, prévisible et si possible régulier en ce qui concerne les fonctions administratives et représentatives centrales, et le personnel dirigeant doit être d'un statut et d'une envergure qui leur permettent de dialoguer avec d'autres organisations des Nations Unies, des donateurs et des gouvernements locaux.

---

<sup>7</sup> Depuis la signature de la procédure d'appels communs en janvier 2005, la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) a transféré la gestion des opérations de terrain du sud Soudan de Nairobi (qui couvrait précédemment le « secteur sud », c'est-à-dire les zones contrôlées par le SPLA) et Khartoum (qui visait le « secteur nord », c'est-à-dire les zones tenues par le gouvernement autour des villes de garnison) à un nouveau bureau à Juba, censé être opérationnellement autonome sous la supervision générale du représentant de la FAO au Soudan.

### *Au niveau régional*

40. Parmi les faits marquants au niveau régional, citons la création du Bureau régional des secours d'urgence pour l'Afrique à Nairobi au début de 2001 et la mise en place d'un Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Est à Addis-Abeba en 2007.

41. Créé initialement pour appuyer l'analyse de la sécurité alimentaire et le renforcement de capacités de préparation aux situations d'urgence dans le sud du Soudan, le Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Est a eu ensuite pour mission d'apporter son concours à toutes les opérations de redressement et de secours d'urgence de la FAO en Afrique. Le Bureau a joué un rôle dans la création d'un groupe de coordination des mesures d'urgence en Somalie en 2003<sup>8</sup> et dans la mobilisation de fonds pour les initiatives régionales liées au VIH/sida et à la maladie de la mosaïque du manioc. En 2005, le Bureau a contribué à la mise en place d'un groupe de travail sur la nutrition et la sécurité alimentaire au niveau régional. En 2006, il a contribué à la formulation d'une procédure d'appels communs régionale pour la Corne de l'Afrique et du Plan d'action pour la Corne de l'Afrique (voir la section C). Malgré ces contributions importantes, le Bureau n'est pas encore « institutionnalisé » à l'intérieur de la FAO.

42. En 2007, un Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Est a été créé à Addis-Abeba dans le cadre de réformes structurelles. Ce bureau est dirigé par un coordonnateur sous-régional qui est aussi un chargé de liaison de la FAO avec l'Union africaine, la Commission économique pour l'Afrique, et le représentant de la FAO en Éthiopie. Le Bureau inclut des capacités techniques dans la production agricole, la protection des plantes, la santé animale, la production animale, la pêche, la foresterie, la transformation de produits agricoles, le secteur agro-industriel et l'investissement.

43. La question des rôles respectifs du Bureau régional des secours d'urgence pour l'Afrique et du Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Est s'est posée de manière cruciale pendant l'évaluation actuelle. Le fait que le Bureau sous-régional rende compte au Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées (OCD) et que le Bureau régional soit sous la tutelle de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) pose un problème particulier. L'équipe d'évaluation est d'avis que les deux bureaux doivent se compléter.

**Recommandation 6:** Le rôle du Bureau sous-régional de la FAO est d'entretenir des contacts avec les organes régionaux (IGAD, CEA, UA) et d'offrir un appui technique à tous les programmes d'urgence et de développement mis en œuvre par la FAO dans l'Afrique de l'Est. Il doit avoir pour mission de fournir un appui et un contrôle technique aux opérations de terrain. La composition de son personnel doit exprimer les besoins de la région (situations d'urgence répétées et complexes, déplacement, pastoralisme).

**Recommandation 7:** Le Bureau régional des secours d'urgence pour l'Afrique doit compléter le Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique de l'Est, et appuyer les groupes de la coordination des mesures d'urgence dans les domaines de la planification stratégique, de la gestion des cycles de projet, de l'apprentissage institutionnel, de la coordination des réserves stratégiques et de la mobilisation de ressources. 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. Ce rôle doit être reconnu et institutionnalisé à l'intérieur de la FAO.

### *Au niveau du siège*

44. La culture FAO est trop centralisée et ne reconnaît pas comme il convient la contribution potentielle des bureaux et du personnel décentralisés. Les autorisations techniques, financières et contractuelles (personnel et consultants) dépendent de procédures bureaucratiques incrustées dans le système et sur lesquelles ceux qui sont responsables de la mise en œuvre au niveau du terrain

---

<sup>8</sup> Avant cette date, le portefeuille de la FAO en Somalie était dirigé par le représentant de la FAO au Kenya.

n'ont aucun contrôle. L'équipe d'évaluation a été informée de nombreux cas où la FAO n'a pas pu respecter ses engagements de livraison d'intrants techniques ou physiques parce que les autorisations n'avaient pas été accordées dans les délais requis par l'administration centrale.

45. À cause de la nature centralisée et verticale de l'Organisation<sup>9</sup>, les liens horizontaux ne fonctionnent pas comme il convient entre les divisions et les départements au niveau du siège, entre les fonctions régionales ou entre les bureaux nationaux. Ce cloisonnement est aggravé par le fait que plusieurs entités de la FAO sont responsables des diverses composantes d'une activité fonctionnelle. Le meilleur exemple que l'on puisse trouver à cet égard est celui des travaux sur les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et l'alerte rapide, qui mobilisent pas moins de six unités au siège. Si le personnel du siège connaît les missions respectives de ces unités (ce qui n'est pas toujours le cas), le personnel local de la FAO et les acteurs externes ne les connaissent pas. Il est arrivé que différentes sections de la FAO demandent au même moment des informations et des intrants sur des sujets analogues, sans aucune coordination. L'UE, qui est le plus grand contributeur de la FAO pour les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire dans la région, a critiqué cette approche désorganisée.

**Recommandation 8:** La FAO doit assurer la cohérence institutionnelle de ses systèmes d'information sur la sécurité alimentaire pour les situations d'urgence et le développement (SMIAR, SICIAV, ESAF, TCER), notamment en établissant des liens resserrés entre les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et d'autres systèmes d'alerte rapide fonctionnant dans la région et en rapport avec des pathogénies animales et des maladies transfrontières.

46. Au sein de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE), l'appui à la région de la Corne de l'Afrique est fourni par deux services: TCES pour la Somalie et le Soudan, et TCEO pour d'autres pays de la région. Cette structure trouve sa justification dans la complexité des environnements conflictuels dans lesquels sont exécutés les projets au Soudan et en Somalie, qui exigent des services d'appui spéciaux. Le lien entre les coordonnateurs des secours d'urgence et les fonctionnaires chargés des opérations à TCES et TCEO a été en général considéré comme positif, mais cette dichotomie peut empêcher TCE d'élaborer une vision géopolitique plus cohérente et n'encourage pas le partage d'informations et de pratiques entre les pays, même ceux qui ont des frontières et des préoccupations communes.

47. Un aspect positif des arrangements institutionnels de la FAO tient au fait que la collaboration entre TCE et les départements techniques contribue à la mise en place d'interventions à moyen terme, incluant des investissements dans les systèmes d'information, les projets d'irrigation, la promotion de la commercialisation des animaux domestiques, etc.

### *Capacité technique*

48. La FAO, en tant qu'« Organisation de connaissances », a élaboré une capacité technique centrale au niveau du siège. Cette capacité a été ensuite décentralisée dans une certaine mesure au niveau des bureaux sous-régionaux ou par d'autres arrangements institutionnels dans le cas de l'Afrique de l'Est. Il est prématuré d'évaluer l'effet et l'impact qu'une telle décentralisation des services techniques peut avoir sur le programme.

49. Le Bureau régional des secours d'urgence pour l'Afrique dispose également de capacités techniques en matière d'agriculture, d'élevage, de sécurité alimentaire et de VIH/sida. Elles ont pour finalité de conseiller et d'appuyer les groupes de la coordination des secours d'urgence dans les régions de la Corne de l'Afrique et des grands lacs. Dans la pratique, cette structure fonctionne plus efficacement dans certains pays que dans d'autres. Les représentants de la FAO et les coordonnateurs des secours d'urgence semblent peu présents dans ce Bureau régional, en ce qui concerne la manière dont les ressources sont utilisées et l'appui technique fourni. Il existe donc un

---

<sup>9</sup> L'évaluation externe indépendante de la FAO a évoqué une culture « en silo ».

certain degré d'indifférence au niveau du pays sur le rôle et la valeur ajoutée du Bureau régional des secours d'urgence.

50. Cette situation est d'autant plus dommageable qu'au niveau du pays, et notamment au point d'intervention sur le terrain (par exemple, au niveau du district), la capacité technique de la FAO est très diluée et ne correspond pas à la diversité croissante du portefeuille. Le terrain n'accède pas à l'appui technique du siège de la FAO ou du niveau régional d'une manière planifiée et systématique qui lui permettrait de créer une base de compétences adaptée. Il en résulte que la compétence technique est la plus faible là où elle compte le plus, c'est-à-dire sur le terrain.

