

Février 2011

F

	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 Организации Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
---	--------------------------------------	--------------	---	---	---	---

COMITÉ DU PROGRAMME

Cent sixième session

Rome, 21-25 mars 2011

ÉVALUATION DES INTERVENTIONS DE LA FAO FINANCIÉES PAR LE FONDS CENTRAL D'INTERVENTION POUR LES URGENCES HUMANITAIRES

Pour toute question concernant le contenu de ce document, veuillez vous adresser à:

M. Robert Moore, Directeur du Bureau de l'évaluation (Rapport d'évaluation)
Tél. (06) 5705-3903

M. Laurent Thomas, Directeur de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (Réponse de la Direction)
Tél. (06) 5705-5042

1. Cette page de couverture présente au Comité le contexte et les questions clés de l'*Évaluation des interventions de la FAO financées par le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires* et la *Réponse de la Direction* ci-jointes afin qu'il les examine et émette ses avis.

Contexte

2. Créé en décembre 2005 et lancé en mars 2006, le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (le Fonds) a été mis en place pour apporter une aide plus rapide et coordonnée aux régions et aux personnes touchées par des conflits armés et des catastrophes naturelles, grâce à un mécanisme de subvention dont le montant peut aller jusqu'à 450 millions d'USD par an et à un mécanisme de prêt de 50 millions d'USD. Sur le total des subventions du Fonds central, la part de la FAO s'élève à 11 pour cent. Avec le temps, la part des programmes d'intervention d'urgence et de relèvement de la FAO financés par le Fonds central a augmenté, passant de 7 pour cent en 2006 à 12 pour cent en 2009, le Fonds central devenant ainsi la troisième plus importante source de fonds de ces programmes.

3. L'Évaluation des projets financés par le Fonds central a été mise en œuvre par le Bureau de l'évaluation de la FAO en 2009-2010 pour fournir des retours d'information et des orientations à la Direction de la FAO sur les processus opérationnels, les projets menés à bien et les obstacles rencontrés.

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 Internet, à l'adresse www.fao.org

Question clés du Rapport d'évaluation

- L'Évaluation conclut que la FAO apporte une aide humanitaire importante à des communautés touchées par des crises en appuyant leur autonomisation et la disponibilité d'aliments locaux grâce à des interventions agricoles rapides. S'agissant de sauver des vies, la contribution de l'Organisation est souvent indirecte, mais elle est parfaitement conforme aux critères du Fonds central en la matière.
- Le Fonds central constitue un outil financier clé pour la FAO car il fournit un financement rapide permettant de répondre aux besoins les plus immédiats juste après une catastrophe soudaine ou suffisamment tôt après qu'une situation d'urgence s'est déclarée pour être efficace, comme dans le cas de la lutte antiacridienne.
- Bien que des progrès aient récemment été faits concernant les procédures d'achats, la rapidité de réponse demeure l'élément principal qui fait obstacle à l'efficacité des programmes d'intervention d'urgence de la FAO.
- Il est apparu que l'exécution efficiente et rapide des projets est liée aux capacités de la FAO en matière d'interventions d'urgence, qui varient selon les pays. Il est donc nécessaire de fournir un effort pour renforcer les capacités des bureaux de pays de la FAO de gérer de petits projets d'intervention d'urgence.
- Le personnel de la FAO sur le terrain ne dispose pas de processus harmonisés, d'outils et de systèmes d'information pour faciliter et documenter la gestion financière, les achats, l'attribution des contrats et le suivi au niveau du pays. Alors que les achats effectués et les contrats passés en urgence ont de plus en plus été décentralisés vers le terrain, les systèmes de comptabilité, de budgétisation et de gestion internes n'ont pas été adaptés aux besoins locaux.
- Les systèmes de gestion de l'information actuels ne permettent pas un flux rapide et homogène des informations liées aux budgets et à la mise en œuvre du terrain vers le Siège, ce qui entrave la capacité du Siège de comparer en temps réel les résultats des projets à leurs objectifs. La FAO devrait mettre en place des applications et des outils adaptés au niveau des pays et les relier au Siège par des systèmes de gestion de l'information intégrés.
- Les travaux menés depuis de nombreuses années par la FAO à l'appui à la fois du développement et de la gestion des risques de catastrophe ont permis à l'Organisation de nouer des liens très étroits avec des institutions de premier plan dans les régions concernées. Ces types d'investissements et de partenariats à long terme avec des organisations stables se sont avérés très précieux pour lutter à court terme contre les catastrophes ou pour mettre en œuvre des interventions de réponse aux situations d'urgence quand le besoin s'en faisait sentir.
- Dans l'ensemble, les partenariats étaient solides, utilisant de façon efficace les avantages comparatifs des organisations non gouvernementales, des organisations communautaires, des gouvernements et des institutions des Nations Unies. L'exécution efficiente des activités était étroitement liée aux capacités des partenaires de mise en œuvre. Toutefois, nombre des partenaires ont mis l'accent sur l'importance qu'il y avait à pouvoir disposer d'un bon appui technique et d'un renforcement des capacités de la part de la FAO plutôt que d'un simple financement.

Réponse de la Direction

4. La Direction de la FAO se félicite de l'Évaluation des interventions de la FAO financées par le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. La Direction est entièrement d'accord avec les conclusions positives qui soulignent l'importance du rôle de l'Organisation dans les activités d'intervention d'urgence et de réhabilitation, et le rôle fondamental du Fonds central en tant qu'outil financier clé pour la FAO. La conclusion globale engage le Cadre stratégique de la FAO, l'Objectif stratégique I (OS-I) et son équipe à une préparation renforcée et une réponse plus efficace aux menaces et aux situations d'urgence liées à l'alimentation et à l'agriculture.

5. La Direction de la FAO accepte pleinement quatre des dix-huit recommandations adressées à l'Organisation, notamment celles qui concernent l'évaluation des besoins et l'établissement des priorités, l'efficience et la promptitude, ainsi que les résultats. La Direction accepte trois des recommandations liées aux partenariats et à la coordination et en accepte partiellement deux; elle accepte partiellement deux des recommandations liées à l'équité et au ciblage.

