

Septembre 2013



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
Alimentación y la
Agricultura

F

COMITÉ DU PROGRAMME

Cent quatorzième session
Rome, 11 - 15 novembre 2013
Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de réduction des risques de catastrophe en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes
RÉSUMÉ

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

Mme Tullia Aiazzi, chargée du Bureau de l'évaluation
Tél. (06) 570-55424



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

Bureau de l'évaluation

Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de réduction des risques de catastrophe en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes

Résumé

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

Bureau de l'évaluation (OED)

Le présent rapport est disponible en version électronique à l'adresse suivante:

<http://www.fao.org/evaluation>

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

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

© FAO 2013

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

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

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

M. le Directeur du Bureau de l'évaluation (OED)

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Rome (Italie)

Courriel: evaluation@fao.org

Résumé

Contexte, portée et méthodologie de l'évaluation

ES1. Une évaluation du rôle et des activités de la FAO relatives à la réduction des risques de catastrophe a été demandée par le Comité du Programme en octobre 2011. L'évaluation a été réalisée en 2012 sous la direction du Bureau de l'évaluation de la FAO, – qui l'avait commandée à DARA, une organisation indépendante sans but lucratif spécialisée dans les évaluations. L'évaluation a porté sur les activités de la FAO relatives à la réduction des risques de catastrophe en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes. Le présent résumé donne les principaux résultats, conclusions et recommandations des deux rapports régionaux qui sont annexés au rapport d'évaluation final.

ES2. Le but de la présente évaluation est de fournir à la direction générale de la FAO, aux États membres et aux parties prenantes intéressées:

- i. un compte rendu de la performance de l'Organisation par rapport à sa mission, ses buts et ses objectifs en matière de réduction des risques de catastrophe; et
- ii. des recommandations, fondées sur des preuves tangibles et des enseignements tirés concernant les avantages comparatifs de la FAO, son rôle dans l'architecture internationale de la réduction des risques de catastrophe, ses priorités et les moyens d'améliorer son travail dans ce domaine pour rendre un meilleur service aux États membres à l'avenir.

ES3. L'évaluation se concentre sur le rôle et les activités de la FAO relatives à la réduction des risques de catastrophe pendant la période 2006-2011 durant laquelle la FAO a adopté deux cadres stratégiques. Le premier, qui concerne la période 2000-2015, contenait des références à la réduction des risques de catastrophe dans l'objectif stratégique A3 – Plans d'intervention et action efficace et durable en cas de crise alimentaire et agricole. Le deuxième cadre stratégique, qui s'applique à la période 2010-2019, mentionnait la réduction des risques de catastrophe dans le cadre du résultat de l'Organisation n° 1 associé à l'Objectif stratégique I. L'évaluation englobe toutes les interventions de la FAO qui contribuent à la préparation aux catastrophes, à leur prévention et à leur atténuation en Asie, en Amérique latine et dans les Caraïbes – et comprend également les services opérationnels et normatifs, et ce, quelle que soit la source de financement et indépendamment de savoir si les activités relèvent implicitement ou explicitement de la réduction des risques de catastrophe¹.

ES4. L'évaluation a été guidée par le cadre de référence (annexe 1) et une matrice d'évaluation (annexe 2), qui présentait les principales questions auxquelles l'évaluation devait apporter une réponse. Des méthodes et outils qualitatifs ont été utilisés et tous les résultats ont fait l'objet d'une validation par triangulation systématique. Les outils et les analyses utilisés étaient les suivants:

- Une évaluation des projets sélectionnés – 32 projets ont été choisis sur un total de 259 jugés représentatifs dans les deux régions.

¹ Dans le contexte de la FAO, la réduction des risques de catastrophe consiste à «protéger les moyens d'existence des populations face aux chocs, mais aussi à renforcer leur capacité à absorber l'impact des événements perturbateurs et de s'en relever». – *La résilience des moyens d'existence: réduction des risques de catastrophe pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle*, FAO, édition 2013.

- Un examen des évaluations précédentes – 27 évaluations de projets, programmes et domaines thématiques concernant la réduction des risques de catastrophe ont été examinées.
- Un examen des produits normatifs – 17 produits normatifs ont été sélectionnés sur un total d'environ 200 produits par la FAO, notamment des directives, des manuels, des rapports techniques, des bases de données et des notes d'orientation.
- Un examen d'autres publications – telles que des rapports techniques et des évaluations.
- Des consultations de parties prenantes – décrites en détail ci-dessous.

ES5. L'équipe d'évaluation a mené de vastes consultations avec un large éventail de parties prenantes, notamment: le personnel de la FAO au Siège et dans les bureaux nationaux, sous-régionaux et régionaux; les ministères et les institutions nationales compétents au niveau des pays; d'autres partenaires de la FAO (organisations du système des Nations Unies, partenaires fournisseurs de ressources, institutions financières internationales, et ONG internationales); ainsi que des organisations nationales de la société civile et des bénéficiaires de projets. Ces entretiens ont été menés au cours de diverses missions d'évaluation, à savoir:

- Plusieurs missions au Siège de la FAO à des stades divers de l'évaluation.
- Une mission en Amérique latine et aux Caraïbes – couvrant le Bureau sous-régional à Panama, ainsi que des visites sur place en République dominicaine, au Nicaragua, au Guatemala, en Bolivie, au Pérou et en Équateur.
- Une mission en Asie – couvrant le Bureau régional en Thaïlande, et des visites sur place au Cambodge, aux Philippines, en Indonésie, au Népal et au Bangladesh.