51. L'ampleur de ce problème varie selon les pays et les secteurs. La plupart des bureaux nationaux comptent dans leurs effectifs un nombre suffisant d'agronomes et de vétérinaires. La FAO a contribué à créer des capacités techniques et de surveillance importantes concernant la grippe aviaire dans la région. Cette expérience pourrait servir de modèle à la création de capacités de préparation aux poussées épidémiques d'autres maladies animales. Le domaine de l'élevage, plus complexe, souffre cependant d'un manque d'expertise adéquate. En ce qui concerne la pêche, l'absence d'un expert à temps plein a pénalisé des projets d'aquaculture dans le nord de l'Ouganda. En outre, les liens entre les ressources hydriques, l'agriculture et l'élevage ne sont pas établis comme il convient dans la région, notamment à cause d'un manque d'expertise technique dans ce domaine. Le seul pays qui renforce cette capacité essentielle est la Somalie par le biais des projets SWALIM et ARDOPIS.

52. Dans le domaine des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et l'alerte rapide, les capacités de la FAO sont actuellement très fournies à Nairobi grâce aux capacités cumulées du Bureau régional des secours d'urgence pour l'Afrique, de l'Unité d'analyse de la sécurité alimentaire et de la FAO au Kenya, mais elles sont minimales au Soudan. La FAO, qui oriente pourtant le secteur de la sécurité alimentaire dans le cadre du Plan de travail consolidé, n'a pas beaucoup contribué à améliorer la compréhension de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence. Récemment lancé, le Programme de capacités institutionnelles du Soudan (SIFSIA) devrait changer cette dynamique.

53. Les questions transversales, notamment la parité hommes-femmes et le VIH, ne sont pas traitées efficacement par le programme. Apparemment peu de membres du personnel, voire aucun, ont été formés pour jouer le rôle de contacts sur ces questions particulières, bien qu'elles aient été désignées comme prioritaires dans les politiques mondiales de la FAO. La pratique régionale consiste à « utiliser » des partenaires pour mener à bien les projets axés sur les ménages touchés par le VIH et à prendre en compte les incidences sexospécifiques qui en découlent sans suffisamment promouvoir les orientations techniques de l'Organisation en la matière.

54. Enfin, les groupes de la coordination des secours d'urgence manquent d'expertise pour assurer un suivi efficace (y compris des évaluations d'impact), bien que cette capacité soit désormais mise en place dans plusieurs pays et au Bureau régional des secours d'urgence pour l'Afrique.

### *Ressources humaines et capacités opérationnelles*

55. L'augmentation des fonds alloués à la FAO dans la région a permis le recrutement de personnel local qualifié et motivé, de personnel international et de consultants. Malheureusement, cette base de ressources humaines dépend entièrement d'une aide budgétaire à court terme et parfois irrégulière qui sape toute approche à long terme visant à développer des capacités opérationnelles. Le personnel est constamment confronté à des problèmes de stabilité de l'emploi parce que les contrats sont rompus ou non renouvelés, ce qui se traduit par une rotation des effectifs importante et influe sur la qualité des interventions du programme. Par ailleurs, comme le personnel national et les consultants n'ont pas de responsabilités, de visibilité et de pouvoir de décision suffisants, leurs compétences sont souvent sous-utilisées.

56. Par ailleurs, l'accroissement important de l'échelle et de la diversification des projets appuyés par la FAO dans la région au cours des trois dernières années n'a pas été accompagné par un renforcement correspondant des capacités opérationnelles, logistiques et administratives au niveau du terrain. Le personnel technique de la FAO au niveau du terrain (national et international) est souvent absorbé par des tâches administratives, ce qui empêche les programmes de bénéficier pleinement de leur apport technique. Les ONG partenaires ont déploré que la FAO compte distribuer des niveaux accrus d'intrants par leur intermédiaire sans renforcer leurs capacités ou les doter de moyens logistiques ou administratifs correspondants.

**Recommandation 9:** Procéder à un examen des ressources humaines exigées dans chaque pays compte tenu des priorités identifiées dans le plan d'action national, du portefeuille de projets dans les pays concernés et des recommandations de la présente évaluation. Développer des compétences plus diversifiées tout en rééquilibrant la parité hommes-femmes dans les groupes de la coordination des secours d'urgence afin d'assurer une mise en œuvre efficace ainsi qu'un renforcement des capacités des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux.

**Recommandation 10:** Établir des priorités concernant le développement du personnel national en procédant à des évaluations régulières des compétences et à un examen des besoins de formation afin que ce personnel puisse remplir son rôle et assumer ses responsabilités. Le personnel national doit faire partie de l'encadrement et jouer un rôle plus grand dans le processus de décision et la coordination.

### *Profil de la FAO dans la région*

57. Le profil de la FAO au niveau du pays est assez bas, certaines organisations connaissant mal son rôle et son mandat. Les personnels des gouvernements et des ONG qui la connaissent considèrent que la FAO est un acteur neutre, bien placé pour faciliter la discussion et arbitrer les discussions portant sur les analyses de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence. Cette perception tient sans doute au fait que la FAO n'a pas de « feuille de route » spécifique et que son rôle opérationnel dans les situations d'urgence est moins important que d'autres. La FAO a également tendance à ne pas prendre position lorsqu'il s'agit de critiquer certaines pratiques. Dans le nord de l'Ouganda, par exemple, certains organismes voudraient que la FAO adopte une position plus critique sur les évaluations de la sécurité alimentaire afin d'identifier et de promouvoir de meilleures pratiques. En Éthiopie et au Kenya, la FAO pourrait inviter de manière plus proactive les gouvernements à s'engager et à investir davantage dans la protection des communautés pastorales, car leur marginalisation politique contribue à leur insécurité alimentaire.

**Recommandation 11:** L'Organisation doit être préparée à prendre position sur des questions complexes, surtout lorsque la rigueur et la transparence des systèmes d'information et d'analyse sont compromises par des impératifs politiques, ou lorsque des communautés particulièrement vulnérables ou concernées ne sont pas ciblées.

## **E. TRAVAILLER EN COORDINATION AVEC DES PARTENAIRES**

### *Unité d'action des Nations Unies*

58. La participation de la FAO à la planification collaborative au sein du système des Nations Unies varie selon l'engagement et la disponibilité des représentants et des coordonnateurs de l'Organisation. La FAO est la plus active en Somalie, où elle élabore le rapport sur les moyens d'existence et les solutions pour les populations déplacées destiné à l'Évaluation des besoins conjoints des Nations Unies et de la Banque mondiale (JNA). Elle est au premier plan dans le domaine prioritaire sur les moyens d'existence et la sécurité alimentaire, qui s'inscrit dans le Plan de transition des Nations Unies – et dans le sud du Soudan – où l'Organisation joue un rôle central dans l'élaboration de la composante sur les moyens d'existence et la sécurité alimentaire du Plan de travail annuel consolidé, qui représente le plan commun au gouvernement du Soudan, au système des Nations Unies et aux ONG.

### *Coordination d'urgence au niveau national*

59. Au cours des trois dernières années, la FAO a joué un rôle de coordination important au niveau national, conduisant et appuyant la coordination de pôles et de forums sectoriels liés à l'agriculture et à la sécurité alimentaire. La FAO est désormais considérée comme l'organisme chef de file de la coordination en matière de sécurité alimentaire, d'autant que, de l'avis général, elle est plus neutre et plus abordable que d'autres organisations dans ce domaine.

60. Malgré sa prééminence dans la coordination des pôles ou des forums sectoriels, la FAO n'est pas assez proactive lorsqu'il s'agit d'apporter des informations et des analyses à la table de coordination. Une autre faiblesse de la coordination tient au fait que l'élevage est souvent dilué (et donc marginalisé) dans des discussions plus générales sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition.

61. Les liens entre la coordination humanitaire à court terme et les mécanismes de coordination du développement à plus long terme sont inefficaces dans l'ensemble de la région. Ces liens doivent être renforcés et la FAO pourrait jouer un rôle dans la réduction de l'écart existant dans le secteur de la sécurité alimentaire.

**Recommandation 12:** La FAO doit tirer parti de son rôle de coordination en promouvant un meilleur échange d'informations et de bonnes pratiques entre les pays et les acteurs de la région, en s'appuyant davantage sur les analyses des moyens d'existence effectuées au niveau des pays, en insistant pour que le pastoralisme et les questions transfrontières (VIH/sida et parité hommes-femmes) soient inclus dans les programmes des partenaires, et en établissant des liens plus étroits entre les programmes de développement et les programmes humanitaires.

### *Réseaux régionaux*

62. La FAO joue un rôle important de facilitation à l'appui du Groupe de travail sur la nutrition et la sécurité alimentaire. Ce groupe milite en faveur du partage d'informations sur les méthodologies et les meilleures pratiques d'évaluation des besoins. Il met au point des outils conjoints sur la nutrition et la sécurité alimentaire pour suivre l'évolution des urgences humanitaires et des menaces sur les moyens d'existence, et plaide en faveur de réponses rapides et appropriées. Le Groupe a beaucoup contribué au déploiement du Cadre intégré de classification de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC). Il a été aussi un forum régional collaboratif multi-institutions efficace pour élaborer des analyses régionales, notamment pendant la sécheresse de 2005 et 2006 dans la Corne de l'Afrique, et pour promouvoir et utiliser le Cadre intégré IPC. La participation est assez large, incluant divers organismes des Nations Unies, des ONG et des donateurs, même si la FAO contribue souvent pour près de la moitié des participants des réunions. Le cadre IPC a été jusqu'ici une priorité centrale du Groupe de travail sur la nutrition et la sécurité alimentaire.