6. Les recommandations seront traitées pendant l'exercice biennal en cours et pendant le prochain. La mise en œuvre de certaines des recommandations nécessitera des ressources supplémentaires, et des fonds extrabudgétaires devront être levés par l'équipe OS-I pour appuyer davantage l'efficacité de la FAO à l'heure de répondre aux situations d'urgence.

7. Le Secrétariat du Fonds central accepte pleinement deux des quatre recommandations adressées au Fonds central, en accepte partiellement deux et en rejette une. Les conclusions de l'Évaluation ont été présentées par la FAO lors de la réunion du conseil consultatif du Fonds central en octobre 2010. Le Fonds central a préparé une réponse spécifique de sa direction à l'Évaluation des interventions de la FAO financées par le Fonds central; celle-ci sera communiquée au cours de la prochaine réunion de son conseil consultatif en avril 2011.

Avis demandés

8. Le Comité du Programme pourrait souhaiter:

- réaffirmer son désir d'examiner les principales évaluations des thèmes de la FAO liés aux interventions d'urgence et à la réhabilitation.
- examiner les mesures proposées par la Direction pour traiter les recommandations, notamment celles qui sont liées à l'évaluation des besoins et à l'établissement des priorités, aux partenariats et à la coordination, et enfin aux résultats.
- prendre note des commentaires du Secrétariat du Fonds central.



ÉVALUATION DES INTERVENTIONS DE LA FAO FINANCIÉES PAR LE FONDS CENTRAL D'INTERVENTION POUR LES URGENCES HUMANITAIRE

Résumé détaillé

Chef d'équipe et rapport de synthèse
Olivier Cossée

Gestion et analyse de l'étude de cas
Luisa Belli, Bernd Bultemeier et Carlo Carrugi

Janvier 2011

Abréviations

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial

Table des matières

1. Contexte	8
1.1 <i>L'évaluation</i>	8
1.2 <i>Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires</i>	8
2. Premières conclusions.....	9
2.1 <i>Subsides alloués à la FAO par le Fonds central d'intervention.....</i>	9
2.2 <i>Évaluation des besoins et établissement des priorités</i>	9
2.3 <i>Conception de projet et contrôle de qualité.....</i>	10
2.4 <i>Efficacité et rapidité.....</i>	11
2.5 <i>Partenariats et coordination.....</i>	13
2.6 <i>Équité et ciblage.....</i>	14
2.7 <i>Résultats</i>	14
2.8 <i>Suivi, évaluation et établissement de rapports.....</i>	19
3. Conclusions globales	19
4. Recommandations.....	21
<i>Évaluation des besoins et établissement des priorités</i>	21
<i>Conception de projet et contrôle de qualité.....</i>	21
<i>Efficacité et rapidité.....</i>	22
<i>Partenariats et coordination.....</i>	23
<i>Équité et ciblage</i>	23
<i>Résultats</i>	24
<i>Recommandations adressées au Fonds central d'intervention</i>	24

Résumé détaillé¹ de l'évaluation des interventions de la FAO financées par le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires

1. Contexte

1.1 *L'évaluation*

1. L'évaluation des projets financés par le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires a été entreprise en 2009-2010 afin de fournir des informations en retour et des orientations à la Direction de la FAO sur les processus opérationnels, ce qui leur fait obstacle et les projets menés à bien jusqu'à ce jour, et afin de rendre compte de l'utilisation des subsides du Fonds central d'intervention à son Secrétariat, au Coordonateur des secours d'urgence des Nations Unies, aux donateurs, aux gouvernements des pays touchés par les crises et à d'autres parties prenantes. Cette évaluation devait être tournée vers l'avenir et contribuer à renforcer la pertinence, l'efficience et l'efficacité des futures activités de secours d'urgence menées par la FAO avec des subsides du Fonds central d'intervention. L'évaluation était programmée pour être intégrée aux éléments concernant le domaine de la sécurité alimentaire à l'occasion de l'évaluation globale du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, menée tous les cinq ans et prévue pour 2010-2011.

2. La présente évaluation comportait des réunions initiales à Rome et à New York, des visites aux bureaux régionaux de l'OCHA à Dakar, Bangkok et Johannesburg, un examen du portefeuille de tous les projets de la FAO financés par le Fonds central d'intervention, une analyse des bases de données clés de l'Organisation, et huit études de cas pour un échantillon déterminé de pays (Cuba, le Kenya, le Lesotho, le Myanmar, le Niger, le Pakistan, Sri Lanka, ainsi qu'un projet régional sur la lutte menée contre les criquets nomades en Afrique du Sud). Pour chacun de ces pays, le Bureau de l'évaluation a fait appel à deux ou trois consultants nationaux indépendants qui ont été chargés de procéder à l'étude de cas. Ces consultants ont rencontré un maximum de partenaires et de bénéficiaires sur place et rédigé des rapports de pays qui ont servi de base au présent rapport de synthèse. Deux évaluations antérieures qui avaient été effectuées en Syrie et au Tadjikistan en 2009 et avaient examiné des projets du Fonds central d'intervention ont également été utilisées pour la présente évaluation.

1.2 *Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires*

3. Créé en décembre 2005 et lancé en mars 2006, le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires a été mis en place pour apporter une aide plus rapide et plus fiable aux populations affectées par les conflits armés et les catastrophes naturelles, grâce à un mécanisme de subvention pouvant se monter à 450 millions d'USD par an et à un mécanisme de prêt de 50 millions d'USD. La FAO ayant peu utilisé le mécanisme de prêt, la présente évaluation a été axée sur la composante de subvention, elle-même divisée en deux volets: le premier pour les interventions rapides, qui reçoit les deux tiers des subventions, et le second pour les urgences insuffisamment financées, correspondant au dernier tiers. Les objectifs de ces subventions sont les suivants:

¹ Le rapport complet de l'évaluation (en anglais) et les rapports d'étude de cas sont disponibles sur le site Web de la présente évaluation.

