

Septembre 2006



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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DE LUTTE CONTRE LE CRIQUET PÈLERIN

Trente-huitième Session

Rome, 11-15 Septembre 2006

PROPOSITION DE CRÉATION D'UN FONDS D'INTERVENTION D'URGENCE CONTRE LE CRIQUET PÈLERIN (Point 6f de l'ordre du jour provisoire)

I. INTRODUCTION

Les enseignements de l'urgence de 2003-2005 due au criquet pèlerin ont été examinés pour la première fois durant la session extraordinaire du Comité tenue en novembre/décembre 2004. L'arrivée tardive des financements a alors été reconnue comme un obstacle majeur à la mise en œuvre de la campagne de lutte. Après en avoir débattu, le Comité de lutte contre le criquet pèlerin a recommandé à la FAO d'envisager, en concertation avec les bailleurs de fonds, la constitution d'un fonds d'urgence bien substantiel sur lequel des prélèvements pourraient être opérés au début des recrudescences.

Cette conclusion a été réitérée lors de la réunion interne de bilan post-opérations organisée à Rome en mars 2005, ainsi que dans plusieurs réunions où les pays de l'aire d'invasion du criquet pèlerin étaient représentés, notamment à la session de juin 2005 de la Commission de lutte contre le criquet pèlerin dans la région occidentale (CLCPRO), lors d'un atelier spécifique sur les stocks de pesticides conjointement financé par la Banque mondiale et la FAO en mai 2006, et à la session de mai 2006 de la Commission de lutte contre le criquet pèlerin dans la région centrale (CRC). L'évaluation multilatérale de la campagne de lutte antiacridienne 2003-2005 a montré que les pays touchés par les invasions de criquets pèlerins considéraient la création d'un fonds d'urgence comme un objectif prioritaire. Elle recommandait également à la FAO de constituer « un fonds d'intervention ciblé dont le fonctionnement sera régi par des directives claires lui permettant d'engager sans délais les activités nécessaires ».

Les pays de l'aire d'invasion de criquet pèlerin ont ensuite appuyé la création d'un fonds d'urgence en proposant la mise en place, dans la région occidentale, d'un mécanisme de gestion de la lutte antiacridienne voire la possibilité de reverser dans un fonds d'urgence les crédits inutilisés du Projet d'urgence acridienne pour l'Afrique (AELP) de la Banque mondiale. Cette proposition avait entre autres pour objet de disposer de fonds pour: i) des achats rapides de pesticides ce qui éviterait de les stocker localement avec le risque de se périmer; et, ii) l'assistance d'urgence aux populations touchées par des invasions de criquet pèlerin. Dans la région centrale, un accord de principe a été donné par les pays membres de la Commission pour qu'un montant de 0,5 à 1 million de dollars EU soit prélevé sur le fonds fiduciaire de leur Commission et alloué à un fonds d'urgence. L'objectif était ici d'apporter une aide aux pays pauvres de la région confrontés à une recrudescence du criquet pèlerin leur permettant d'engager des activités de lutte, et de se

prémunir contre les invasions depuis les pays voisins. Les modalités de fonctionnement du fonds d'urgence et de prise de décisions concernant son utilisation devaient être déterminées par le Secrétariat de la Commission, passées en revue par le Comité exécutif, puis présentées pour examen à la session plénière en 2008.

II. RAISON D'ÊTRE D'UN FONDS D'URGENCE

On ne saurait attendre de toutes les unités de lutte antiacridienne – même lorsqu'elles bénéficient d'une aide au développement de la part d'EMPRES, du projet AELP, de la BAD et d'autres donateurs – qu'elles disposent des capacités nécessaires pour prévenir toutes les recrudescences et invasions et couvrir le coût des nécessaires mesures de protection des cultures face à de telles urgences. Quand des conditions météorologiques sont favorables pendant suffisamment longtemps sur de vastes zones propices au criquet pèlerin, permettant ainsi à plusieurs générations de se reproduire, les capacités de lutte nationales peuvent aisément se trouver débordées. Ainsi, si les capacités de lutte nationales dans la région occidentale avaient été renforcées de manière durable avant la situation d'urgence de 2003-2005, les résurgences auraient peut-être été identifiées plus tôt en Mauritanie, au Mali et au Niger, et la recrudescence qui en a résulté moins grave. Toutefois, la rapidité d'évolution de chaque résurgence et la recrudescence afférente, l'ampleur et l'inaccessibilité des régions concernées et les conditions météorologiques favorables, font qu'il est fort peu probable que des opérations engagées fin 2003/début 2004 aient pu arrêter la recrudescence.