### *Partenariats opérationnels avec les ONG*

63. La FAO travaille directement avec plus de 50 ONG locales et internationales (y compris le CICR) dans la région. Ces partenariats, principalement axés sur la fourniture d'intrants, vont souvent au-delà. La FAO et les ONG se sont engagées conjointement dans l'élaboration de stratégies sectorielles et la mobilisation de ressources, notamment au Kenya, en Somalie, en Ouganda et dans le sud du Soudan. Ces relations s'établissent en fonction des circonstances, car les ONG proposent des capacités opérationnelles dans les domaines d'intérêt géographiques ou techniques de la FAO. La FAO pourrait être invitée à examiner plus soigneusement et stratégiquement ses relations avec les ONG pour s'assurer que les partenaires respectent des principes humanitaires établis, appliquent de bonnes pratiques et apportent de véritables compétences de facilitation aux communautés. Le cas du sud de la Somalie montre à quel point la FAO peut être stratégique en s'appuyant sur des partenariats avec les ONG. En l'absence de services gouvernementaux opérationnels, la FAO s'est engagée proactivement avec des ONG somaliennes pour que l'approche adoptée soit durable et davantage nationale. Des possibilités

identiques existent avec les associations de développement pastoral dans le nord du Kenya, qui ont des liens très resserrés avec des communautés, ce que les ONG internationales n'ont pas la plupart du temps.

64. Le fait que la relation opérationnelle entre la FAO et les ONG soit définie dans une lettre d'accord (LOA) est une contrainte importante. En effet, il s'agit d'arrangements contractuels concernant l'exécution de projets appuyés par la FAO, mais dans la plupart des cas, ces arrangements ne reflètent ni le type de partenariat équitable escompté par certains donateurs, comme la CE en Somalie, ni le type de partenariat intellectuel que beaucoup d'ONG peuvent proposer à la FAO. Au moment de la rédaction du présent rapport, la division TCE était en consultation avec différents départements du siège de la FAO pour qu'un accord de partenariat plus complet soit mis au point.

**Recommandation 13:** Finaliser et mettre en place un accord de partenariat plus efficace avec les ONG partenaires. Cet accord doit refléter les contributions et les obligations respectives de chaque partie et établir des critères institutionnels et nationaux (par exemple l'enregistrement, la composition des membres, la responsabilisation, la capacité technique, l'engagement de coordination, etc.) de sélection des ONG partenaires.

#### *Partenariat avec les gouvernements*

65. En développant ses activités de secours d'urgence dans la région, la FAO a établi un partenariat qui est plus étroit avec les ONG qu'avec certains gouvernements, même s'il existe des exceptions notables: (i) en Éthiopie, la FAO apporte son concours, pour l'essentiel, par l'intermédiaire du Ministère de l'agriculture et du développement rural (MOARD) ou des bureaux régionaux (BOARD); (ii) dans le domaine de la santé animale, la FAO coopère très efficacement avec des services vétérinaires gouvernementaux dans tous les pays de la Corne; (iii) en ce qui concerne les systèmes d'information et d'alerte rapide, une aide est fournie au programme ALRMP du gouvernement kenyan; le SIFSIA, lancé au Soudan, bénéficie d'un engagement fort du gouvernement; même le programme SWALIM en Somalie a reçu un soutien, dans une certaine mesure, du Somaliland et du Puntland.

66. La coopération de la FAO avec les gouvernements dans la pêche et l'élevage a été considérée comme minimale au Kenya et en Ouganda. Ce manque d'engagement a eu des incidences négatives sur l'efficacité, l'appropriation locale et la durabilité des opérations. La FAO a des possibilités de collaborer plus efficacement avec des services de recherche et de vulgarisation dans des domaines où de tels services sont dynamiques et viables. Il en est de même pour la coopération avec l'IGAD et les centres de recherche régionaux, par exemple à l'appui de l'adéquation variétale des semences distribuées, du contrôle des maladies transfrontières, des systèmes de sécurité sanitaire des aliments et de quarantaine, et de l'accès au marché international pour le bétail et les produits animaux de la Corne de l'Afrique.

**Recommandation 14:** Adopter une approche plus stratégique des partenariats en identifiant des partenaires gouvernementaux (incluant des centres de recherche, des services de vulgarisation, des institutions de formation) qui ont une compétence technique que la FAO pourrait renforcer ou exploiter et mettre en liaison avec des partenaires non gouvernementaux ayant des compétences complémentaires (analyse de la pauvreté et des moyens d'existence, généralisation des questions de parité hommes-femmes, du VIH et du Sida, capacité opérationnelle) à l'appui d'une réponse programmatique pertinente.

**Recommandation 15:** Exploiter davantage les capacités techniques existantes au niveau régional (par exemple l'IGAD, les institutions du GCRAI et le BIRA) et tirer parti de la collaboration existante pour renforcer l'efficacité de l'aide au redressement et aux secours d'urgence.

## F. PERTINENCE, EFFICACITÉ ET IMPACT

### *Évaluations des besoins:*

67. Historiquement, une grande part de l'aide humanitaire a été acheminée vers la Corne de l'Afrique, sous la forme notamment d'une aide alimentaire importante. Parmi les nombreuses évaluations effectuées, celles concernant la sécurité alimentaire prédominent. Les évaluations plus importantes, qui servent aux appels à proposition et à la mobilisation de fonds, comme les missions d'évaluation conjointes FAO/PAM des récoltes et des disponibilités alimentaires, sont très critiquées et s'intéressent systématiquement à l'agriculture, même lorsque d'autres stratégies alimentaires et de création de revenus sont aussi importantes pour les moyens d'existence locaux.

68. La même critique méthodologique s'applique aux évaluations des besoins de semences conduites par la FAO dans la région. Les communautés fondent souvent leurs réponses sur les ressources qu'ils comptent recevoir grâce à l'évaluation, et le cadre de l'enquête conditionne donc le résultat. Les évaluations globales de besoins établissent des priorités en matière de propositions d'assistance, incluant la nourriture, le logement, la santé, l'éducation et, sous des formes diverses, les moyens d'existence. Elles pourraient contribuer à une répartition plus pertinente des fonds entre les secteurs.

69. Dans d'autres pays que la Somalie, où la FAO conduit le processus d'évaluation de la sécurité alimentaire en s'appuyant sur l'Unité d'analyse de la sécurité alimentaire, la FAO remet rarement en cause les méthodes d'évaluation ou les résultats, même dans son domaine d'expertise. L'achèvement récent par la FAO des directives relatives au système intégré d'évaluation des moyens d'existence et la section sur l'évaluation des besoins dans le manuel sur les situations d'urgence (Emergency Handbook) sont des initiatives qui vont clairement dans le bon sens et montrent l'engagement de la FAO envers l'analyse basée sur les moyens d'existence. Il s'agit cependant de produits très récents qui n'ont pas encore eu d'impact sur les capacités de la FAO sur le terrain.

**Recommandation 16:** La FAO doit être plus engagée dans l'élaboration et l'amélioration des méthodologies d'évaluation des besoins et des évaluations de la sécurité alimentaire. Elle doit promouvoir l'utilisation d'informations sur les moyens d'existence pour élaborer plus finement les réponses apportées par ses programmes et ses partenaires, et être plus proactive dans la remise en cause des hypothèses et du *statu quo* des interventions dans les domaines du développement et du secours d'urgence. La FAO doit enfin faire en sorte que les interventions soient fondées sur les bonnes pratiques acquises par elle-même et d'autres organismes dans la région, et sur des évaluations complètes des besoins et non sur des évaluations des besoins en semences.

### *Systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et l'alerte rapide*

70. L'engagement de la FAO dans ce secteur s'est singulièrement renforcé dans la région au cours des dix dernières années, notamment par le biais de deux projets: l'Unité d'analyse de la sécurité alimentaire (FSAU) en Somalie et l'appui technique au projet de gestion des ressources des terres arides (ALRMP) au Kenya.

71. L'élaboration du Cadre intégré de classification de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC) par l'unité FSAU en Somalie a été une réalisation notable pendant la période couverte par l'évaluation. Il s'agit d'une échelle de gradation simple, normalisée, reposant sur une matrice d'indicateurs objectifs qui intègrent les multiples aspects des informations sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence dans un tableau simple indiquant des niveaux de gravité d'une situation donnée et leurs conséquences, ce qui permet de préparer une réponse humanitaire. Cette classification de la phase est mise en correspondance avec les zones géographiques préoccupantes et les tendances projetées. L'objectif global est de renforcer les liens entre l'information et l'analyse de la réponse.