- a) promouvoir une action et une intervention rapides pour sauver des vies;
- b) améliorer l'intervention dans les situations où une action rapide est cruciale; et
- c) renforcer les éléments essentiels de réponse humanitaire en cas de crise aggravée par une insuffisance de fonds.

4. Les activités spécifiques éligibles dans le secteur de l'agriculture comprennent la fourniture d'intrants agricoles, des vaccinations d'urgence du bétail, une lutte contre les maladies transfrontalières et les grands ravageurs comme les acridiens et des réparations des infrastructures agricoles effectuées sur place.

5. Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires est dirigé par le Sous-Secrétaire général des Nations Unies chargé des affaires humanitaires et le Coordonnateur des secours d'urgence, en consultation avec le Comité permanent interorganisations et le Coordonnateur résident ou le Coordonnateur de l'aide humanitaire du pays pour définir les priorités concernant l'utilisation des fonds. Le Coordonnateur des secours d'urgence est secondé dans sa fonction par un Secrétariat du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires hébergé par l'OCHA et conseillé par un Groupe consultatif constitué de 16 experts représentant les donateurs, les gouvernements bénéficiaires et les ONG.

2. Premières conclusions

2.1 Montants alloués à la FAO par le Fonds central d'intervention

6. Depuis sa création, le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires a engagé plus de 1,5 milliard d'USD pour répondre aux besoins humanitaires de la planète. La part de ces subsides du Fonds allouée à la FAO se monte à 11 pour cent au total. Dans le cadre des programmes d'intervention d'urgence et de relèvement de la FAO, la part financée par le Fonds a augmenté avec le temps, passant de 7 à 12 pour cent de 2006 à 2009. Le Fonds constitue un outil financier clé pour la FAO, car il fournit un financement rapide, permettant de répondre aux besoins les plus immédiats juste après une catastrophe soudaine ou suffisamment tôt après qu'une situation d'urgence s'est déclarée pour avoir une véritable efficacité, par exemple quand il s'agit de lutte antiacridienne.

7. Les propositions de la FAO sont examinées, approuvées et financées promptement, pourtant le processus n'est pas aussi rapide que ce qui était prévu à l'origine. Sur la période évaluée (2006-2009), le délai moyen entre la première soumission d'une proposition et la réception des fonds était de 35 jours pour le volet d'intervention rapide, et de 51 jours pour le volet des urgences insuffisamment financées. De par leur grand nombre et parce qu'ils ne sont examinés que deux fois l'an, les projets du deuxième volet ont tendance à retarder le processus d'approbation, notamment pour les projets d'intervention rapide soumis à la même époque qu'eux. Selon des informations diffusées récemment par le Secrétariat du Fonds central d'intervention, la vitesse de traitement des documents de projet s'est améliorée en 2010, suite au recrutement de membres du personnel supplémentaires vers la fin 2009.

2.2 Évaluation des besoins et définition des priorités

8. Tous les rapports d'études de cas ont conclu que les besoins étaient correctement évalués et que les projets du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires y répondaient de façon appropriée. Le Fonds met l'accent sur une évaluation multipartite des besoins. Les documents d'orientation et de politique décrivent un processus transparent, participatif et

plurisectoriel mené par des équipes des Nations Unies et les gouvernements et faisant intervenir des ONG. Dans l'échantillon examiné, c'est uniquement à Sri Lanka et au Pakistan qu'ont eu lieu des évaluations vraiment plurisectorielles et interorganisations. Dans d'autres pays, les évaluations des besoins ont eu tendance à demeurer ciblées par secteurs, même si elles étaient généralement menées par plusieurs organismes (à savoir la FAO, le PAM et les gouvernements respectifs). En ce qui concerne le Myanmar et Cuba, les évaluations de besoins ont été effectuées par un seul organisme (la FAO et l'unité de défense civile du Gouvernement, respectivement).

9. D'après les conclusions de la présente évaluation, du fait qu'elle pallie aux éventuels préjugés de chaque partie prenante, une évaluation multipartite des besoins peut promouvoir une sorte d'examen critique et renforcer ainsi l'objectivité, la précision et la transparence du processus de définition des besoins et des priorités. Cela ne signifie pas pour autant que chaque évaluation des besoins doive entraîner une approche holistique. La mise en place d'évaluations multi-institutionnelles des besoins peut prendre du temps. Le cadre d'analyse et les partenaires les mieux placés pour la mener à bien doivent s'appuyer sur la nature apparente du problème, parfois circonscrit à un seul secteur.

10. Le bon fonctionnement des équipes de pays et des groupes des Nations Unies peut déboucher sur un consensus au sujet des priorités. En la matière, les personnalités engagées dans le processus constituent un facteur essentiel. Le Coordonnateur résident ou le Coordonnateur de l'aide humanitaire des Nations Unies est l'acteur le plus important. La « théorie de programme » du Fonds central d'intervention pose pour principe que l'équipe de pays des Nations Unies devrait parvenir à des priorités bien définies sous la présidence du Coordonnateur résident ou du Coordonnateur de l'aide humanitaire. Toutefois, certains de ceux-ci ont tendance à répartir les subsides du Fonds entre les organismes des Nations Unies afin d'éviter les conflits, diluant ainsi leur potentiel d'efficacité. Les Coordonnateurs de l'action humanitaire et les responsables des groupes doivent trouver des compromis entre le besoin de définir des priorités claires et la nécessité de parvenir à un consensus sur ces priorités au moyen d'un processus participatif, le tout dans l'urgence.

2.3 Conception de projet et contrôle de qualité

11. Les demandes de financement sous forme de don formulées au Fonds central d'intervention obéissent à un modèle bien précis, chaque proposition de projet ne devant pas excéder deux pages. Le modèle comprend un descriptif succinct des objectifs du projet, des activités, des résultats escomptés, du plan de mise en œuvre et du budget. Les propositions doivent inclure des informations sur la façon dont les subsides du Fonds seront utilisés à l'appui d'activités destinées à sauver des vies ou d'activités humanitaires fondamentales. Le montant total demandé au Fonds ne peut pas être équivalent à 100% du budget total du projet, car les subsides du Fonds sont censés compléter d'autres sources de financement. Le budget utilise des intitulés spécifiques au Fonds qui diffèrent de ceux utilisés généralement par la FAO, c'est pourquoi l'établissement de rapports financiers de la FAO au Fonds central d'intervention ne peut pas être entièrement automatisé et requiert certaines manipulations manuelles.