Principales conclusions

Ressources allouées aux activités de la FAO relatives à la réduction des risques de catastrophe

ES6. La FAO a entrepris un processus de changement dans lequel la réduction des risques de catastrophe a pris une place plus grande et bénéficie d'une priorité plus élevée à tous les échelons de l'Organisation. Les stratégies et projets élaborés récemment, en particulier en Asie, accordent également une importance à l'adaptation au changement climatique – qui, comme la réduction des risques de catastrophe, vise à réduire la vulnérabilité. Il s'agit d'un changement positif qui peut donner à la FAO un rôle central consistant à réduire l'écart entre des notions telles que les catastrophes, les vulnérabilités, la sécurité alimentaire, la résilience et l'adaptation au changement climatique, et mieux faire comprendre leur signification, à condition de disposer des capacités institutionnelles adéquates. Tous ces domaines s'inscrivent parfaitement dans le mandat de la FAO et font partie des priorités premières de la communauté internationale.

ES7. Les activités de la FAO relatives à la réduction des risques de catastrophe sont financées par le programme ordinaire et des ressources extrabudgétaires (contributions volontaires). Les ressources extrabudgétaires allouées aux interventions visant à réduire les risques de catastrophe pendant la période d'évaluation se sont élevées à 328 millions d'USD en Asie (dont 14 millions d'USD, soit 4,3 pour cent, au titre du programme ordinaire) et 90 millions d'USD en Amérique latine et aux Caraïbes (dont 16 millions d'USD, soit 17,8 pour cent, au titre du programme ordinaire). Les financements ont augmenté progressivement en Amérique latine et aux Caraïbes, mais ils ont diminué en Asie – même si cette région a bénéficié globalement d'un financement accru (tableau ES1).

Tableau ES1. Financement des projets de réduction des risques de catastrophe pendant la période d'évaluation

	Amérique latine et Caraïbes		Asie	
<i>Année de démarrage du projet</i>	<i>Projets de réduction des risques de catastrophe (#)</i>	<i>Montant (en USD)</i>	<i>Projets de réduction des risques de catastrophe (#)</i>	<i>Montant (en USD)</i>
Avant 2006	5	3 487 780	13	12 399 300
2006-2007	24	14 457 033	51	187 107 443
2008-2009	43	32 001 105	40	74 085 003
2010-2011	35	40 398 715	49	54 292 152
TOTAL	106	90 344 633	153	327 883 898

Source: *Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS)*

ES8. Concernant les ressources humaines, la majeure partie du personnel qui travaille sur la réduction des risques de catastrophe est financée par des ressources extrabudgétaires, mais les informations sur le nombre de postes affectés au fil du temps à cette activité ne sont pas faciles à obtenir. On peut cependant connaître le nombre de postes financés par le programme ordinaire, qui a beaucoup augmenté pendant la période examinée (tableau ES2). Cette augmentation est très certainement due au fait qu'un résultat de l'Organisation a été associé spécifiquement à la réduction des risques de catastrophe dans le cadre stratégique mis en place en 2010.

Tableau ES2. Postes affectés à la réduction des risques de catastrophe pendant la période d'évaluation (financés par le programme ordinaire)²

Exercice biennal	Directeur	Personnel du cadre organique	Services généraux	Total
2006-07 (Postes associés au Programme 2.1.1 et 2.1.2)	1	5	0	6
2008-09 (Postes associés à l'entité de programme 4DOS2)	1	6	0	7
2010-11 (Postes associés au résultat de l'Organisation 1, OS I)	2	37	29	68

Interventions liées à la réduction des risques de catastrophe et travaux normatifs de la FAO

ES9. Deux types d'interventions caractérisent l'appui de la FAO à la réduction des risques de catastrophe: des interventions liées à des situations d'urgence comportant explicitement des activités et des objectifs de réduction des risques de catastrophe, et d'autres interventions dans des domaines techniques essentiels de la FAO (comme l'aménagement du territoire, la gestion des bassins hydrauliques, etc.) qui concernent la réduction des risques de catastrophe d'une manière implicite. Une analyse des interventions visant à réduire les risques de

² On notera que ces postes ne sont pas affectés entièrement à la réduction des risques de catastrophe et que l'on ne dispose pas d'informations sur les allocations partielles. Concernant les exercices 2006-2007 et 2008-2009, seule une partie des programmes et entités présentés est consacrée à la réduction des risques de catastrophe. Ces chiffres doivent donc être considérés comme un indicateur indirect de la tendance.

catastrophe pendant la période d'évaluation montre que l'on a d'abord privilégié des approches centrées presque exclusivement sur les situations d'urgence avant d'adopter des approches plus polyvalentes et globales et d'utiliser de plus en plus le terme de réduction des risques de catastrophe.

ES10. L'analyse montre également que la plupart des interventions étaient dépourvues d'une approche claire ou d'une logique programmatique réaliste concernant la manière dont elles devaient réduire les risques pour les populations ciblées. Les projets comportaient des objectifs qui dépendaient en grande partie des priorités nationales et des cadres stratégiques de la FAO, mais ils étaient généralement exécutés sans analyses préalables et sans tenir compte des contextes locaux et des évaluations de la vulnérabilité. Cela était particulièrement vrai lorsque les projets étaient des prolongements techniques des interventions d'urgence, comme en Amérique centrale. Dans la plupart des cas, et dans les deux régions, les interventions se limitaient à la reconstitution des moyens d'existence et ne cherchaient pas à éliminer les causes profondes des risques et de l'insécurité alimentaire structurelle. Les mécanismes de financement et la durée des projets ont été clairement des facteurs pénalisants qui n'ont pas laissé suffisamment de temps pour bien préparer, évaluer et exécuter les projets et renforcer les capacités. Les capacités insuffisantes des fonctionnaires affectés à la réduction des risques de catastrophe dans les régions et les pays n'ont pas permis non plus de procéder à une exécution efficace et efficiente des projets.