72. L'appui de l'Organisation au développement des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et l'alerte rapide est extrêmement dépendant du contexte de la Corne de l'Afrique, où

les informations sur les divers modèles de moyens d'existence, les niveaux de pauvreté et la vulnérabilité aux chocs demeurent insuffisantes. La FAO a néanmoins démontré sa capacité à ajouter de la valeur à la qualité et la pertinence des données collectées, des analyses et des synthèses sur la sécurité alimentaire. Elle a fait preuve d'une grande souplesse d'approche, qu'il s'agisse d'un contexte comme celui du Kenya, où la FAO fournit un appui technique discret à un système qui s'inscrit dans l'action prioritaire du gouvernement et bénéficie d'un financement fiable et durable, ou d'un contexte comme celui de la Somalie, où l'État n'a pas la capacité d'exercer des fonctions essentielles d'information et d'analyse. Dans ce dernier cas, l'absence d'un gouvernement établi a dans une certaine mesure empêché les Somaliens de s'approprier le projet FSAU, et l'accent est désormais placé sur un plus grand engagement des autorités locales dans l'analyse, la diffusion et l'utilisation d'informations sur la sécurité alimentaire, lorsque cela est matériellement possible (par exemple en Somaliland et en Puntland).

73. Cependant, les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et l'alerte précoce que la FAO appuie dans la région doivent placer un accent accru sur les menaces qui pèsent sur les systèmes de subsistance des communautés pastorales, incluant la surveillance et le suivi de la situation et des déplacements du bétail, qui sont des indicateurs d'alerte précoce essentiels dans les zones à prédominance pastorale. Il faut constater qu'à ce jour, les efforts de surveillance ont porté sur les maladies transfrontières liées au commerce comme la fièvre de la vallée du Rift (ainsi que la grippe aviaire). D'autres maladies qui réduisent la productivité et la sécurité alimentaire des éleveurs nomades mais dont l'impact n'est que limité sur le commerce international n'ont pas été couvertes. Bien qu'un tel ciblage soit pertinent du point de vue de la protection de la croissance économique et des consommateurs, il n'en limite pas moins l'utilité de ces systèmes pour les populations d'éleveurs.

74. Plus généralement, il est possible de mieux utiliser les connaissances indigènes et de produire des informations plus pertinentes pour les communautés et les autorités locales. Les systèmes de gestion d'informations en place sont de nature extractive. Si les communautés considèrent que ces systèmes n'apportent aucun avantage, la qualité des données et des informations dont elles sont à l'origine pourrait être altérée.

**Recommandation 17:** Promouvoir une plus grande utilisation des connaissances indigènes par les systèmes d'information et d'alerte rapide, et évaluer la manière dont les systèmes d'information existants pourraient mieux tenir compte des prises de décision locales, y compris au niveau du district, voire de la communauté.

75. En termes d'efficacité et d'impact, le cas de la sécheresse régionale en 2005 et 2006 et celui de la poussée épidémique de fièvre de la vallée du Rift à la fin de 2006 (voir le paragraphe 98) ont démontré que les alertes rapides ne mobilisent pas nécessairement des financements rapides et que les interventions n'ont commencé à traiter les problèmes que lorsque leurs dimensions réduites les rendent contrôlables. L'équipe d'évaluation conclut que les systèmes d'alerte rapide doivent être liés à des financements pour imprévus et des réserves stratégiques (de produits comme la nourriture animale, les médicaments ou les vaccins) qui pourraient être mobilisés immédiatement après une déclaration de situation d'urgence. Fort de l'appui de la Banque mondiale et de la CE, le projet ALRMP au Kenya a montré la voie en élaborant des plans d'urgence multisectoriel au niveau du district pour lesquels des fonds pour imprévus peuvent être débloqués sur la base d'alertes rapides. Il est aussi encourageant de noter que ECHO et USAID prennent des mesures pour renforcer l'état de préparation à la sécheresse dans les zones pastorales de la région.

76. Il manque un autre lien entre l'alerte rapide et une action rapide et pertinente, celui d'un forum pour les analyses des réponses coordonnées, où les unités gouvernementales, les organismes des Nations Unies, les ONG et les donateurs pourraient examiner et hiérarchiser ensemble les différentes réponses possibles.

**Recommandation 18:** Pour faire en sorte que les réponses aux crises qui sévissent dans la région soient appropriées et rapides, la FAO doit promouvoir des analyses coordonnées des situations et

des réponses, l'élaboration de plans de préparation aux situations d'urgence et la mise en place et l'expérimentation de mécanismes de financement pour imprévus et de réserves stratégiques (par exemple les médicaments vétérinaires, les vaccins et les équipements de la chaîne du froid), en tirant parti des capacités existantes (par exemple les capacités pour la grippe aviaire) et en établissant des liens avec des initiatives analogues (initiative ECHO de prévention des effets de la sécheresse, l'initiative de l'USAID dans le « Triangle de Mandera »).

77. La FAO doit mieux exploiter les informations sur la sécurité alimentaire et l'alerte rapide pour améliorer ses propres activités de programmation et de planification, et davantage influencer sur celles produites par le système des Nations Unies, les gouvernements et les ONG. L'évaluation considère ce point comme une faiblesse: en général, le programme de secours d'urgence de la FAO ne tire pas suffisamment parti des informations disponibles dans la région pour remettre en cause les hypothèses et les interventions et promouvoir des solutions de substitutions innovantes.

78. Les systèmes d'information sur les moyens d'existence qui permettent de comprendre les problématiques du développement et des situations d'urgence et les réponses qui leur sont apportées montrent la voie à suivre. Leur coût ne pourra être justifié que s'ils développent une base d'utilisateurs diversifiée, s'ils se placent au cœur du processus de décision des organismes de développement et des gouvernements, et s'ils ne restent pas confinés aux seules urgences.

**Recommandation 19:** Promouvoir des systèmes d'information permettant de comprendre les problématiques du développement et des situations d'urgence ainsi que les réponses qui leur sont apportées.

*Déploiement du Cadre intégré de classification de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC)*

79. Au cours des deux dernières années, la FAO a déployé dans d'autres pays le cadre IPC élaboré par l'Unité d'analyse de la sécurité alimentaire (FSAU) en Somalie et l'a utilisé comme outil d'analyse au niveau régional, par exemple pour mettre en correspondance la situation de la sécurité alimentaire de la Corne de l'Afrique avec le contexte de la préparation du Plan d'action régional pour la sécheresse ayant sévi en 2005 et 2006.

80. Déployer le cadre IPC à l'extérieur de la Somalie ne sera pas une tâche facile. L'IPC dépend en grande partie de la marge de manœuvre politique, financière et technique dont la FSAU a joui pendant de nombreuses années dans un environnement sans État. Des bases de référence en matière de moyens d'existence ont été élaborées, des systèmes de collecte de données ont été créés, des évaluations de la nutrition, de la sécurité alimentaire et des cultures ont été réalisées sous le contrôle direct de la FSAU. Il en résulte que la FSAU dispose de toutes les capacités, données et informations requises pour donner une vision crédible et neutre de la gravité relative de l'insécurité alimentaire dans l'ensemble du pays, et qu'elle peut orienter et hiérarchiser les allocations de ressources et les réponses stratégiques selon les besoins.

81. Contrairement à celui de la Somalie, l'environnement des systèmes d'information pour la sécurité alimentaire et l'alerte rapide dans d'autres pays de la région est caractérisé par la présence d'acteurs très divers ayant des intérêts et des programmes différents. La FAO a travaillé dans un esprit de collaboration et d'écoute avec les autres organisations, et tenu compte de leurs besoins et priorités en déployant le cadre IPC. Elle a désormais besoin de maintenir la dynamique créée et le contrôle exercé tout en mettant en balance les diverses attentes et angles de vue. Le déploiement du cadre de l'IPC doit s'appuyer sur la rigueur technique et la transparence ainsi que sur l'adhésion politique et institutionnelle, ce qui n'est pas toujours facile à associer. La qualité de l'écoute à l'égard des gouvernements et des organisations est indispensable pour conserver la dynamique initiale.

**Recommandation 20:** Mettre en place une capacité institutionnelle adaptée pour appuyer le déploiement du cadre IPC dans la région et renforcer l'adhésion des gouvernements et des organisations au moyen d'un programme de renforcement des capacités et de sensibilisation

incluant des partenariats stratégiques clairs, des canaux de communication, une responsabilité technique et un financement.

*D'autres « projets axés sur les connaissances »*

82. Les questions liées à l'accès à l'eau et à la terre ainsi qu'à leur utilisation sont fondamentales dans la région. Le projet SWALIM en Somalie et le programme de régime foncier dans le sud du Soudan ont été à cet égard très pertinents. Cependant, certains des produits informationnels générés par ces projets ont été considérés par les autorités gouvernementales et les ONG comme trop complexes et techniques, un défaut fréquemment observé dans les produits informationnels de la FAO.

83. Le régime foncier est depuis longtemps un enjeu important dans le sud du Soudan où il représente incontestablement l'intervention la plus stratégique de la FAO, compte tenu notamment du retour des personnes déplacées dans leur propre pays. La FAO et ses partenaires (NRC et HCR) ont élaboré une approche qui reconnaît les droits coutumiers existants des communautés rurales comme base de référence. Ces travaux ont commencé pendant les négociations de paix sous l'égide de l'IGAD au début des années 2000 et ont apparemment contribué à l'Accord de pays global.