A contrario, si les fonds nécessaires avaient été immédiatement disponibles à cette même période, il eut été possible de faire une planification précoce de la campagne estivale au Sahel et de mettre en place de manière anticipée les ressources nécessaires au traitement des premiers essaims (juin 2004) et de leur progéniture. Les cultures auraient été mieux protégées, d'où une réduction sensible des pertes, et une campagne aurait pu être engagée contre la première génération de larves, ce qui aurait probablement réduit le nombre d'essaims qui ont ensuite migré vers le Nord et le Sud pendant l'automne.

À l'avenir, on peut s'attendre à ce que les améliorations apportées aux unités nationales de lutte antiacridienne dans le cadre d'EMPRES permettent aux pays concernés de maîtriser les petites résurgences, avec éventuellement une aide des pays de la région. Cela fut le cas dans la région centrale en 2003-2004 où les efforts conjugués du Soudan et de l'Arabie saoudite, coordonnés par la CRC et EMPRES, ont permis de contenir la résurgence qui avait débuté au Soudan. La quasi-totalité des ressources a été fournie par la région, le Soudan apportant les fonds et les pesticides nécessaires, et l'Arabie Saoudite une assistance bilatérale de 2 millions de dollars EU.

Si les unités de lutte antiacridienne, avec l'appui d'EMPRES et des Commissions, sont en mesure d'intervenir sur la plupart des résurgences, il s'ensuit qu'un fonds d'urgence est nécessaire pour la mise à disposition rapide des ressources en cas de résurgences importantes et de début de recrudescence. En cas de résurgences importantes, recrudescences et invasions, il faut des fonds principalement pour les hélicoptères de prospection, les pesticides, les avions de traitement, les frais opérationnels de prospection et de lutte, les équipements, la protection de la santé humaine et de l'environnement et l'expertise complémentaire. Les fonds servent également à apporter une aide humanitaire aux personnes dont les cultures et les pâturages ont été dévastés par les criquets. Toutes ces éléments doivent être fournis rapidement au début d'une situation d'urgence ou dans les plus brefs délais après les dégâts en ce qui concerne l'aide humanitaire.

Un fonds d'urgence antiacridienne fournirait les intrants nécessaires aux pays démunis, à condition qu'il soit suffisamment important pour assurer la protection immédiate des cultures contre les criquets pèlerins et, si les conditions le permettent, contribuer au déclin de la recrudescence et fournir le temps nécessaire à la mobilisation d'autres ressources si besoin. On éviterait ainsi la situation intervenue durant la dernière résurgence avec la quasi-totalité des financements n'arrivant que sept mois après le premier appel de février 2004.

III. AUTRES FONDS D'URGENCE

3.1. Fonds d'urgence nationaux

À la troisième session de la CLCPRO, en juin 2005, une recommandation a été formulée à l'intention des pays pour les inciter à créer leurs propres fonds nationaux d'urgence acridienne. Les pays disposant de ressources plus conséquentes, comme l'Algérie, la Libye et le Maroc pour la région occidentale et l'Arabie Saoudite et Oman dans la région centrale, ont déjà constitué des fonds d'urgence dans lesquels ils peuvent puiser à brève échéance. Les pays du Sahel et les pays démunis des autres régions ont des moyens bien plus limités mais peuvent néanmoins avoir accès à certaines des ressources nationales. La Mauritanie, par exemple, a été en mesure de financer une partie des prospections et des opérations de lutte durant la campagne 2003-2004, principalement les salaires du personnel supplémentaire recruté pour les interventions, mais aussi le coût de mise à disposition d'un avion d'appui aux opérations (soit 1,2 million de dollars EU). Quand ces ressources sont disponibles au niveau national, elles permettent une intervention précoce contre les populations de criquets mais elles sont généralement loin d'être suffisantes pour toute campagne d'envergure. Même si les sommes disponibles localement peuvent augmenter grâce à l'intérêt pour la lutte préventive suscité par le programme EMPRES et les Commissions, le recours à une assistance extérieure demeurera inévitable lors d'infestations dans le Sahel ou d'autres pays démunis survenant dans un avenir prévisible.