ES11. L'efficacité des projets (ainsi que la capacité de l'équipe d'évaluation à évaluer leur impact) a été en particulier pénalisée par l'absence généralisée de systèmes de suivi appropriés. La plupart des projets ne comprenaient pas de suivi, à l'exception du niveau d'activités ou des résultats, – et de documents sur les réalisations. Cette absence de contrôle et de documentation empêche l'Organisation de tirer pleinement parti de l'expérience acquise et réduit sa capacité à rendre compte aux partenaires fournisseurs de ressources, aux homologues gouvernementaux et aux bénéficiaires des projets.

ES12. Dans certains pays, les activités de plaidoyer de la FAO ont permis aux gouvernements de mettre davantage l'accent sur les petits exploitants agricoles que dans le passé, grâce à des interventions axées sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence. Dans d'autres pays, la FAO a défendu avec succès les priorités locales auprès des gouvernements, notamment en relançant les initiatives en faveur de la vulgarisation au niveau local. Ces efforts, qui ont surtout concerné l'Amérique latine et les Caraïbes, ont été moins marqués en Asie. D'une manière générale, ces résultats étaient loin d'être la norme, car l'équipe d'évaluation n'a pas trouvé beaucoup d'éléments prouvant que les projets avaient obtenu les résultats attendus au niveau des politiques pour les motifs susmentionnés.

ES13. La FAO mène de nombreuses interventions dans l'agriculture qui ne sont pas explicitement destinées à réduire les risques de catastrophe, mais qui peuvent néanmoins réduire ces risques et/ou contribuer à l'adaptation au changement climatique. Ces interventions sont généralement conçues pour prendre en compte des problèmes spécifiques ou des mécanismes de soutien à un secteur. Elles peuvent donc fournir à la FAO un point d'entrée plus efficace et pertinent en matière de réduction des risques de catastrophe que des interventions liées à des situations d'urgence. Les évaluations réalisées dans les deux régions, c'est-à-dire en Asie et en Amérique latine et Caraïbes, montrent que l'Organisation peut contribuer plus efficacement à la réduction des risques de catastrophe et à l'adaptation au changement climatique en s'appuyant sur ses activités de base.

ES14. Elles montrent aussi clairement que la plupart des interventions ne sont pas durables – et que leur viabilité à long terme dépend de l'appui financier et technique de la FAO. La durée très courte de la plupart des activités ne permet pas à l'Organisation de renforcer les capacités qui sont nécessaires pour garantir leur durabilité et leur prise en main par les homologues gouvernementaux. Les projets dont la durée est plus longue et qui découlent d'interventions antérieures n'ont pas non plus accordé une attention suffisante à la viabilité.

ES15. Concernant les activités normatives, la FAO a fait des progrès satisfaisants quant à l'inclusion d'éléments relatifs à la réduction des risques de catastrophe dans les publications et les produits normatifs. *La résilience des moyens d'existence: réduction des risques de catastrophe pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle*, parue pour la première fois à la fin de 2011, est la première publication de la FAO qui traite des aspects stratégiques et organisationnels de la réduction des risques liés aux catastrophes. Il s'agit d'un outil de référence qui sera précieux pour la programmation par pays et qui établit une corrélation pertinente entre la réduction des risques de catastrophe, le renforcement de la résilience et la sécurité alimentaire. Elle représente aussi la première tentative institutionnelle visant à rapprocher les domaines de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation au changement climatique. Cependant, de nombreuses publications stratégiques sur la réduction des risques de catastrophe (y compris celle de la FAO susmentionnée) n'ont pas été suffisamment diffusées – et sont donc peu connues des fonctionnaires de la FAO, notamment dans les pays.

ES16. La FAO a mis au point de très nombreux systèmes d'alerte rapide, de suivi et d'information tels que le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR). Mais, en général, les systèmes d'alerte rapide ont été jusqu'ici peu utilisés dans les régions Asie et Amérique latine et Caraïbes – contrairement à l'Afrique, où la FAO les utilise à grande échelle. Selon la publication susmentionnée, le fait d'utiliser ces systèmes d'une manière plus systématique pour procéder à des analyses prospectives liées aux risques naturels et au changement climatique est un pas dans la bonne direction, qui permettra de concevoir des interventions plus cohérentes et davantage orientées vers l'avenir. La cartographie de la vulnérabilité, incarnée par la très récente Classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC2), est introduite en Asie. Si elle est correctement utilisée, elle fournira à la FAO (et aux États membres) des informations essentielles facilitant le ciblage des futures interventions – en particulier celles qui visent à éliminer les causes structurelles des vulnérabilités. La contribution la plus efficace de la FAO en matière d'alerte rapide et de préparation aux situations d'urgence en Asie a concerné la lutte contre les maladies animales, notamment la grippe aviaire hautement pathogène.

ES17. Les résultats obtenus dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe et, de manière plus générale, l'ensemble des résultats liés aux opérations de la FAO, peuvent être nettement améliorés. En effet, les ressources, limitées, sont affectées à de trop nombreuses activités dans les pays, ce qui nuit à l'efficacité et à la pertinence des interventions. Il est donc nécessaire d'établir des priorités entre les pays en utilisant une approche multidisciplinaire ainsi qu'un cadre de résilience qui seront étayés par des analyses approfondies (des causes) que la FAO pourra utiliser pour s'attaquer aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire des groupes les plus vulnérables.

Intégration de la réduction des risques de catastrophe

ES18. De l'avis général, l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans les plans de développement sectoriels et les plans de développement à moyen et long terme est un des moyens les plus efficaces pour réduire les risques. Cependant, des rapports récents d'évaluation à l'échelle mondiale de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles des Nations Unies (SIPC) ont montré que les exemples d'intégration réussie de la réduction des risques de catastrophe sont rares – et que l'accent continue d'être mis sur la gestion des risques de catastrophe dans les situations d'urgence.