*Interventions agricoles*

84. La distribution de « semences et d'outils » représente près de la moitié des activités agricoles évaluées, essentiellement en Ouganda et dans le sud du Soudan où les intrants ont été prévus pour aider des centaines de milliers de ménages déplacés chaque année et, à plus petite échelle, en Somalie et en Éthiopie.

85. Il est difficile de répondre à la question de la pertinence des distributions d'outils et de semences par la FAO dans les pays visités à cause des limites méthodologiques et de la rareté relative des évaluations des besoins d'intrants. Les besoins de semences, d'outils et d'autres équipements sont une question réelle et pressante pour les ménages qui reviennent au Soudan et en Ouganda. Elle est probablement cruciale pour les agriculteurs riverains qui ont été victimes d'inondations en Somalie à la fin de 2006. Cependant les agriculteurs de la région sont confrontés à des besoins et problèmes très divers qui ne se limitent pas à l'accès aux semences. L'évaluation d'impact conduite dans le cadre de la présente évaluation a montré que les organismes nuisibles et les maladies sont une question fondamentale dans tous les pays étudiés. En Ouganda et dans le sud du Soudan, les populations qui se réinstallent manquent de puissance de traction pour remettre en culture leurs terres, qui sont restées en jachère prolongée. Elles manquent aussi de routes, d'accès au marché, à l'épargne et au crédit. Certaines populations sont confrontées à des problèmes fonciers en Éthiopie, en Ouganda et dans le sud du Soudan. D'autres, en Somalie et en Éthiopie, sont pénalisées par une gestion inadéquate des eaux au niveau du bassin hydrographique (voir le paragraphe 92). Dans tous ces contextes variés, les distributions de semences s'attaquent, au mieux, au symptôme du problème, mais pas à ses causes profondes.

86. Soucieuse de ce problème, la FAO a élaboré un portefeuille plus diversifié d'interventions d'urgence dans la région pendant la période couverte par l'évaluation. Il était encore prématuré de juger leur impact au moment de l'évaluation mais elles semblaient pertinentes et prometteuses:

- Écoles pratiques d'agriculture en Ouganda: l'amélioration de la sécurité dans le nord de l'Ouganda s'est traduite par un accès accru à la propriété terrienne pour les personnes déplacées, d'autres se réinstallant sur leurs terres ancestrales. Pour répondre à cette situation, la FAO s'efforce d'utiliser les écoles pratiques d'agriculture dans un contexte de redressement. La solution consistant à mettre en place des écoles pratiques d'agriculture et de vie réservées aux jeunes (qui sont des écoles d'agriculture pratiques adaptées aux besoins des enfants et des adolescents) a également été envisagée. L'un des défis à relever est d'intégrer dans cette approche pédagogique une composante d'intrants distribués sans créer d'écoles artificielles uniquement pour attirer des intrants. L'approche semble néanmoins adaptée à la situation des agriculteurs déplacés depuis

longtemps et notamment aux besoins des jeunes déplacés d'origine rurale dont la vie dans des camps et des villes pendant plus de dix ans ne leur a pas permis d'apprendre l'agriculture ou l'élevage.

- Amélioration du stockage des céréales en Somalie: en Somalie et au Soudan, les agriculteurs comptent sur des cavités souterraines pour stocker le maïs ou le sorgho pendant plusieurs années, une pratique qui permet de s'adapter à l'imprévisibilité du régime de précipitations propre aux pays de la Corne de l'Afrique et à la variabilité des récoltes qui en résulte d'une saison agricole à l'autre. La qualité des céréales dans ces cavités se détériore rapidement et les efforts actuels de la FAO en Somalie pour améliorer le stockage à long terme sont pertinents.
- Le manioc est l'une des plantes cultivées alimentaires et commerciales les plus importantes dans la région des grands lacs. Elle est aussi cultivée dans le sud du Soudan. Pour de nombreuses personnes dans la région, la culture de tubercules est vitale pour la sécurité alimentaire et la création de revenus. Le manioc offre des rendements élevés même dans les zones vulnérables à la sécheresse. Il se développe avec un minimum de soins et peut être récolté pendant plusieurs mois, autant de caractéristiques qui lui ont permis de prendre la place des cultures céréalières dans des zones de conflit comme le nord de l'Ouganda et le sud du Soudan. De nouvelles souches de la mosaïque du manioc ayant gravement menacé les cultures dans la région, la multiplication et la distribution de boutures de variétés nouvelles et résistantes sont donc tout à fait pertinentes.
- Remise en état des systèmes d'irrigation: Les deux projets ARDOPIS s'efforcent de remettre en état les systèmes d'irrigation sur les rivières Juba et Shabelle en Somalie. En Éthiopie, le groupe de coordination des secours d'urgence a appuyé la remise en état d'un certain nombre de petits systèmes d'irrigation. Certains d'entre eux ont été visités par la mission et semblaient économiquement rentables et remis en fonction assez rapidement pour une opération d'urgence. Leur impact, très important sur les communautés environnantes, se traduisait par une meilleure maîtrise de l'eau, une augmentation de la production alimentaire et un recul de la malaria. En revanche, les efforts entrepris pour réduire les pénuries d'aliments pour animaux en construisant de nouveaux systèmes d'irrigation (projet de redressement de l'élevage pour les éleveurs Afars) ont mis plus d'un an à aboutir et leur pertinence peut être contestée. En effet, les systèmes ont été utilisés par les bénéficiaires pour produire du maïs et d'autres plantes cultivées commerciales et non des plantes fourragères.

87. Le fait que l'aide physique et parfois technique ne s'effectue pas dans les délais prescrits est considéré comme une faiblesse dans le secteur agricole. En Ouganda par exemple, le CICR distribue chaque année des semences en février, soit juste avant la saison des plantations qui débute en mars, tandis que la FAO les fournit souvent entre la fin mars et la mi-avril. La situation est analogue dans le sud du Soudan, la distribution ayant lieu vers la fin de la saison des plantations. D'autres facteurs aggravent cette situation:

- la médiocrité des capacités opérationnelles et logistiques, le manque de délégation de pouvoir pour les achats et les lettres d'accord;
- l'acquisition d'intrants à l'extérieur de la zone de distribution où une pléthore d'organismes de secours loue tous les moyens de transport disponibles (sud du Soudan);
- l'optimisme excessif du personnel des groupes de coordination des secours d'urgence concernant les périodes de fourniture (dans la plupart des cas, il faut au moins trois mois pour assurer le financement, acquérir les biens, contrôler leur qualité et prendre les dispositions nécessaires pour leur transport et leur distribution aux bénéficiaires), ce qui les conduit à « rattraper la prochaine récolte » même si cela n'est pas réaliste;
- la dépendance à l'égard du financement au titre du Plan d'action en Ouganda et des processus d'appels analogues au Soudan et en Éthiopie: ces appels sont généralement formulés entre décembre et février alors que dans la Corne de l'Afrique, la saison de culture commence en général en mars, moins de trois mois après le lancement du Plan d'action; il est donc pratiquement impossible d'exécuter des projets financés par le Plan d'action lors de la première saison de plantations.

88. Les études d'évaluation d'impact conduite dans le cadre de la présente évaluation montrent que la quantité de semences distribuées par la FAO et ses partenaires à chaque ménage est plutôt modeste, notamment parce que les communautés bénéficiaires décident de répartir l'aide à l'ensemble de la communauté pour ne pas courir le risque de déclencher des conflits (par exemple en Somalie). Dans l'ensemble, les semences distribuées par la FAO semblent couvrir un tiers des semences que le bénéficiaire utilise dans une saison. Il est donc difficile de croire, comme le laisse entendre souvent la documentation du projet, que les ménages aidés par la FAO et ses partenaires n'ont pas accès aux semences. Il est beaucoup plus probable qu'ils ont accès à une certaine quantité de semences et qu'ils utilisent celles distribuées par la FAO et d'autres organisations pour compléter leur approvisionnement en semences locales.

89. Il n'y a aucune preuve de distributions anarchiques ou de traitement arbitraire des bénéficiaires. Cependant, la grande variabilité des délais d'attente au point de distribution est une question préoccupante, notamment au Soudan, où la durée d'un voyage et d'une file d'attente était de onze heures, c'est-à-dire un jour entier.

90. La qualité et la germination des semences distribuées ont généralement été adéquates, mais les retards de la distribution ont gravement influé sur l'utilisation des semences et les récoltes. Selon les preuves à disposition, l'aide semencière semble s'être traduite par une hausse de la production alimentaire et des revenus agricoles. Le surplus de production résultant des distributions de la FAO était apparemment davantage commercialisé qu'utilisé à des fins de consommation dans les ménages.

**Recommandation 21:** La distribution d'intrants agricoles doit rester une solution s'appliquant à des cas vraiment nécessaires comme, par exemple, le retour des personnes déplacées ou la destruction généralisée d'actifs par des catastrophes naturelles. Elle doit être organisée de manière plus professionnelle, sur la base d'une connaissance plus profonde de la disponibilité de semences locales, des mécanismes d'accès, des saisons de plantation et des variétés utilisées par des communautés ciblées. Les semences et d'autres intrants agricoles doivent être fournis plus tôt, avant et non pendant la saison de plantation. Les orientations et les normes relatives à la gestion de la distribution doivent être réexaminées en vue de réduire les délais de distribution et d'établir des listes complètes de bénéficiaires.