12. Les propositions faites au Fonds central d'intervention sont préparées par les bureaux de pays des organismes puis rassemblées, négociées, approuvées et soumises globalement par le Coordonnateur résident ou le Coordonnateur de l'aide humanitaire au Coordonnateur des secours d'urgence. Le Siège de la FAO n'intervient donc que très peu dans leur préparation, et

n'est parfois mis au courant d'une proposition qu'après sa soumission au Coordonnateur des secours d'urgence.

13. Plusieurs arguments, dont certains plus pertinents que d'autres, ont été avancés en faveur d'un examen systématique des propositions faites au Fonds central d'intervention par le Siège de la FAO avant leur approbation. Pour la présente évaluation, et au vu des circonstances, c'est le Service des semences et des ressources phytogénétiques de la FAO qui a adopté la meilleure approche: ce Service a stipulé que chaque proposition de distribution de semences devrait préciser en détail si les cultures et les variétés sélectionnées correspondent aux préférences des bénéficiaires, sont adaptées aux conditions agroécologiques locales et suivent les recommandations des autorités gouvernementales agricoles concernées; en outre, les semences devront respecter les critères de qualité de la FAO². Ces conditions garantissent un apport d'informations rapide et utile au processus de demande de fonds, encouragent une normalisation interne et définissent des objectifs clairs pouvant servir de référence ultérieure à l'obligation redditionnelle des équipes de mise en œuvre.

14. Il arrive souvent que les unités techniques au niveau des sièges ne soient pas en mesure de remettre en cause la pertinence de telle ou telle activité des bureaux de terrain. Elles peuvent néanmoins insister pour que l'activité visée réponde aux principes des processus des meilleures pratiques et de viabilité technique. Les projets conçus et mis en œuvre à la hâte ne peuvent pas être innovants et complexes; en général, ils suivent des procédures standard pour délivrer une aide assez élémentaire, pour éviter de devenir trop lourds ou techniquement ingérables. La présente évaluation a conclu que dans le cas du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, la tendance à adopter des projets modestes et conçus rapidement, selon des approches relativement uniformisées, simples et peu ambitieuses du point de vue technologique, est louable et mérite d'être encouragée.

2.4 Efficacité et rapidité

15. Malgré de récentes améliorations des processus d'achat, le manque de rapidité de réponse demeure le plus gros frein à l'efficacité des programmes d'interventions d'urgence de la FAO. Les intrants agricoles sont souvent distribués vers la fin de la période des semis, alors que la meilleure pratique voudrait que cela se fasse en amont pour permettre aux agriculteurs de planifier correctement l'utilisation de ces intrants.

16. La FAO et le Secrétariat du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires recueillent tous deux des données sur le processus d'approbation et de financement. Pour les projets d'intervention rapide, toutes les subventions de projets devraient être allouées sous trois mois, et toutes les activités des projets menées à bien au cours des trois mois suivants, à compter de la date où la FAO reçoit les subsides destinés au projet (« date de valeur du débours »), qui est considérée comme la date de début du projet. Pour les projets d'interventions d'urgence insuffisamment financées, la règle veut que tous les financements de projets aient été engagés avant la fin de l'année d'approbation ou avant la fin du mois de juin de l'année suivante pour une seconde tranche.

17. D'après un examen de 142 projets approuvés de mars 2006 à mai 2009, rassemblant des données du Secrétariat du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires et de la

² Les normes de qualité des semences établies par la FAO pour les projets d'intervention urgente sont consultables sur: [Guiding Principles for Seed Provision in Response to High Food Prices](http://www.fao.org/30477/30477.pdf), FAO 2008.

FAO, l'examen, l'approbation et le financement des projets ne sont souvent pas aussi rapides que prévu. L'objectif du Fonds était de fournir aux agents du service d'aide humanitaire suffisamment de subsides pour lancer des opérations moins de 72 heures après une catastrophe³. En pratique, les subsides étaient mis à disposition 35 jours en moyenne après la première soumission d'une proposition d'équipe de pays des Nations Unies au Coordonnateur des secours d'urgence pour le volet d'intervention rapide, et 51 jours après la première soumission pour le volet des interventions insuffisamment financées. Ces périodes comprennent les étapes suivantes:

- « *Affinage* » de la formulation: après examen de la première demande envoyée par le Coordonnateur résident ou le Coordonnateur de l'aide humanitaire des Nations Unies, le Secrétariat du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires communique ses commentaires à l'équipe de pays; une fois intégrés par le bureau de pays de la FAO, ces commentaires débouchent sur la demande finale, émise par le Coordonnateur résident ou le Coordonnateur de l'aide humanitaire;
- *Approbation du Coordonnateur des secours d'urgence*: une fois que la proposition soumise par le Coordonnateur résident ou le Coordonnateur de l'aide humanitaire est jugée acceptable par le Secrétariat du Fonds central d'intervention, elle est transmise pour approbation au Coordonnateur des secours d'urgence, qui fait part de son accord au Coordonnateur résident ou au Coordonnateur de l'aide humanitaire et au Directeur général de la FAO au moyen d'une lettre scannée et envoyée par courrier électronique;
- *Débours*: à partir de la proposition, une lettre d'entente plus détaillée est rédigée, signée par la FAO et contresignée par le Coordonnateur des secours d'urgence à New York pour autoriser l'OCHA à débourser les fonds;
- *Virement bancaire*: le temps nécessaire aux subsides pour parvenir sur le compte bancaire de la FAO.

18. Le Tableau 1 indique la durée moyenne de ces étapes pour les deux volets du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. L' « affinage » d'un projet demande en moyenne deux semaines, l'approbation du Coordonnateur des secours d'urgence prend deux semaines de plus, et le débours et le virement bancaire deux semaines supplémentaires. Toutefois, ces périodes ne comprennent pas la formulation du projet et les négociations avec le Coordonnateur résident ou le Coordonnateur de l'aide humanitaire au niveau du pays, étape qui peut aisément prendre deux semaines de plus et n'est pas encore prise en compte de façon systématique par le Siège ou par les bureaux de pays.