3.2. Assistance et fonds d'urgence régionaux

Des mesures pour initier la création d'un fonds d'urgence régional à partir de fonds inutilisés les années précédentes ont été prises à la vingt-cinquième session de la CRC. Par ailleurs, la CRC a généralement réservé un montant de 100 000 dollars EU par biennium aux situations d'urgence. Pendant l'invasion de 2003-2005, l'Arabie Saoudite a fourni 2,3 millions de dollars EU au titre de l'aide bilatérale pour renforcer les capacités de lutte antiacridienne au Soudan et en Érythrée. Dans la région occidentale, l'assistance apportée par les pays d'Afrique du Nord à leurs voisins du sud est estimée à quelque 20 millions de dollars EU. Cela comprend des pesticides, des avions de traitement et des équipes de lutte terrestres. Le programme de travail 2006 d'EMPRES - Région occidentale prévoit de définir un protocole pour permettre les activités transfrontalières des équipes de prospection et de lutte. À titre de suivi, les membres de la CLCPRO souhaiteront peut-être envisager la création d'un fonds d'urgence régional.

IV. FONDS D'URGENCE INTERNATIONAL

Pour donner suite à la recommandation formulée à sa session extraordinaire et en ligne avec la recommandation de l'évaluation indépendante, le Comité pourrait également envisager la création d'un fonds fiduciaire international en tenant compte des éléments suivants:

4.1. Importance d'un fonds fiduciaire international

Sur la base de l'expérience de la recrudescence 2003-2005 du Criquet pèlerin, un fonds d'urgence d'environ 30 millions de dollars EU serait nécessaire pour apporter une assistance d'urgence aux pays pauvres concernés. Cette somme permettrait à neuf pays de recevoir chacun: 100 000 litres de pesticides (10 dollars par litre transport compris soit 9 millions de dollars EU); deux aéronefs (hélicoptère de prospection/traitement ou avions de traitement) pour 200 heures de vol (2 500 dollars l'heure logistique comprise soit 9 millions de dollars EU); 500 000 dollars EU pour les frais opérationnels, le matériel et les services d'experts (4,5 millions de dollars EU); 500 000 dollars d'aide humanitaire; et un reliquat d'environ 3 millions de dollars EU pour les frais d'appui et de manutention. Sur ces frais généraux, les fonds appropriés seraient affectés à la protection de la santé humaine et de l'environnement.

En cas de recrudescence majeure comme celle de 2003-2005, une somme de 30 millions de dollars EU permettrait de couvrir les premières phases de la campagne de lutte. L'Évaluation

multilatérale a estimé le coût total de la campagne 2003-2005, aide alimentaire comprise, à 400 millions de dollars. Les donateurs internationaux ont fourni environ la moitié de cette somme. Un fonds d'urgence de l'importance suggérée ci-dessus permettrait de disposer de ressources suffisantes pour l'achat immédiat de pesticides, la passation de contrats pour des avions de traitement, le financement des opérations et le recrutement des experts internationaux. Les activités de lutte pourraient ainsi démarrer au plus tôt, contribuant ainsi à limiter les dégâts aux cultures. Cela permettrait également de lancer des appels à la communauté internationale des bailleurs, si besoin.

4.2. Administration et gouvernance d'un fonds fiduciaire international

L'organisation chargée de l'administration d'un fonds international d'urgence antiacridienne devrait être soigneusement choisie pour garantir une gestion claire et transparente, se prémunir contre les conflits d'intérêts, veiller à la clarté des conditions de décaissement des fonds et à leur mise à disposition immédiate en cas de besoin.

Les conditions d'accès au fonds par les pays et les autres opérateurs devront être clairement définies. On pourrait envisager la mise en place d'un mécanisme capable de déclarer l'urgence acridienne, ce qui permettrait l'accès au fonds. Le Comité souhaitera peut-être envisager la création d'un comité composé de représentants du ou de chacun des pays touchés, des donateurs finançant le fonds d'urgence, d'experts indépendants spécialistes en entomologie et acridologie, du Secrétariat de la ou des commissions régionales concernées et du Groupe Acridiens de la FAO.