91. La revente de semences et d'outils semble très limitée, mais l'évaluation a mis en évidence une question importante, celle de la consommation de semences de céréales en Somalie, qui résulte d'une distribution retardée par les inondations, d'un manque d'accès à la nourriture et probablement de l'impossibilité de planter du sorgho dans les plaines riveraines inondées. Dans le sud du Soudan, le problème est sans doute lié à la médiocre adéquation variétale des semences de sorgho provenant d'Ouganda et de Khartoum. La consommation de semences ne semble pas s'être produite à une échelle notable en Ouganda, où la plupart des destinataires hébergés dans les camps de personnes déplacées recevaient une assistance alimentaire substantielle. Elle était très faible en Éthiopie. Quelques preuves indiquent que des outils ont été retravaillés et adaptés par des forgerons locaux pour les besoins des agriculteurs du nord de l'Ouganda et du sud du Soudan.

92. Au nord de l'Ouganda, il est prouvé que des organismes de stockage locaux ont subi des pertes importantes à cause des distributions répétées d'outils et de semences. Cet impact négatif peut être réduit en achetant des semences aux coopératives locales ou aux organisations d'agriculteurs, comme en Somalie, en Éthiopie et dans le sud du Soudan, ou en acquérant des outils auprès d'artisans locaux, comme dans le programme exécuté dans le sud du Soudan, voire en utilisant des foires aux semences ouvertes aux vendeurs de semences locaux, comme dans le programme éthiopien.

**Recommandation 22:** Les intrants agricoles qui sont distribués périodiquement (nord de l'Ouganda, sud du Soudan) doivent être acquis auprès de réseaux de producteurs ou de stockeurs locaux fiables. Le meilleur moyen de les distribuer est d'utiliser les foires aux intrants ou les systèmes de coupons, afin d'appuyer l'économie locale et de réduire le risque d'une distribution tardive et d'une mauvaise adéquation variétale des semences.

93. Dans l'ensemble, et malgré l'importance des ressources hydriques pour améliorer la sécurité alimentaire des communautés vulnérables dans la Corne, l'engagement de la FAO et d'autres organisations dans ce domaine a été considéré comme assez faible. Du point de vue programmatique, il manque une approche de la gestion du bassin versant. La rivière Awash qui traverse la région des Afars en Éthiopie est pompée par un nombre croissant de systèmes irrigués communautaires ou commerciaux sans considération sur la manière dont la ressource doit être gérée, partagée et préservée. De même, l'infrastructure d'irrigation ou de rétention des eaux le long de la rivière Shabelle en Somalie est très dégradée et incapable de stocker et d'utiliser l'eau en excédent. L'effondrement des systèmes publics de gestion du bassin versant en amont, ainsi que le développement anarchique des petits systèmes d'irrigation dégradent les berges de la rivière en aval, ce qui entraîne des inondations plus fréquentes. Les deux projets ARDOPIS s'efforcent de remettre en état les petites structures d'irrigation en aval des rivières Juba et Shabelle, mais rien n'est fait à l'heure actuelle pour résoudre les problèmes liés au bassin versant.

**Recommandation 23:** La FAO doit élargir ses interventions à la maîtrise des ressources hydriques pour l'agriculture, en accordant une attention soutenue au développement et à la remise en état des structures d'irrigation de petite dimension, et en tenant compte des problèmes plus larges et plus complexes que pose la gestion du bassin versant.

#### *Des interventions axées sur l'élevage*

94. Ces interventions ont été généralement considérées comme pertinentes bien qu'insuffisantes en volume, surtout comparées à la part des ressources allouées aux cultures (figure 4, page 6) dans une région où l'élevage contribue aux moyens d'existence de près de 40 millions de personnes, soit un quart de la population totale. Le programme éthiopien est une exception car la plupart de ses interventions sont axées sur l'élevage. Ces interventions sont en grande partie dominées par des activités de santé animale, probablement parce qu'elles sont mieux comprises et plus faciles à mettre en œuvre techniquement. Peu d'efforts ont été consacrés à la résolution de problèmes plus anciens et ancrés profondément, comme les questions des points d'eau pour le bétail, la gestion des parcours, les réserves fourragères ou la lutte contre *Prosopis*, une plante envahissante qui s'est développée et prospère dans les terres arides.

95. Les activités liées à l'élevage ont en général fait l'objet d'interventions à petite échelle sans réflexion globale sur la cohérence entre les interventions et les pays, parfois sans suivi et sans expertise technique adéquats (Ouganda). Il existe donc peu de documentation sur des approches réussies et des bonnes pratiques qui pourraient aider les directeurs de programme à concevoir et à mettre en place des interventions en faveur de l'élevage. Les efforts déployés par la FAO, l'université Tufts et d'autres partenaires pour élaborer des normes et des directives en matière de secours d'urgence pour l'élevage<sup>10</sup> sont cruciaux pour améliorer la portée des engagements dans l'avenir.

**Recommandation 24:** Faire en sorte que les interventions relatives à la santé animale, au déstockage, au restockage et à l'alimentation animale soient conformes aux directives et aux normes sur les secours d'urgence en matière d'élevage afin de rendre les pratiques utilisées dans la région plus optimales et cohérentes.

96. Santé animale: L'appui accordé pour former, perfectionner et équiper la communauté des agents de santé vétérinaire sélectionnés et formés par les ONG dans tous les pays a été important et particulièrement utile pour fournir des services de santé animale dans les régions éloignées et atteindre les troupeaux nomades ou transhumants. Dans le sud du Soudan, l'appui important de la FAO à l'éradication de la peste bovine a été un succès bien que cette aide ait été mise en œuvre pendant une période de conflit, grâce notamment aux réseaux d'agents de santé vétérinaire animés par des ONG. Insister pour que les agents de santé vétérinaire fournissent des services sur une

<sup>10</sup> Voir le site web LEGS à l'adresse: <http://www.livestock-emergency.net>. Le CICR a également publié un examen des différentes interventions liées à l'élevage dans la Corne de l'Afrique pour définir des bonnes pratiques: S. Piers Simkin: Livestock Study in the Greater Horn of Africa, CICR, novembre 2005.

base de récupération des coûts est fondé: les éleveurs propriétaires ne constituent pas le segment le plus pauvre de la société et peuvent généralement payer pour garder leurs animaux en bonne santé. La politique consistant à appuyer le travail des agents de santé vétérinaire sur le long terme est louable, même si son application a rencontré de grosses difficultés dans tous les pays et si les stocks de médicaments des agents de santé vétérinaire doivent être reconstitués.

97. Cependant, ces réseaux sont souvent mal connectés aux systèmes nationaux de santé animale (vétérinaires, laboratoires, fournisseurs de médicaments, etc.). Si les ONG qui les appuient devaient fermer, rares sont les réseaux d'agents de santé vétérinaire qui pourraient continuer de fonctionner. Il conviendrait donc de procéder à un examen complet des différents réseaux d'agents de santé vétérinaire pour trouver un moyen de les renforcer, de mieux les intégrer dans les systèmes vétérinaires nationaux et de mieux les utiliser pour la surveillance des maladies. Les travaux de la FAO et de ses partenaires en Éthiopie en vue de créer des pharmacies vétérinaires liées aux réseaux d'agents de santé vétérinaire sont notables à cet égard et méritent d'être appuyés. Les agents de santé vétérinaire doivent bénéficier plus fréquemment de formations afin d'être capables de diagnostiquer davantage de maladies et donc d'être plus utiles à leurs communautés. Il pourrait s'agir d'une importante contribution pour la FAO, qui a déjà élaboré un programme axé sur les agents de santé vétérinaire en Éthiopie.

**Recommandation 25:** La FAO doit procéder à un examen complet des divers réseaux d'agents de santé vétérinaire dans la Corne de l'Afrique, de leurs forces et de leurs faiblesses du point de vue des capacités techniques et de « communication », de la pérennité de la fourniture de médicaments et des systèmes de récupération des coûts, en vue de renforcer les réseaux existants par une formation régulière et de mieux les intégrer dans les systèmes nationaux de santé animale en améliorant la fourniture de matériels et de médicaments et l'environnement de politiques institutionnelles.