ES19. La FAO s'est efforcée d'intégrer la réduction des risques de catastrophe dans les politiques nationales pour des motifs divers. Tout d'abord, en raison de leurs capacités institutionnelles insuffisantes, les bureaux de pays de la FAO participent davantage aux activités de gestion de projet qu'aux activités en amont, – qui exigent des connaissances techniques spécifiques en matière de réduction des risques de catastrophe. Or, la plupart de ces bureaux n'ont pas ces connaissances. En outre, la FAO n'accorde généralement guère d'attention à la capacité d'absorption des homologues gouvernementaux. On trouve néanmoins des exemples d'intégration réussie de la réduction des risques de catastrophe par la FAO, notamment le Plan national de gestion des risques et d'adaptation au changement climatique dans le secteur agricole (GRACC) au Pérou et la Politique nationale pour l'alimentation au Bangladesh. Ils montrent que lorsque la FAO possède suffisamment de capacités et que les conditions sont appropriées dans le pays partenaire, l'Organisation peut véritablement tirer profit de son expérience sur le terrain pour intervenir de manière décisive à l'échelon décisionnel.

Capacités institutionnelles de la FAO

ES20. Plusieurs facteurs institutionnels empêchent la FAO d'exprimer tout son potentiel dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe. Tout d'abord, par manque de personnel et de compétences spécialisés, le Siège et les bureaux régionaux de l'Organisation ne peuvent donner que des orientations et un appui limités aux représentations de la FAO. L'appui fourni a néanmoins été largement apprécié, surtout dans la région Asie, où la programmation guidée par la réduction des risques de catastrophe gagne lentement du terrain.

ES21. Ensuite, la planification conjointe entre les divisions n'a pas encore été mise en œuvre malgré une intégration plus poussée des résultats de l'Organisation et des objectifs stratégiques. Les évaluateurs ont estimé que la FAO devait continuer à éliminer les effets de cloisonnement en interne et à élaborer davantage de programmes multidisciplinaires qui s'attaquent de manière plus globale et efficace aux nombreuses causes profondes et structurelles de l'insécurité alimentaire.

ES22. Enfin, dans la mesure où de nombreux fonctionnaires de la FAO sont peu familiarisés avec des notions telles que la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique, l'Organisation doit impérativement diffuser des messages clairs sur ce qu'elle peut réaliser dans ces domaines et comment. Le fait d'établir une corrélation entre la réduction des risques de catastrophe et la résilience sera d'autant plus pertinent que l'on tiendra compte de ce que la FAO sait bien faire. Et la seule façon de le tester et de le prouver est que l'Organisation consacre des ressources et du temps pour mieux comprendre les liens de causalité entre les interventions agricoles, la sécurité alimentaire et la résilience.

Or, que ce soit au sein de la FAO ou chez les partenaires, le rôle que jouent la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique dans cette logique reste indéterminé, et c'est pourquoi il est vital de mettre l'accent sur le partage des informations, le suivi et la gestion des connaissances.

Renforcement des capacités

ES23. Le renforcement des capacités est au cœur du mandat de la FAO et il constitue un des volets essentiels de la récente publication sur la réduction des risques de catastrophe pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (voir plus haut). Les interventions de la FAO visant à réduire les risques de catastrophe comprennent des activités de renforcement des capacités aux niveaux local et central; il s'agit soit d'activités directes de formation qui ont pour but d'améliorer des compétences spécifiques dans certaines institutions, soit d'activités consistant à introduire de nouvelles compétences techniques au moyen de projets. L'équipe d'évaluation a noté que les interventions de la FAO étaient généralement centrées davantage sur le perfectionnement des aptitudes individuelles que sur le renforcement des capacités, ce qui nuit à l'efficacité et la viabilité de ces interventions, car un taux de rotation du personnel trop rapide entraîne la perte des compétences récemment acquises. Elle a noté également que la faiblesse des institutions avait aussi une incidence sur la capacité de la FAO à être efficace dans le domaine du renforcement des capacités, notamment dans les pays où les responsabilités en matière de réduction des risques de catastrophe ont été déléguées au niveau infranational.

ES24. Dans le cas des compétences techniques introduites au moyen de projets, la FAO a relativement bien réussi à mettre en place de nouvelles techniques dans des circonstances très spécifiques – telles que l'introduction de matériels et de techniques qui exigent certaines compétences. En ce qui concerne les projets pilotes agricoles axés sur la réduction des risques de catastrophe et destinés à former des agriculteurs, le renforcement des capacités s'est souvent limité à la fourniture d'intrants (notamment des semences de variétés résistant au stress) et à l'organisation de démonstrations ou de sessions dans les écoles pratiques d'agriculture. L'efficacité de ces méthodes a été mitigée et n'a pas semblé liée aux questions ou aux technologies concernées mais à la fourniture d'intrants. Les résultats obtenus ont été très variables, et les interventions les plus efficaces ont eu lieu au Cambodge et au Bangladesh. Cependant, la tendance à utiliser les mêmes schémas de projet dans tous les pays sans tenir compte des besoins et des contextes locaux a limité leur efficacité dans d'autres lieux (par exemple au Népal et en Équateur). Globalement, rien ne prouve que l'utilisation des projets a permis de renforcer efficacement les capacités. L'équipe d'évaluation estime que le principal objectif du renforcement des capacités n'a pas été atteint dans la plupart des projets examinés – sachant que, compte tenu du manque de suivi des résultats, la présente évaluation repose essentiellement sur les impressions des parties prenantes. La grippe aviaire hautement pathogène est un domaine dans lequel la FAO a réussi à mettre en œuvre des projets de renforcement des capacités (qui sont examinés ci-dessous).