Pour être en mesure de prendre des décisions, ce comité devrait être informé de la situation acridienne et des prévisions ainsi que des financements disponibles dans les fonds d'urgence nationaux et régionaux. Il devrait également disposer d'informations complètes sur toutes les contributions bilatérales des bailleurs de fonds. Étant donné la mobilité des essaims, les financements ne seraient pas alloués aux pays, mais à une région ou à une sous-région.

Les opérations financées par le fonds devraient être conformes aux plus récentes et meilleures pratiques, incluant les techniques d'application, le choix des équipements et pesticides et la protection de la santé humaine et la préservation de l'environnement. Outre la mise à disposition de fonds, le mécanisme en place devrait contribuer à la planification, la supervision et le suivi pour garantir l'efficacité et la cohérence des opérations de lutte. Rappelons de nouveau que les opérations d'urgence financées par les pays, les régions ou les donateurs, menées en parallèle doivent se compléter et non se dupliquer, et qu'une coordination et une concertation avisées constituent un préalable à la lutte antiacridienne.

Le mécanisme d'accès et d'administration devrait constituer l'un des volets de la structure de gouvernance globale du fonds, qui aurait pour mission de veiller au contrôle, au suivi de la disponibilité des ressources et à leur utilisation, au réapprovisionnement du fonds et à l'évaluation.

4.3. Réapprovisionnement d'un fonds fiduciaire international

L'importance du fonds fiduciaire international et son réapprovisionnement devraient être examinés à intervalles réguliers. Le Comité pourrait étudier différentes options pour le réapprovisionnement.

V. SOUTIEN À UN FONDS D'URGENCE

La création d'un fonds d'urgence dépend du soutien fourni par les pays concernés et la communauté internationale des donateurs. Si les pays décidaient de verser dans un fonds d'urgence les crédits AELP non utilisés, cela constituerait un financement direct. À défaut, ils pourraient s'adresser aux représentants locaux des bailleurs de fonds pour qu'ils contribuent au fonds d'urgence. Certains donateurs pourraient être réticents à engager des fonds pour d'éventuelles futures urgences en arguant que ces fonds pourraient offrir un meilleur rendement

économique en étant investis dans d'autres projets (irrigation, secteur privé). D'autres voudraient peut-être se mettre d'accord sur les modalités de contrôle du fonds avant de s'engager à l'alimenter.

VI. AUTRES POSSIBILITÉS

6.1. Faire plus ample utilisation du Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation (SFERA)

Le SFERA est un système d'avance de fonds à valoir sur les contributions annoncées par les bailleurs; ainsi, lorsque la FAO reçoit confirmation écrite qu'un donateur reconnu fournira une certaine somme pour une situation d'urgence, le SFERA peut avancer ces fonds en attendant leur arrivée effective sur les comptes de la FAO. Le document de travail FC110/11 présenté au Comité financier de la FAO en septembre 2005 indique que le SFERA n'a quasiment pas été mis à contribution pendant la dernière urgence acridienne, avec seulement 100 000 dollars EU d'avances décaissées pour appuyer une unité de coordination d'urgence au Sénégal. Le SFERA a ensuite versé 200 000 dollars EU pour des activités de coordination et d'évaluation des besoins. Le SFERA disposait alors d'un budget total de 2 millions de dollars EU mais, en l'absence d'engagements fermes des donateurs contre l'urgence acridienne, il n'a pas été possible d'utiliser son fonds de roulement. Des démarches sont en cours augmenter le SFERA à environ 20 millions de dollars EU. Toutefois, vu les probables délais ne serait-ce que pour obtenir une confirmation écrite de l'engagement des donateurs pour une urgence acridienne, le système d'avances de fonds du SFERA s'avère d'un intérêt limité.