98. Les interventions relatives à la santé animale ont été assez efficaces. Des campagnes de déparasitage ont été menées pour réduire le risque parasitaire élevé dans le bétail. L'état physique du bétail a ainsi pu être amélioré et la baisse de la production de lait a été enrayerée. Ces campagnes ont eu un effet positif sur l'état nutritionnel des ménages, notamment les enfants. Dans le sud du Soudan, un flux d'approvisionnement de vaccins et de médicaments provenant du Kenya – un héritage de l'UNICEF – a été canalisé par la FAO, acheminé vers le secteur sud de l'Opération humanitaire Lifeline et désormais élargi à l'ensemble de la région du sud. Ces produits ont été distribués rapidement et d'une manière prévisible. En Éthiopie, l'engagement efficace de la FAO dans l'acquisition de médicaments et de vaccins au nom de l'Initiative pour les moyens d'existence des éleveurs nomades (PLI) financée par l'USAID a permis de faire en sorte que les vaccins et médicaments animaux soient distribués et administrés par le gouvernement régional à un stade initial de la réponse à la sécheresse (janvier et février 2006). Au Kenya, une campagne de lutte contre la pleuropneumonie caprine s'est déroulée en temps utile et a permis au marché de Garissa – un débouché important pour les éleveurs de la sous-région – de rester ouvert. Cependant, les campagnes de vaccination extensives en Éthiopie et dans le sud du Soudan sont parfois menées sans un suivi adéquat des maladies. Leur efficacité et leur utilité ne peuvent donc pas toujours être prouvées.

99. Le retard avec lequel les gouvernements ont déclaré les poussées épidémiques, notamment lorsque de telles déclarations ont eu des conséquences commerciales importantes, a souvent reporté la réponse, par exemple dans le cas de la poussée épidémique de la fièvre de la vallée du Rift en 2006. En Éthiopie, la FAO et le gouvernement n'ont pas pu s'entendre dans un premier temps sur la « propriété » des données de surveillance à rassembler, ce qui a retardé les activités d'éducation et de surveillance<sup>11</sup>. Au Kenya, les autorités gouvernementales ont déclaré la poussée épidémique de la fièvre de la vallée du Rift en décembre 2006 alors que la FAO avait

---

<sup>11</sup> Le matériel de sensibilisation pour les communautés élaborés par la FAO au Kenya a été ensuite utilisé à bon escient en Éthiopie.

publié une alerte dès octobre 2006. Les vaccins acquis par la FAO sont arrivés dans le pays en mars 2007 et ils ont été utilisés dans des campagnes de vaccination en anneau entre mars et avril, lorsque la poussée épidémique était quasiment terminée. La Tanzanie n'a jamais déclaré cette poussée épidémique, empêchant toute forme de réponse conçue pour la maîtriser<sup>12</sup>.

100. Déstockage et restockage: Le déstockage pratiqué suffisamment tôt avant la sécheresse garantit la durabilité et la rentabilité à long terme des systèmes d'élevage dans la Corne de l'Afrique. Cependant, il y a un risque que les opérations de déstockage appuyées par les organisations déstabilisent les marchés locaux. Travailler en partenariat avec des négociants privés pour faire baisser leurs coûts de transaction semble plus pertinent que l'achat direct par des ONG.

101. En ce qui concerne le restockage, le choix des espèces animales (généralement des moutons et des chèvres) dans les interventions de la FAO était approprié. De même, l'approche utilisée pour acheter des animaux aux mêmes communautés ou régions<sup>13</sup> était rationnelle, car elle empêche la création d'une pression excessive sur les pâturages immédiatement après une sécheresse et réduit le risque d'introduire des maladies infectieuses. Cependant, la pertinence des activités de restockage animal soulève plusieurs questions, comme celle de savoir si les projets de restockage ne maintiennent pas dans l'élevage des ménages qui auraient peut-être choisi une autre source de moyens d'existence.

102. Les interventions de restockage en Éthiopie et en Ouganda ont été centrées sur les femmes vulnérables. Elles n'ont pas été aussi efficaces qu'elles auraient dû l'être, notamment parce que les ménages ciblés n'avaient pas accès à des services vétérinaires et avaient éprouvé des difficultés à maintenir leurs animaux en bonne santé. Les ménages concernés par le VIH/Sida en Ouganda avaient perdu une partie importante de leur cheptel car les chèvres, arrivées en mauvais état, trouvèrent peu de nourriture dans les camps de personnes déplacées où elles étaient distribuées. L'intervention de déstockage en Somalie a aidé les ménages vulnérables en temps de crise, mais sa portée, faible, a été conditionnée par les fonds disponibles.

103. Commerce d'animaux d'élevage: Les activités menées pour essayer de lever l'embargo sur les exportations imposé au pays de la Corne de l'Afrique par les pays de la péninsule arabe, en renforçant en Somalie, en Éthiopie et à Djibouti (projet EXCELEX) les procédures d'inspection et de certification de la santé des animaux prévus pour l'exportation et en créant un comité de l'élevage incluant des représentants des secteurs public et privé en Somaliland et en Puntland sont très pertinentes et ont permis d'améliorer les pratiques de certification de la santé des animaux domestiques en Somaliland et, à un degré moindre, en Puntland. Cependant, les comités de l'élevage doivent encore démontrer leur capacité à instaurer un dialogue utile et durable entre les protagonistes des secteurs public et privé dès lors que les projets appuyant leur création sont terminés. Les comités sont actuellement composés de négociants, de vétérinaires et de représentants des gouvernements. Ils pourraient être utilement ouverts aux représentants des communautés afin de faire en sorte que les intérêts des négociants ne soient pas les seuls à être défendus dans ces forums.

104. L'embargo, institué pour contrôler les risques sanitaires découlant de la transmission zoonotique de la fièvre de la vallée du Rift suite à une poussée épidémique en 2000, a réduit les exportations de bétail de l'Éthiopie, du Kenya et de la Somalie de plus de 70 pour cent, et diminué fortement les recettes associées. Contribuer à lever l'embargo constituerait probablement la

---

<sup>12</sup> Le Bureau régional de la FAO pour les situations d'urgence pour l'Afrique lance un programme régional conjoint avec le BIRA et l'ILRI sur la prévention et la maîtrise de la fièvre de la vallée du Rift. Cet engagement au niveau régional pourrait être une réussite plus aboutie que les projets nationaux, car les maladies et les éleveurs nomades ne connaissent pas les frontières et traitent une question sanitaire d'un côté de la frontière et pas de l'autre est souvent inefficace.

<sup>13</sup> A l'exception de l'Ouganda où les chèvres et les porcs distribués aux ménages touchés par le VIH/Sida sont transportés en provenance d'une région différente.

contribution la plus importante que la FAO pourrait apporter aux économies et à la sécurité des pays de la Corne de l'Afrique. L'Arabie Saoudite, qui est le plus gros importateur de bétail du golfe, maintient l'embargo, mais les exportations des pays de la Corne de l'Afrique vers les pays de la péninsule arabe, prises en charge par des tiers, ont presque atteint les volumes qui existaient avant l'embargo<sup>14</sup>.

### *Interventions axées sur les pêches*

105. L'aide apportée à la pêche dans le sud du Soudan et en Ouganda a été considérée comme pertinente. Le potentiel halieutique dans le sud du Soudan est considérable: les terres humides et les marais permanents ont des ressources naturelles importantes capables de supporter des captures de 80 000 à 100 000 tonnes métriques par an, offrant une source de protéines animales durable et inexploitée. L'aquaculture et la pisciculture en Ouganda sont des activités qui complètent les formes plus traditionnelles de pêche dans les eaux naturelles.

106. Dans le sud du Soudan, le programme a été appuyé par un expert halieutique travaillant à temps plein, ce qui a contribué à rationaliser efficacement les activités (distribution d'engins de pêche, formation à la construction de bateaux, conservation et commercialisation du poisson). L'étude sur l'évaluation d'impact a détecté une forte augmentation de la moyenne des captures sur la période, mais elle concernait aussi bien les bénéficiaires que les non-bénéficiaires et était probablement davantage liée à l'amélioration des conditions de sécurité qu'à l'impact direct du programme.

107. Dans le nord de l'Ouganda, la FAO a aidé des personnes réinstallées à aménager des étangs de pisciculture par l'intermédiaire des écoles pratiques d'agriculture. Ces étangs ont été bien conçus et creusés par les bénéficiaires à leurs frais. L'initiative a connu un coup d'arrêt temporaire lorsque la FAO a eu des difficultés à se procurer l'aide d'un expert halieutique à temps plein capable d'appuyer l'initiative, y compris pour lâcher des alevins dans les étangs pour constituer les stocks. Cet intrant technique essentiel a été fourni sur une base mensuelle, mais les fournitures ont subi des retards importants. Résultat: les alevins n'ont pas pu être achetés immédiatement après la fin de l'excavation. Les bénéficiaires rencontrés par la mission d'évaluation cinq mois après la fin de l'excavation attendaient encore leurs alevins.

**Recommandation 26:** En lançant une nouvelle initiative la FAO, en tant qu'organisation technique, doit avant tout fournir une expertise technique appropriée pendant des années et non des mois, éventuellement par des partenariats et des contrats de consultants voire, dans l'idéal, en embauchant du personnel à long terme<sup>15</sup>.