ES25. En général, de nombreuses initiatives prises dans le domaine du renforcement des capacités liées à la réduction des risques de catastrophe étaient liées à des projets à court terme ou à des demandes spécifiques émanant d'homologues nationaux, mais les délais réduits ont limité l'efficacité des interventions, qui étaient souvent dépourvues de plans de suivi ou de mécanismes d'accompagnement après la formation. La plupart, sinon la totalité, des projets et des interventions évalués dans les deux régions n'avaient pas en général de

systèmes de contrôle permettant d'évaluer les activités de renforcement des capacités. Il est donc crucial que la FAO s'améliore dans ce domaine. Sans informations sur les résultats réels des activités de renforcement des capacités, les fonctionnaires de l'Organisation ne peuvent pas tirer d'enseignements de ces interventions ou évaluer leur pertinence et leur efficacité. Enfin, les résultats mitigés obtenus s'expliquent aussi par les orientations insuffisantes données par le Siège et le manque de compétences des bureaux nationaux et régionaux concernant la manière de mener des activités de renforcement des capacités.

Partenariats et collaboration

ES26. Les homologues gouvernementaux traditionnels de la FAO sont les institutions dont les mandats sont liés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle ou à des secteurs agricoles différents. Malheureusement, les questions relatives à la réduction des risques de catastrophe et au changement climatique sont souvent reléguées au second plan dans ces institutions – et les relations que la FAO entretient avec des ministères mieux placés (environnement, protection civile, etc.) sont souvent limitées. En outre, dans certains pays, la réduction des risques de catastrophe et les effets du changement climatique dans l'agriculture ne sont pas une priorité gouvernementale. Pour ces deux raisons, la FAO n'est pas souvent en mesure de collaborer avec les instances gouvernementales qui ont les connaissances et la capacité de mobiliser des ressources pour la réduction des risques de catastrophe. Le Bangladesh, ainsi que le Guatemala, constituent une exception à cet égard, car ce sont des pays où l'on apprécie la capacité de la FAO à se coordonner avec divers ministères (agriculture, environnement, santé).

ES27. La FAO a accru sa collaboration avec d'autres organisations du système des Nations Unies pendant la période d'évaluation et pris une part plus active dans les mécanismes conjoints de coordination et les processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Cette participation a débouché sur des programmes liés à la réduction des risques de catastrophe, notamment en Asie. Les initiatives conjointes qui ont été effectivement mises en œuvre en Amérique latine et aux Caraïbes (par exemple au Pérou et au Guatemala) ont bénéficié d'une approche plus globale et multidisciplinaire – ce qui a permis aux partenaires d'aborder de manière plus complète les questions d'insécurité alimentaire et les facteurs de risques sous-jacents. La FAO a conclu un accord officiel avec la SIPC (Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles des Nations Unies). Avec d'autres institutions (par exemple, le PNUD et le PAM), la collaboration au niveau national dépend largement des équipes de pays et de leurs relations personnelles, même si des partenariats institutionnels officiels existent. En Asie, des éléments indiquent que les rôles de la FAO, du PNUD et du PAM se chevauchent – et que cela peut faire perdre certaines opportunités à l'Organisation.

ES28. Concernant les ONG, la collaboration en Amérique latine et aux Caraïbes n'est pas homogène, et les ONG ayant différents profils de compétences sont utilisées pour exécuter des projets locaux de réduction des risques de catastrophe. En Asie, les ONG sont des partenaires ou des sous-traitants qui coopèrent étroitement avec la FAO – et la capacité de l'Organisation à établir un lien entre l'expérience acquise localement et le dialogue sur les politiques nationales a été appréciée. Cependant, la capacité effective de la FAO à utiliser son expérience de la collaboration avec les ONG pour ses activités en amont s'est avérée limitée, à quelques exceptions près, liées à l'initiative relative à la grippe aviaire hautement pathogène.

Les questions de parité hommes-femmes

ES29. Les objectifs relatifs à la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire ne peuvent être atteints que si les questions de parité hommes-femmes sont prises en compte comme il convient. Or, l'équipe d'évaluation a constaté que les interventions visant à réduire les risques de catastrophe en Asie, en Amérique latine et aux Caraïbes n'étaient fondées sur aucune analyse des questions de parité hommes-femmes, et donc que ces questions ne sont pas suffisamment prises en compte dans les phases de conception et de mise en œuvre des projets. Elle a également constaté que le concept de parité hommes-femmes était généralement mal compris par les équipes des projets. Beaucoup d'activités de formation agricole ayant des composantes de réduction des risques de catastrophe, par exemple, renforçaient en réalité le rôle reproductif des femmes et ne tenaient pas suffisamment compte de la répartition des tâches et du temps qui y est consacré au sein des ménages.

ES30. L'intégration des questions de parité hommes-femmes dans les projets de terrain dépend largement des compétences et des aptitudes du personnel. Dans les bureaux de pays qui ont établi un point de contact pour l'égalité des sexes destiné au personnel (par exemple le Nicaragua, la Bolivie et l'Équateur), l'effet de sensibilisation à ces questions sur les fonctionnaires a été immédiat. La présence d'une personne connaissant bien les questions de parité hommes-femmes facilite leur intégration dans toutes les activités de la FAO, y compris celles qui concernent la réduction des risques de catastrophe.

Santé animale – la grippe aviaire hautement pathogène

ES31. L'équipe d'évaluation a évalué le rôle de la FAO dans la réponse apportée au problème de la grippe aviaire hautement pathogène en Asie, qui est un exemple d'intervention de l'Organisation dans le domaine de la santé animale. Ce domaine n'est pas traditionnellement lié à la réduction des risques de catastrophe, mais le guide de la FAO pour se préparer aux situations d'urgence zoonosaires insiste sur la nécessité de ranger ces urgences dans la même catégorie que celle des catastrophes naturelles et de prévoir le même niveau de préparation et de planification.