³ Éditorial de Jan Egeland dans le *Wall Street Journal* du 25 octobre 2005.

Tableau 1: Délais moyens de formulation, d'approbation et de débours des projets du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires pour la FAO (en jours ouvrables)

Étapes	Volet d'intervention rapide			Volet des urgences insuffisamment financées	Moyenne globale
	Projets liés à une flambée des prix des produits alimentaires	Autres projets	Moyenne du volet d'intervention rapide		
Affinage du projet (de la première demande à la demande finale)	26	9	12	19	15
Approbation du Coordonnateur des secours d'urgence (de la demande finale à l'approbation du Coordonnateur des secours d'urgence)	9	12	12	18	14
Débours (de l'approbation du Coordonnateur des secours d'urgence au débours)	5	7	6	7	6
Virement bancaire	5	6	6	7	6
Total (de la première demande à la réception des fonds)	45	33	35	51	41

Notes:

- ce tableau ne tient pas compte de la préparation et des négociations au niveau national.
- il s'appuie sur 142 projets approuvés entre 2006 et 2009: 48 urgences insuffisamment financées et 94 interventions rapides, dont 18 faisant suite à une flambée des prix des produits alimentaires.

19. La brièveté des délais imposés par le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires a mené la FAO à abréger ses périodes de livraison, mais il existe encore une marge de progrès. L'accès au Fonds par l'Organisation répond à des critères d'urgence. Malheureusement, l'impressionnante expansion financière et géographique des programmes de secours d'urgence et de relèvement de la FAO au cours de la dernière décennie n'a pas été appuyée par un effort institutionnel systématique et universel pour renforcer les capacités opérationnelles des pays. En outre, les systèmes actuels de gestion de l'information de la FAO ne permettent pas une circulation rapide et homogène des informations liées au budget et à la mise en œuvre du terrain jusqu'au Siège, ce qui entrave la capacité de ce dernier d'opérer un suivi en temps réel des résultats du projet et de les comparer aux objectifs de départ.

2.5 Partenariats et coordination

20. Si la capacité d'intervention urgente de la FAO dans un pays donné est un facteur important pour la qualité de mise en œuvre d'un projet du Fonds central d'intervention, ce n'est néanmoins pas le seul. Des questions de compétences techniques entrent aussi en ligne de compte. Il est vrai que plus la réponse ou le contexte sont complexes, plus le besoin de partenaires très présents sur le terrain et disposant de compétences techniques se fait sentir.

21. Les organisations expérimentées ayant fermement établi leur présence sur le terrain tendent à faire un meilleur usage des subsides du Fonds. Leur présence sur le long terme et leur solide autonomie financière leur permettent également de continuer de venir en aide aux bénéficiaires une fois que l'appui du Fonds a pris fin. Il n'est pas toujours possible de trouver de tels partenaires, notamment dans des pays frappés par une catastrophe soudaine, mais dans

la plupart des pays de l'échantillon, la FAO pouvait compter sur une conjugaison utile d'ONG et d'organisations communautaires déjà anciennes, de systèmes de surveillance et d'institutions gouvernementales pour aider à évaluer, planifier et fournir l'aide financée par le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires.

22. En général, les partenariats étaient un point fort, utilisant les avantages comparatifs des ONG, des organisations communautaires, des gouvernements et des organismes des Nations Unies. L'efficacité de l'exécution était étroitement liée aux capacités des partenaires de la mise en œuvre. Certaines ONG partenaires déploraient les déficiences administratives. Bon nombre d'entre elles cherchaient à situer davantage la relation sur un pied d'égalité et mettaient l'accent sur l'importance d'obtenir un bon appui technique et de renforcer les capacités de la FAO plutôt que de se contenter des financements. L'outil utilisé par la FAO pour répertorier et administrer les partenariats, à savoir les lettres d'agrément, est inadapté et fait actuellement l'objet d'une révision.

23. Les partenariats à long terme forgés grâce aux activités de développement de la FAO au cours des dernières décennies se sont souvent révélés très utiles à l'heure de mettre en œuvre des interventions d'urgence de courte durée. Les projets financés par le Fonds central d'intervention les plus efficaces de l'échantillon étaient ceux qui fournissaient une capacité d'appoint aux acteurs déjà présents sur le terrain et aux programmes de secours d'urgence ou de développement, les aidant à faire face à une crise ou un danger particulièrement graves à un moment donné.

2.6 Équité et ciblage

24. Pour la plupart des projets examinés, les critères de sélection des bénéficiaires étaient clairement stipulés dans la documentation des programmes et les contrats avec les partenaires de la mise en œuvre. Toutefois, ces critères faisaient souvent l'objet d'une adaptation sur place pour tenir compte des points de vue et des recommandations des communautés. En général, ces modifications locales tendaient à affaiblir les critères de ciblage et à élargir le cercle des bénéficiaires éligibles.

25. Eu égard au peu de temps dont disposent les projets d'intervention rapide du Fonds central d'intervention et pour éviter toute partialité à l'heure d'établir les listes de distribution, la présente évaluation reconnaît la nécessité d'établir des lignes de conduite plus générales en matière de ciblage, lignes axées sur la procédure, notamment en ce qui concerne les produits facilement partagés, comme les semences ou les engrains, laissant aux ONG et aux communautés habilitées à le faire le soin de sélectionner sur place les grands groupes de ménages éligibles. Pour un résultat similaire, cette approche réduirait les tensions, serait perçue comme plus équitable au niveau des communautés, ferait gagner du temps en matière de planification, de coordination et de conditionnement: il est plus économique et plus rapide d'emballer les produits en gros que par kits individuels.