6.2. Exploitation du CERF

Le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) a été créé à la fin de 2005 par l'Assemblée générale des Nations Unies afin d'apporter une assistance d'urgence et de secours vital aux victimes de catastrophes et de conflits. En juin 2006, le CERF avait reçu 158 millions de dollars EU en contributions et engagements et disposait de 105 millions de dollars EU supplémentaires en promesses de dons. Le site web du CERF indique que les demandes de financement doivent émaner du terrain, être justifiées par une évaluation des besoins et approuvées par le coordonnateur de l'aide humanitaire ou le coordonnateur-résident des Nations Unies. De plus, le CERF étant une source de financements d'urgence, les demandes ne sont recevables que dans la mesure où les fonds disponibles pour décaissement immédiat (qu'il s'agisse ou non de fonds renouvelables) auprès de bailleurs de fonds, d'organismes nationaux ou d'organisations compétentes ont été épuisés. Les financements alloués sont limités à 30 millions de dollars EU par situation d'urgence et doivent être utilisés sous trois mois. On peut douter qu'une demande adressée au CERF en cas d'urgence acridienne puisse satisfaire même aux spécifications brièvement résumées ci-dessus. Les urgences acridiennes ne menacent pas directement la vie des populations, il est peu probable de pouvoir prouver que toutes les autres sources de financement ont été épuisées et, enfin, la plupart des urgences acridiennes durent bien plus de trois mois. L'expérience acquise dans le cadre d'autres situations d'urgence permettra à la FAO d'évaluer les performances concrètes du CERF et son utilité pour la lutte antiacridienne en particulier. Il faudra également déterminer si le CERF peut consentir des prêts à valoir sur les promesses de dons.

6.3. Accords d'avances de fonds avec les donateurs

La FAO pourrait également passer des accords préalables avec les bailleurs de fonds qui ont régulièrement apporté des financement lors d'urgence acridienne, en prévoyant de préférence le versement des contributions à des fonds fiduciaires multidonateurs ayant un maximum de flexibilité. Les accords seraient signés et approuvés à l'avance de sorte qu'en cas d'urgence les fonds pourraient être engagés en quelques jours. Chaque accord pourrait avoir une durée déterminée, de cinq ans par exemple. Une clause pourrait prévoir leur prorogation ou leur remplacement par un accord identique pour une nouvelle période de cinq ans. Les bailleurs de

fonds pourraient préférer ce système qui leur permettrait de conserver les financements promis dans leurs propres caisses plutôt que dans un fonds d'urgence où ils pourraient rester inactifs pendant plusieurs années si les populations de criquet pèlerin restent en rémission.

Au début d'une urgence, le SFERA et les prêts du CERF permettraient un décaissement immédiat de fonds (probablement à hauteur maximale de 15 millions de dollars EU) à valoir sur les engagements écrits des donateurs. Malgré la disponibilité de ces fonds, la rapidité de leur engagement sera cruciale pour éviter des retards dans leur conversion en contrats pour des aéronefs de traitement et en commandes de pesticides et autres intrants indispensables.

Les accords d'avances de fonds, indépendants ou associés à un fonds fiduciaire pour les urgences acridiennes, devraient également comporter plusieurs des dispositions applicables à un fonds fiduciaire, notamment le mécanisme de déclaration d'urgence et l'activation résultante des accords.

VII. CONCLUSIONS/POINTS DE DISCUSSION

Les pays concernés et la FAO sont conscients de la nécessité d'un financement d'urgence pour lutter contre le criquet pèlerin. Des dispositions sont déjà en cours aux niveaux national et régional pour créer des fonds d'urgence mais il est probable qu'ils ne seront pas suffisamment importants pour faire face à une menace acridienne majeure. À sa session extraordinaire de 2004, le Comité avait discuté ce point et recommandé à la FAO d'examiner, en concertation avec les bailleurs de fonds, la possibilité de créer un fonds d'urgence sur lequel effectuer des prélèvements au début d'une recrudescence. Lorsqu'il se penchera de nouveau sur l'opportunité d'un fonds fiduciaire et, le cas échéant, sur ses conditions et modalités d'exploitation, le Comité souhaitera peut-être examiner:

- a) le bien-fondé d'un fonds d'intervention d'urgence contre le criquet pèlerin;
- b) l'importance la plus appropriée d'un tel fonds;
- c) l'organisme chargé de son administration;
- d) les conditions et le mécanisme régissant l'accès à ce fonds;
- e) les dispositions opérationnelles gouvernant les activités prévues au titre d'un fonds d'intervention d'urgence contre le criquet pèlerin;
- f) la nécessité éventuelle d'une structure de gouvernance du fonds;
- g) la réapprovisionnement du fonds;
- h) le mécanisme d'évaluation et les indicateurs;
- i) la procédure et le calendrier de création du fonds, notamment les recommandations formulées à l'intention de la Conférence de la FAO, par le truchement du Conseil, en vue de l'examen de la constitution d'un fonds d'intervention d'urgence contre le criquet pèlerin.