ES32. L'aide de la FAO dans la lutte contre la grippe aviaire hautement pathogène est de loin l'intervention qui a été la plus citée en exemple par les responsables gouvernementaux, les bénéficiaires des projets et les partenaires fournisseurs de ressources. La FAO s'est employée à répondre à une urgence, à transformer les interventions en activités de surveillance et, enfin, à renforcer les capacités nationales qui, à des degrés divers, peuvent prendre à leur compte des fonctions essentielles telles que la prévention et l'état de préparation pour lutter contre des maladies animales émergentes.

ES33. Mais force est de constater que les interventions contre la grippe aviaire hautement pathogène ont été conduites sans orientations stratégiques globales et que le programme a été exécuté dans chaque pays au coup par coup sans réelle coordination d'ensemble. Les interventions étaient également dépourvues de tout cadre de suivi qui aurait permis à la FAO de systématiser les processus, de faire ressortir les résultats et de les consigner dans des documents.

ES34. Néanmoins, le succès relatif de l'intervention contre la grippe aviaire hautement pathogène est lié au fait qu'il s'agissait d'un projet pluriannuel bénéficiant d'un financement

important qui a permis à l'Organisation de s'adapter progressivement à l'évolution des besoins et de recruter des fonctionnaires techniques spécialisés pour conduire les opérations au Siège, dans les régions et, surtout, dans les pays. Ces critères de réussite contrastent avec ceux qui ont caractérisé d'autres interventions de la FAO et méritent d'être pris en considération car ils montrent comment l'Organisation peut améliorer ses résultats à l'avenir.

Principales conclusions

ES35. L'équipe d'évaluation reconnaît que la FAO a entrepris un processus de changement dans le cadre duquel la réduction des risques de catastrophe a pris une place plus grande et bénéficie d'une priorité plus élevée à tous les échelons de l'Organisation. Malheureusement, ce processus progresse lentement et doit être accéléré si la FAO veut tirer profit de son savoir-faire technique et de son expertise pour établir une corrélation entre l'insécurité alimentaire, la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique. Il faudrait également qu'elle mette davantage l'accent sur la lutte contre les causes profondes des vulnérabilités. Si la FAO n'agit pas plus rapidement, elle risque de voir d'autres acteurs, nationaux et internationaux, intervenir dans ce domaine parce qu'il offre des possibilités de changement importantes et qu'il intéresse de nombreux partenaires fournisseurs de ressources et gouvernements.

ES36. La réduction des risques de catastrophe (ainsi que l'adaptation au changement climatique) constitue encore un enjeu pratique – pour la FAO, ses pays membres, les institutions du système des Nations Unies et d'autres acteurs non gouvernementaux. Malgré les progrès enregistrés sur le plan normatif, la FAO doit encore définir son rôle et sa place dans le domaine de la réduction des risques liés aux catastrophes et montrer tout son potentiel en délaissant les approches centrées sur les situations d'urgence au profit d'approches intégrées et axées sur le développement. La FAO comprend des éléments internes fragmentés qui, s'ils étaient utilisés d'une manière plus cohérente, pourraient énormément l'aider à réduire l'exposition au risque et à l'insécurité alimentaire des populations vulnérables.

ES37. Pour y parvenir, l'Organisation n'est pas tenue d'utiliser des pratiques explicitement centrées sur la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique, car elle possède d'autres moyens plus polyvalents, notamment des interventions agricoles fondées sur la recherche et l'innovation, des intrants techniques de haut niveau, des plans d'aménagement du territoire et d'utilisation des terres, une capacité de gestion des services environnementaux et des méthodes et outils de prévision actualisés. L'importance accrue donnée à l'adaptation au changement climatique et à la résilience dans les ouvrages universitaires, les déclarations prononcées à l'échelle mondiale, les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et, dans une certaine mesure, les priorités gouvernementales, est une occasion que la FAO doit saisir pour s'engager techniquement et se positionner comme un acteur majeur aux niveaux national et international.

ES38. Les interventions «implicites» visant à réduire les risques de catastrophe, c'est-à-dire celles qui sont axées principalement sur des aspects agricoles et d'autres secteurs clés qui relèvent du mandat de la FAO, sont susceptibles de contribuer de manière importante à la réduction des risques de catastrophe et à l'adaptation au changement climatique. Ces interventions nécessitent des approches différentes et à plus long terme car elles ont pour objet de relever des défis liés à l'amélioration globale des systèmes agricoles, de créer des conditions dans lesquelles les populations sont moins vulnérables et deviennent plus

résistantes au fil du temps grâce à de bonnes pratiques adaptées aux variations du climat. En conséquence, si la FAO se concentre sur ce qu'elle sait bien faire et veille à ce qu'une attention suffisante soit accordée à la manière dont la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique deviennent partie intégrante de ces interventions implicites – et non l'inverse –, elle parviendra à obtenir de meilleurs résultats à moyen et long terme dans ces deux domaines.

ES39. La FAO a consacré davantage de temps et de ressources à la mise en œuvre d'interventions réactives de réduction des risques de catastrophe visant à reconstituer les moyens d'existence après une catastrophe et à aider les populations touchées à se préparer dans la perspective de catastrophes futures, sans nécessairement lutter contre les causes profondes de leurs vulnérabilités. Les interventions à court terme ne permettent pas à la FAO de s'attaquer aux causes structurelles de la vulnérabilité et toute nouvelle catastrophe peut faire perdre les investissements effectués dans les activités de relèvement. La FAO doit donc utiliser une approche beaucoup plus adaptable au changement, qui inclut des scénarios prospectifs – et tient compte notamment des vulnérabilités qui sont liées aux variations hydrométéorologiques futures ayant une incidence sur les moyens d'existence des populations les plus vulnérables. Cette approche doit également s'appuyer sur une analyse rigoureuse des causes profondes de l'insécurité alimentaire et une étude prospective des menaces pour les moyens d'existence, ce qui n'a pas été très courant à la FAO jusqu'à présent. L'Organisation aurait intérêt à effectuer une analyse approfondie des besoins et priorités des pays – autant pour décider de s'engager dans des activités de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique que pour sélectionner des interventions spécifiques dans le cadre d'une approche programmatique.