2.7 Résultats

26. Au vu des éléments probants des huit études de cas de pays, la présente évaluation conclut que la FAO a employé les subsides du Fonds pour apporter une aide humanitaire importante à des communautés affectées par des crises, en menant des interventions d'urgence destinées à protéger les moyens de subsistance autonomes. La contribution de l'Organisation pour sauver des vies était souvent indirecte – l'exception étant les zoonoses ayant un impact

direct sur la santé humaine – mais s’inscrivaient dans le cadre des directives du Fonds central d’intervention sur la manière d’interpréter les critères concernant les vies sauvées. Les interventions peuvent être classées en deux grands modes opératoires:

- Pré-crise: des interventions pour tenter de maîtriser le développement d’une « menace biologique » contre les moyens de production et la santé humaine, comme des vaccinations du bétail ou des opérations de lutte antiacridienne; et
- Post-crise: des distributions d’intrants agricoles comme des semences, des engrains, des outils, du bétail et des aliments pour le bétail afin d’atténuer les effets d’une crise sur les moyens de subsistance une fois la situation stabilisée.

2.7.1 Résultats par type d'aide apportée

27. Le mode opératoire de pré-crise semble mieux fonctionner pour la lutte antiacridienne que pour la lutte contre les maladies animales, principalement parce que les pesticides se conservent longtemps et sont donc plus vite disponibles que certains vaccins. Le projet de lutte antiacridienne sud-africain pourrait rapidement mobiliser des pesticides provenant d’anciens stocks du Mali grâce au programme de « triangulation des pesticides » de la FAO. En revanche, les vaccins contre la fièvre de la vallée du Rift, la peste des petits ruminants ou le charbon bactérien au Kenya et au Lesotho devaient faire l’objet d’un appel d’offres et dans certains cas être produits à la demande par le fournisseur pour la FAO. Par conséquent, ces vaccinations sont intervenues quand le foyer était déjà déclaré et parfois trop tard pour être efficaces.

28. En général, on considère qu’il est plus rentable de mener une lutte préventive (c’est-à-dire des vaccinations régulières en cas de maladie, des enquêtes systématiques et le contrôle des bandes larvaires dans le cas des acridiens) plutôt que de devoir combattre des foyers déclarés. Dans certains des pays de l’échantillon (comme c’est le cas pour le criquet nomade de Tanzanie), une opération de lutte préventive n’est pas parvenue à maîtriser le danger assez tôt, et le Fonds central d’intervention a été sollicité pour enrayer l’amplification des risques. Comme en témoigne ce projet précis, il est à craindre que la disponibilité d’une aide d’urgence pour lutter contre les foyers déclarés apaise les inquiétudes des pays en matière d’épidémies, et les désengage d’une surveillance poussée et permanente et des systèmes de lutte préventive. Toutefois, ces deux approches ne s’excluent pas forcément l’une l’autre: il existe des synergies entre des capacités préventives fortes et une réponse urgente efficace. Comme on l’a vu plus haut, les partenaires présents depuis longtemps sur le terrain et disposant de compétences techniques – comme les services vétérinaires nationaux ou les organisations régionales de lutte antiacridienne – sont les mieux placés pour faire bon usage des fonds d’interventions d’urgence quand une situation donnée dégénère de façon temporaire. Il est donc fondamental pour la FAO et ses partenaires nationaux et régionaux de maintenir une solide capacité de lutte préventive vétérinaire et antiacridienne, afin de prévenir les crises mais aussi de les atténuer de manière efficace lorsqu’elles se produisent. Le financement des interventions d’urgence par les donateurs ne saurait remplacer des systèmes de lutte préventive solides et durables; de fait, ces derniers sont les mieux à même de bien utiliser ce financement.

29. Le second mode opératoire – le remplacement de biens de production détruits par une catastrophe pour tenter de protéger ou de reconstruire des moyens de subsistance productifs et autonomes – fonctionne comme une police d’assurance dans le sens où elle protège les moyens de subsistance contre les risques. Les études de cas montrent que ce type de projet apporte une aide précieuse aux populations démunies. Partant, plusieurs organismes des Nations Unies (la FAO ainsi que le PAM, l’OIT et d’autres), de nombreuses ONG et surtout le Mouvement de la

Croix-Rouge investissent chaque jour davantage dans des projets d'aide d'urgence aux moyens de subsistance.

30. On ne s'étonnera pas que cette approche obtienne de meilleurs résultats lorsqu'une aide appropriée et de bonne qualité est apportée en quantité suffisante et dans les meilleurs délais aux bonnes personnes pour une utilisation optimale. D'après les éléments disponibles, les résultats des projets de la FAO financés par le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires par rapport à ces critères sont les suivants:

- Qualité: dans l'ensemble, l'aide apportée par la FAO et ses partenaires a été de bonne qualité et les agriculteurs la connaissent bien. Quelques problèmes se sont présentés quand les variétés, les races ou les types d'intrants distribués n'étaient pas les mêmes que ceux utilisés couramment dans les zones ciblées. Dans le cas des semences et du bétail, la seule raison d'utiliser de nouvelles variétés inconnues des groupes ciblés dans le cadre d'un projet d'intervention rapide devrait être provenir du fait que les variétés locales connues ne sont pas disponibles.
- Quantité: ce que donne la FAO est variable, mais souvent bien modeste au regard des pertes essuyées par les bénéficiaires. C'est typiquement le cas quand de petites subventions du Fonds central d'intervention doivent répondre aux vastes besoins générés par des catastrophes soudaines. D'une part, les petits kits tendent à diminuer l'impact des projets mis en œuvre par la FAO avec des subsides du Fonds central d'intervention; d'autre part, une aide trop importante, généralement fournie gratuitement, risque de créer une dépendance et de saper les mécanismes de fourniture d'intrants plus durables. Les agriculteurs peuvent souvent compléter l'aide fournie avec des semences et d'autres intrants qu'ils achèteront de leur côté. Le cas du Niger, où la FAO a investi beaucoup d'efforts et de ressources au cours des dix dernières années pour mettre en place des points de vente d'intrants durables gérés par les organisations d'agriculteurs, illustre bien ce problème: la présente évaluation a conclu que l'aide d'urgence pouvait avoir une incidence sur la viabilité de ces points de vente et recommande d'utiliser ceux-ci durant les périodes de crise plutôt que de mettre en place des filières de distribution d'intrants parallèles. De la même manière, les distributions d'engrais gratuites effectuées dans le cadre de projets liés à une flambée des prix alimentaires ont bénéficié aux agriculteurs sur le court terme, mais peuvent contredire la position adoptée depuis longtemps par la FAO et les institutions internationales de financement, opposées aux grandes distributions d'engrais et préférant appuyer des systèmes de fourniture d'engrais plus durables et axés sur les marchés.
- Ciblage: l'aide était globalement bien répartie, les meilleurs résultats étant obtenus quand les partenaires de la mise en œuvre et les communautés choisissaient de ne pas concentrer l'aide trop exclusivement sur les ménages les plus vulnérables.
- La rapidité demeure un élément problématique, et ce malgré les améliorations apportées aux processus d'achat de la FAO ces dernières années, comme par exemple par le renforcement de la décentralisation. Les équipes d'intervention d'urgence de la FAO tendent à se montrer optimistes en ce qui concerne le temps nécessaire pour définir, acheter et distribuer les intrants agricoles, sous-estimant ainsi les délais requis. En général, le but est de procéder aux distributions au début de la saison des semis. Dans la pratique, celles-ci sont souvent effectuées une fois la saison commencée, et parfois même lorsqu'elle est en train de s'achever. La meilleure pratique est de procéder aux