### *VIH et SIDA*

108. En Ouganda, les interventions de la FAO pour soulager l'impact du VIH et du SIDA sur l'insécurité alimentaire des ménages ont inclus des intrants gratuits (semences, outils et petits ruminants) distribués aux groupes de populations concernés. L'objectif était de permettre à une proportion plus grande de ménages touchés par le VIH et le SIDA de satisfaire leurs besoins nutritionnels et de vendre le surplus pour obtenir un revenu supplémentaire pour les soins de santé, les frais scolaires et l'embauche de main-d'œuvre occasionnelle. Selon les personnes qui ont répondu aux enquêtes dans les communautés et que l'équipe a rencontrées, ces intrants (en particulier les semences de soja et de légumes) ont couvert les dépenses liées au ménage, à la nutrition et à l'éducation, mais ils n'ont pas suffi à engager de la main-d'œuvre pour défricher les

---

<sup>14</sup> Près de 3 millions de têtes ont été exportées vers les pays du golfe en 2006, dont 2,8 millions étaient des moutons et des chèvres. Les prix du bétail dans le nord de la Somalie ont culminé en décembre 2006 sous l'effet de la forte demande d'exportations pendant la période du Hajj. Voir *FSAU Somalia Food Security and Nutrition Brief - Focus on Deyr Season*, janvier 2007.

<sup>15</sup> Cette recommandation ne concerne pas uniquement l'appui au programme de la FAO: d'autres partenaires oeuvrant dans le pays pourraient avoir besoin du même appui technique, qu'ils demanderaient logiquement à l'organisation technique des Nations Unies à laquelle cette mission a été confiée.

terres, un besoin essentiel pour ces ménages qui se réinstallent dans des zones abandonnées il y a quinze ans. Cependant, la fourniture de petits ruminants a été discutable pour plusieurs raisons: les animaux ont été acquis en dehors de la zone du programme et certains sont morts pendant le transport; il n'y a pas eu de période de quarantaine après le transport et aucun service vétérinaire n'a été incorporé dans le projet; et les animaux distribués se sont retrouvés dans des camps de réfugiés dans lesquels les pâturages étaient rares et les objets en plastiques – dangereux – très nombreux. Les bénéficiaires ont perdu beaucoup de chèvres distribuées en conséquence.

109. À l'instar des autres interventions concernant les semences, des retards ont été observés dans la fourniture de semences aux ménages touchés par le VIH/Sida et prévues pour la saison de plantation en Ouganda. La formation à la nutrition ainsi que la distribution de semences de soya et de légumes ont été considérées comme très efficaces et les personnes ayant répondu se sont montrées très enthousiastes à cet égard.

110. Quelques preuves montrent que les efforts entrepris pour cibler les ménages concernés par le VIH en Ouganda ont stimulé les tests VIH dans la zone de projet parce que l'aide n'était accordée qu'aux personnes souffrant de cette maladie. Ce programme s'efforce de favoriser les femmes qui représentent une majorité écrasante dans les groupes bénéficiaires, sans doute parce qu'elles déclarent plus volontiers leur infection au VIH que les hommes.

### *Considérations d'équité et de parité hommes-femmes*

111. Le ciblage des intrants est très difficile à mettre en œuvre d'une manière efficace dans la Corne de l'Afrique. La FAO et ses partenaires ont souvent choisi de faire une distribution globale ou de fixer un ensemble de critères de ciblage tels que presque tous les membres d'une communauté étaient sélectionnés (comme dans le cas des intrants agricoles et de l'appui aux personnes déplacées dans leur propre pays en Ouganda). Dans d'autres cas (la Somalie), la FAO et ses partenaires ont essayé de cibler des ménages vulnérables mais les communautés ont décidé de répartir les produits distribués entre tous les ménages. Cependant, des efforts ont été entrepris pour fournir des intrants d'élevages aux ménages les plus vulnérables (ménages dirigés par des enfants et des femmes, ménages atteints par le VIH et le Sida). À cet égard, les efforts déployés pour aider la réintégration des jeunes déplacés dans un environnement rural par le biais des écoles pratiques d'agriculture et de vie réservées aux jeunes en Ouganda et au Kenya sont encourageants.

112. L'évaluation reconnaît que le ciblage peut créer des tensions que les communautés s'efforcent en général d'éviter. Il n'est valable que lorsque des biens coûteux, des animaux par exemple, sont distribués (le restockage, pour lequel les ménages les plus vulnérables ne sont probablement pas la bonne cible). Les distributions globales semblent les plus efficaces économiquement pour des produits à faible coût, comme les semences et les outils.

113. L'évaluation a noté l'absence d'un processus de généralisation systématique de la question de la parité hommes-femmes, par exemple par le biais d'une vision stratégique soucieuse d'équité entre les sexes, du droit des femmes à identifier les problèmes et évaluer les besoins, d'une aide tenant compte de la parité hommes-femmes, et d'un prisme sexospécifique dans le suivi des résultats. Malgré cela, les groupes de coordination des mesures d'urgence ont identifié un certain nombre d'activités ou de possibilités de ciblage des femmes ou des ménages dirigés par des femmes. Dans le sud du Soudan par exemple, le programme a coopéré avec des ONG spécialisées pour atteindre les nombreux ménages dirigés par des femmes ou des enfants et délaissés par des décennies de conflit. Les femmes seraient en majorité les bénéficiaires des semences, outils et matériel de pêche distribués par la FAO dans le sud du Soudan. Le projet de régime foncier soudanais s'est également efforcé de promouvoir le droit des femmes de disposer de leurs propres terres.

114. De manière plus générale, l'incidence de la FAO sur les moyens d'existence n'est pas démontrée de manière adéquate. L'évaluation et les études sur l'évaluation d'impact indiquent qu'il existe une incidence sur la sécurité alimentaire mais que l'Organisation a beaucoup de difficultés à montrer où, comment et pourquoi. De telles évaluations contribueront de manière

fondamentale à l'élaboration des projets et des interventions futures et justifient en quelque sorte les investissements considérables dont bénéficie actuellement l'aide au redressement et aux secours d'urgence mise en œuvre dans la région. La FAO doit désormais rendre davantage de comptes aux donateurs, aux autorités locales, aux communautés et aux groupes vulnérables.

**Recommandation 27:** 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 dans la région. Elle doit continuer de mettre au moins des outils et de renforcer les capacités pour assurer un suivi efficace de ses interventions et évaluer leur impact en veillant à ce que les résultats de ces évaluations servent à élaborer des projets futurs et à promouvoir un meilleur partage des informations et des bonnes pratiques entre les pays et les acteurs de la région, en utilisant en amont des mécanismes de coordination.

## G. CONCLUSION

115. Au cours de la période évaluée, la FAO a nettement renforcé sa présence dans les programmes de redressement et de secours d'urgence dans la Corne de l'Afrique et s'est employée à diversifier une offre de services qui était généralement trop indûment marquée par la distribution d'outils et de semences. L'Organisation a élaboré un programme étoffé dans la santé animale, conçu un portefeuille visible de « projets axés sur les connaissances » et proposé à ses partenaires gouvernementaux, ONG et d'autres organisations une approche collaborative, éclairée et neutre de la sécurité alimentaire qui est appréciée dans la Corne de l'Afrique où la question de la sécurité alimentaire est dominée par des interventions à court terme et un recours généralisé à l'aide alimentaire.

116. La FAO doit tirer parti de l'expérience énorme accumulée dans l'analyse des moyens d'existence, les évaluations de la sécurité alimentaire et les systèmes d'information pour élaborer des réponses mieux adaptées à l'agriculture, l'élevage, la pêche et l'environnement. Pour y parvenir efficacement, la FAO devra être plus proactive et renforcer ses capacités au niveau du pays car la croissance et la diversification de son aide au redressement et au secours d'urgence dans la région ont été dans une certaine mesure non planifiées, opportunistes et souvent mal appuyées par des capacités techniques insuffisantes sur le terrain.

117. Les programmes au niveau du pays doivent être plus précis et stratégiques. La FAO doit développer des compétences opérationnelles et techniques pour intervenir là où elles comptent le plus: au niveau local. Elle ne doit pas concentrer l'essentiel de ses compétences techniques à Rome, Addis-Abeba et Nairobi. La FAO doit diversifier sa propre base de compétences au niveau du terrain, reconnaître le potentiel important du personnel national des deux sexes et renforcer les capacités des autres, notamment du personnel des services gouvernementaux. La FAO doit aussi nouer les liens stratégiques avec d'autres organismes spécialisés, techniques et scientifiques aux niveaux national et régional. Pour y parvenir, le financement de projets à court terme par des donateurs externes ne suffit pas. La FAO doit faire des investissements à long terme pour améliorer la qualité de ses interventions.

**Recommandation 28:** Continuer de nouer des partenariats stratégiques et de renforcer les capacités pour élaborer une approche plus consistante et diversifiée en vue de traiter les causes profondes de l'insécurité dans la Corne de l'Afrique, et contribuer au redressement et au renforcement des capacités d'adaptation des systèmes locaux de production aux chocs climatiques, grâce à des interventions visant notamment la fourniture durable de semences, l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, la conservation de l'eau et du sol, la remise en état des infrastructures d'irrigation dégradées, l'amélioration du stockage des céréales, la maîtrise des maladies animales, la promotion du commerce d'animaux domestiques et du déstockage, la protection des régimes fonciers, le dialogue sur la gestion des bassins versants et les nouvelles possibilités d'emploi dans les secteurs de la pêche, de l'agriculture et des forêts.