ES40. Dans la plupart des pays des deux régions examinées, les capacités sectorielles pour la réduction des risques de catastrophe sont encore très faibles, et seuls quelques ministères de l'agriculture sont en mesure de promouvoir une approche plus prospective. Répétons que si la FAO parvient à créer les compétences techniques nécessaires au sein de son organisation, elle aura vraisemblablement de nombreuses possibilités de s'engager de manière constructive dans la promotion et l'intégration de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation au changement climatique dans les programmes et stratégies nationales sectorielles.

ES41. La résilience des moyens d'existence: réduction des risques de catastrophe pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle est un programme élaboré à partir de 2011. Il s'agit de la première tentative d'établir une corrélation entre la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique d'une part, et la sécurité alimentaire (et la résilience) d'autre part. Ce programme montre clairement que la FAO commence à prendre en compte la réduction des risques de catastrophe d'une manière plus globale. L'Organisation devra disposer de capacités techniques plus grandes et d'une capacité de direction plus affirmée au niveau institutionnel si elle veut gérer cette transition avec efficacité.

Recommandations

ES42. Les activités d'aide rapide au relèvement à la suite d'une catastrophe, dans lesquelles les interventions visant à réduire les risques de catastrophe dictent souvent la nature de l'appui de la FAO (à savoir la reconstitution des moyens d'existence), devraient, dans la mesure du possible, être transformées en programmes de développement ou être accompagnées de stratégies de sortie claires à court terme. Le fait de recentrer l'approche de

réduction des risques de catastrophe signifie que celle-ci n'est plus le point d'entrée (ou l'objectif principal) des programmes, mais qu'elle doit être intégrée dans les activités de base dans lesquelles la FAO a prouvé ses capacités. Cette notion implicite de gestion des risques a deux conséquences: la FAO doit mettre un accent accru sur ses principaux domaines d'expertise, et ses activités de base doivent devenir un moyen d'obtenir un impact plus efficace et durable en matière de réduction des risques de catastrophe et donc d'améliorer la capacité de résistance des communautés.

ES43. L'Organisation doit donc mettre en place un cadre analytique clair – ou une analyse du lien de causalité – pour déterminer la manière dont ses interventions dans l'agriculture ou d'autres secteurs, notamment (sans exclusive) la gestion des bassins hydrauliques et de l'aménagement du territoire, la foresterie et la lutte contre le déboisement, les pêches, les maladies animales, la gestion du littoral, les activités de vulgarisation agricole et la sélection des variétés de semences, contribueront à la réduction des risques en diminuant la probabilité des dangers sociaux-naturels et l'exposition aux risques et en améliorant les moyens d'existence et la capacité de résistance des populations. Une telle approche réduira le risque d'apparition soudaine aussi bien que lente des catastrophes. Le travail d'intégration en question, qui s'appuie sur un cadre analytique clair, dans lequel les vulnérabilités immédiates et futures des populations sont prises en compte, permettra à la FAO de contribuer davantage à la réduction des risques et à l'adaptation au changement climatique. La recommandation n° 1 couvre ce point.

Recommandation 1: Aux départements techniques, concernant l'intégration de la notion de réduction des risques de catastrophe dans les activités et programmes de la FAO

Il est recommandé à la FAO de recentrer son approche de la réduction des risques de catastrophe en l'intégrant dans ses activités principales de développement car cela lui permettra d'apporter une contribution technique plus probante et cohérente à la réduction des risques et à l'adaptation au changement climatique, conformément à l'Objectif stratégique révisé n° 5 de l'Organisation qui est d'améliorer la résilience.

ES44. Pour y parvenir, elle devra considérer que la réduction des risques de catastrophe et la gestion des risques sont des éléments qui doivent être intégrés dans toutes les interventions pour lesquelles une analyse préalable montre qu'il existe un lien de causalité possible entre l'activité sélectionnée, la sécurité alimentaire, la réduction des risques de catastrophe et la résilience. Le nouveau cadre stratégique, qui met l'accent sur la multidisciplinarité, devrait faciliter l'établissement de ces liens.

ES45. Tout cadre logique s'appliquant à la réduction des risques de catastrophe doit mettre en évidence les liens de causalité entre les causes profondes de l'insécurité alimentaire structurelle, les incidences possibles liées aux dangers naturels et aux variations climatiques, ainsi que la manière dont ils se manifestent dans des groupes de population (vulnérables) déterminés, dans des contextes et des territoires différents. Le cadre logique doit présenter les principes directeurs méthodologiques qui faciliteront la mise au point d'interventions multidisciplinaires complètes sur le terrain, compte tenu des cadres de programmation par pays. Il doit, dans la mesure du possible, promouvoir l'utilisation d'outils existants élaborés (ou en cours d'élaboration) par la FAO, tels que IPC2 et le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR).

ES46. Un cadre logique doit être élaboré pour compléter le programme de réduction des risques de catastrophe pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il servira d'instrument d'orientation programmatique aux fonctionnaires de la FAO et contribuera ainsi à la réalisation des OS 5 et OS 2 du cadre stratégique révisé de la FAO. Le cadre logique doit être fondé sur une analyse des questions de parité hommes-femmes et accorder une attention particulière à ces questions, qui constituent un domaine thématique transversal du cadre stratégique révisé pour 2010-2019. La recommandation n° 2 couvre ce point spécifique.

Recommandation 2: Aux départements techniques, concernant la nécessité de concevoir un cadre logique multidisciplinaire pour compléter le programme de réduction des risques de catastrophe pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle

Il est recommandé à la FAO d'élaborer un cadre logique multidisciplinaire qui recense clairement les liens de causalité entre les interventions de base de la FAO, la sécurité alimentaire, la réduction des risques de catastrophe, le changement climatique et la résilience.