distributions avant la saison pour permettre aux agriculteurs de planifier correctement leur utilisation des intrants. Les calendriers des cultures sont extrêmement variables, y compris au sein d'une même zone ciblée, et il serait souhaitable de mieux connaître ces variations locales et de les respecter davantage.

31. Un autre critère important pour évaluer l'impact des interventions d'urgence est celui de la couverture. Néanmoins, la plupart des projets du Fonds central d'intervention examinés s'inscrivaient dans une réponse plus large faisant intervenir différents projets de plusieurs donateurs, et la présente évaluation n'était pas à même d'étudier ces réponses dans leur globalité; c'est pourquoi elle n'est pas en mesure d'évaluer de façon systématique et pour chaque étude de cas de pays jusqu'à quel point le financement du Fonds, généralement assez modeste, a aidé la FAO à assurer une couverture suffisante des besoins liés aux moyens de subsistance au-delà des quelques milliers de bénéficiaires ciblés par chaque projet individuel.

2.7.2 Résultats par rapport aux critères du Fonds central d'intervention

32. Entre autres questions, le mandat de la présente évaluation était d'établir si l'aide de la FAO répond correctement aux critères d'allocation de subsides du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, autrement dit si les programmes de la FAO financés par le Fonds ont délivré une aide assez rapide, s'ils ont satisfait au critère du Fonds attaché à sauver des vies (par exemple avec la réduction des mécanismes de survie mettant des vies en danger), et si les subsides du Fonds mis à la disposition de la FAO pour les « urgences insuffisamment financées » ont contribué à apporter des réponses plus équitables aux crises agricoles de la planète. En outre, il s'agissait de savoir si le volet des interventions insuffisamment financées a renforcé des éléments fondamentaux de la réponse humanitaire face à ce type de crises ou s'il a eu tendance à appuyer des interventions secondaires.

33. Sur cette dernière question, la plupart des projets approuvés pour le volet d'interventions insuffisamment financées étaient conçus pour compléter ou améliorer des activités centrales ou essentielles de la réponse, ce qui était leur but premier. Seules quelques rares exceptions, comme les écoles pratiques d'agriculture et d'apprentissage de la vie pour les jeunes du Kenya, ont eu tendance à utiliser le volet d'interventions insuffisamment financées pour tester des approches plus complexes que les projets d'intervention rapide.

34. Les résultats sont aussi nettement positifs en ce qui concerne le critère de rapidité. Le facteur saison démarque la FAO des autres bénéficiaires du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Il constitue un problème fondamental pour les interventions agricoles partout dans le monde, y compris mais pas exclusivement les interventions d'urgence, qu'elles soient destinées à contenir une crise naissante ou à atténuer ses effets. Même s'ils n'y sont pas tous parvenus, tous les projets évalués tentaient de répondre à des besoins urgents liés aux saisons ou au calendrier des cultures. Là où pour d'autres organismes, un délai de deux semaines n'est pas préoccupant, pour la FAO, un tel délai peut entraîner un retard de six mois ou même d'un an si une campagne agricole a déjà commencé.

35. En ce qui concerne le critère « sauver des vies », la présente évaluation conclut que le fait de protéger les moyens de subsistance préserve effectivement des existences, même si en général, le lien est indirect. Les crises peuvent exacerber les conflits liés aux ressources, par exemple entre pasteurs, ou entre pasteurs et cultivateurs. La destruction des moyens de subsistance peut mener au dénuement, à la famine, ou encore à l'adoption de mécanismes de survie dangereux ou socialement inacceptables, comme un endettement non viable, la vente de

biens, les larcins, le vol de bétail ou la prostitution. Toutefois, la plupart des communautés rencontrées au cours de l'évaluation disposaient d'options potentiellement moins risquées pour gagner leur vie, comme la migration saisonnière à la recherche d'un emploi ou, dans certaines régions à fort déficit vivrier, l'accès à l'aide alimentaire.

36. En outre, lorsque les projets de la FAO préservaient manifestement et directement des existences, cela était perçu par les parties prenantes locales, non pas comme l'objectif principal de l'intervention, mais comme un effet secondaire: par exemple, les vaccinations contre les zoonoses comme la fièvre de la vallée du Rift ou le charbon bactéridien étaient considérées par les acteurs locaux avant tout comme une manière de protéger les moyens de subsistance et les marchés opérationnels, même si elles sauvaient aussi les vies d'un nombre indéterminé de pasteurs, de marchands de bétail, de négociants en viande et de consommateurs⁴. L'objectif principal des interventions de protection des moyens de subsistance était de protéger des existences sûres, dignes et autonomes.