ES47. Pour que la FAO tire un parti maximum de sa position unique concernant la sécurité alimentaire, il est essentiel de renforcer sa visibilité technique dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe. Cette remarque vaut également pour sa capacité à établir un lien entre les interventions qu'elle mène dans les domaines de la sécurité alimentaire et de l'agriculture, et la résilience, la réduction des risques de catastrophe et l'adaptation au changement climatique.

ES48. Par ailleurs, l'approche globale de la réduction des risques de catastrophe et de l'adaptation au changement climatique recommandée par la présente évaluation exige la mise en place d'un cadre institutionnel qui soit favorable à l'apprentissage, à l'innovation et à la coopération entre les divisions et facilite l'intégration de la gestion des risques. Cette approche globale doit prendre en compte des questions transversales telles que les processus de planification intégrant la problématique de la parité hommes-femmes.

ES49. Il est donc fermement recommandé que les capacités techniques soient renforcées au Siège et dans les bureaux régionaux, car la FAO pourra ainsi élaborer une approche progressive qui recense les pays dans lesquels les conditions (et les demandes) sont en place pour en tirer profit. Les bureaux régionaux doivent servir de «centres de savoir» (comme le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique dans le cas de la grippe aviaire hautement pathogène), et fournir un appui technique actualisé à des bureaux de pays sélectionnés afin de les aider à élaborer et mettre en œuvre des approches plus complètes de la réduction des risques de catastrophe (et de l'adaptation au changement climatique) tenant compte des cadres de programmation par pays. Le processus de décentralisation en cours est l'occasion de renforcer les capacités des bureaux de pays pertinents et des bureaux régionaux dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe. La recommandation n° 3 couvre ce point.

Recommandation 3: À la direction générale, concernant les capacités institutionnelles

Il est recommandé à la FAO de renforcer considérablement ses capacités institutionnelles afin de donner une assise technique et théorique renforcée au concept de réduction des risques de catastrophe au niveau du Siège, dans les principaux bureaux régionaux et dans certains bureaux nationaux, en mettant un accent accru sur l'intégration des questions de parité hommes-femmes dans les programmes.

ES50. L'équipe d'évaluation estime que la FAO mène des activités dans de trop nombreux pays. Compte tenu de ses ressources et de ses capacités limitées, et des variations importantes des demandes, des besoins et des capacités des États membres, la FAO doit choisir, après une analyse approfondie, les pays dans lesquels elle souhaite mettre en œuvre des programmes de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique. Les capacités des institutions nationales augmentent progressivement dans divers pays, en particulier en Asie. La FAO doit donc analyser de manière réaliste les pays ou régions dans lesquels sa valeur ajoutée est réelle. La recommandation n° 4 couvre ce point.

Recommandation 4: À la direction générale et aux départements techniques, concernant la participation à des programmes de réduction des risques de catastrophe dans les pays

Il est recommandé à la FAO de réduire ses interventions dans des pays présélectionnés en se fondant sur des critères clairs tels que les capacités nationales en matière de réduction des risques de catastrophe, la vulnérabilité aux variations climatiques, l'exposition aux dangers naturels, les statistiques relatives à la sécurité alimentaire et les engagements nationaux (c'est-à-dire les demandes de services).

ES51. L'équipe d'évaluation a recensé un large éventail d'activités menées dans la plupart des pays et constaté que celles-ci étaient souvent très dispersées entre différentes zones géographiques et n'avaient pas fait l'objet d'une analyse en amont des vulnérabilités. Il est donc recommandé, afin d'améliorer leur efficacité, de recentrer les interventions sur des domaines clés dans des pays qui sont particulièrement touchés par l'insécurité alimentaire et qui sont vulnérables aux variations du climat.

ES52. Le recentrage des interventions permettra également à la FAO d'utiliser plus rationnellement des ressources humaines et financières limitées et d'élaborer une approche programmatique à long terme plus cohérente que l'approche fragmentaire axée sur des projets individuels utilisée jusqu'ici. Cette nouvelle approche sera plus prometteuse en termes d'impact et de durabilité. La recommandation n° 5 porte sur ces aspects.

Recommandation 5: Aux départements techniques et aux représentations de la FAO, concernant les domaines d'intervention dans des pays sélectionnés

L'équipe d'évaluation recommande à la FAO de recentrer ses interventions sur des zones géographiques se trouvant dans des pays sélectionnés, ce qui lui permettrait de mettre en œuvre l'approche globale de la réduction des risques qui a été recommandée.

ES53. Le rapprochement des concepts de réduction des risques de catastrophe et d'adaptation au changement climatique donne de nouvelles possibilités à la FAO, mais celle-ci doit, pour les exploiter, établir des partenariats différents et plus variés dans les pays où elle décide de mettre l'accent sur ces deux domaines aux fins de réduire l'insécurité alimentaire. Les ministères de l'agriculture sont souvent dans une position moins stratégique lorsqu'il s'agit d'allouer des ressources et d'influer sur les processus de planification multidisciplinaires, et l'intégration de la réduction des risques de planification et de l'adaptation au changement climatique en particulier. Il importe de mettre l'accent sur ces nouveaux partenariats et de les inscrire dans des approches multidisciplinaires plus intégrées tenant compte des cadres de programmation par pays. La recommandation n° 6 couvre ce point.

Recommandation 6: Aux représentations de la FAO, concernant le dialogue sur les politiques

L'équipe d'évaluation recommande à la FAO de nouer des relations avec des ministères autres que les ministères de l'agriculture, notamment les ministères de l'environnement, des finances et de la planification, qui sont des acteurs stratégiques de la réduction des risques de catastrophe.