37. Le critère « sauver des vies » ne doit pas être interprété de manière strictement littérale et directe. Le Comité permanent interorganisations et le Secrétariat du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires sont parvenus, par le biais d'un processus transparent et participatif, à opérationnaliser le critère « sauver des vies » dans le cadre d'orientations sectorielles précises définissant les types d'interventions qui constituent une utilisation légitime des subsides du Fonds. Les directives qui en résultent, intitulées « Critères et activités sectorielles du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires destinés à sauver des vies »⁵, fournissent une liste d'interventions agricoles subventionnées que la présente évaluation a jugées adéquates et bien conçues⁶. Presque tous les projets examinés s'inscrivaient parfaitement dans le cadre de ces directives.

38. Il est normal et approprié que le travail de la FAO soit considéré comme moins prioritaire aussitôt après une catastrophe que les efforts plus immédiats fournis par les organismes de secours pour sauver des vies. Néanmoins, une fois les personnes sous-alimentées prises en charge et les risques sanitaires les plus graves maîtrisés, la préservation des moyens de subsistance productifs et le relèvement des capacités de production alimentaire locales ne tardent pas à devenir des priorités pour les gouvernements et les populations affectées. Cela est reflété par un large consensus de la communauté humanitaire selon lequel les activités agricoles urgentes ayant une incidence directe et immédiate sur la disponibilité des denrées alimentaires et les moyens de subsistance des familles affectées par une catastrophe devraient légitimement bénéficier du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Les critères du Fonds ont été conçus pour prévenir un empiétement vers le relèvement et continuer d'axer les subsides sur les besoins humanitaires les plus urgents, mais pas pour limiter le Fonds exclusivement à des interventions de secours palliatifs.

⁴ Le Gouvernement du Kenya a signalé le décès de 148 personnes suite à l'épidémie de fièvre de la vallée du Rift de 2006-2007.

⁵ Secrétariat du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, 7 août 2007.

⁶ La lutte contre les maladies animales pouvant être transmises aux personnes (zoonoses) pourrait sans doute bénéficier de plus de visibilité au sein des directives, car parmi les interventions agricoles, elle constitue le moyen le plus direct pour sauver des vies, mais elle est déjà entérinée en tant que sous-ensemble des campagnes de vaccination du bétail.

2.8 Suivi, évaluation et établissement de rapports

39. De vastes rapports sur l'utilisation des subsides du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires sont rédigés chaque année au niveau des pays par les organismes bénéficiaires, complétés par le Coordonnateur résident ou le Coordonnateur de l'aide humanitaire, transmis au Secrétariat du Fonds et au Coordonnateur des secours d'urgence en vue d'un contrôle de qualité, et enfin publiés sur le site Web du Fonds. D'après le Secrétariat du Fonds, les délais d'établissement des rapports sont en progrès, mais demeurent problématiques pour tous les organismes. Le Secrétariat n'est pas en mesure de confirmer le bien-fondé de ces rapports de façon indépendante. Des rapports annuels établis conjointement par le Fonds et l'équipe de pays des Nations Unies pourraient bénéficier de davantage de vérifications sur le terrain et d'un examen critique de l'équipe de pays et des partenaires de la mise en œuvre. Une plus grande attention aux délais (date d'achat et livraison aux bénéficiaires) semble également souhaitable, notamment quand il s'agit d'établir des rapports au sujet des projets d'intervention rapide.

3. Conclusions globales

40. La FAO apporte une contribution humanitaire importante aux communautés touchées par des catastrophes en appuyant leur autonomie et les disponibilités vivrières locales grâce à des interventions agricoles urgentes. Son rôle pour sauver des vies est souvent indirect (même s'il ne l'est pas toujours), mais s'inscrit dans le cadre des directives du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires sur la manière d'interpréter les critères « sauver des vies ». Jusqu'ici, le recours de la FAO au Fonds demeure modéré et reflète une tendance générale vers un financement partagé de l'aide humanitaire. Dans la plupart des pays visités pour la présente évaluation, la FAO a employé les subsides du Fonds de façon adéquate et en synergie avec d'autres outils de financement visant un fonctionnement plus durable.

41. Cette synergie est également opérationnelle. Le travail mené durant de nombreuses décennies par la FAO à l'appui à la fois du développement et de la gestion des risques de catastrophe a permis à l'Organisation de forger des liens solides avec des institutions et des acteurs pérennes. Comme nous l'avons expliqué plus haut, cet investissement et ces partenariats à long terme avec des organismes stables s'est avéré très précieux pour mettre en œuvre, le cas échéant, la prévention des catastrophes à court terme ou les interventions de secours. Les projets financés par le Fonds central d'intervention les plus efficaces de l'échantillon étaient ceux quiaidaient un groupe d'acteurs et des programmes déjà bien présents sur le terrain à faire face à une crise ou un danger particulièrement graves et requérant des capacités d'intervention immédiate sur une période de temps limitée.

42. Malgré la modestie de ses subventions, le Fonds central d'intervention constitue un outil financier essentiel pour la FAO, car il fournit des fonds de la première heure, permettant de répondre aux besoins les plus urgents peu de temps après une catastrophe soudaine ou suffisamment tôt en ce qui concerne une catastrophe à évolution lente pour être efficace, comme dans le cas de la lutte antiacridienne.

43. Les projets de la FAO financés par le Fonds central d'intervention tendent à être réduits, rapidement conçus, et à adopter des approches relativement simples et génériques. C'est ce qui convient à des projets devant être mis en œuvre sur des périodes de 6 à 10 mois. L'exécution de quelques projets plus complexes de l'échantillon a donné des résultats assez décevants.

44. La plupart des projets examinés ont été considérés comme appropriés. La seule inquiétude en termes de pertinence concerne les projets liés à des flambées des prix des denrées alimentaires approuvés en 2008. La distribution d'intrants agricoles subventionnés pendant quelques mois ne servira au mieux qu'à soulager temporairement un petit nombre d'agriculteurs et n'aura qu'une incidence marginale sur les prix des produits alimentaires.

45. Selon la présente évaluation, le Fonds central d'intervention est administré de manière très professionnelle et fiable, conjuguant souplesse et rigueur et promouvant des réponses cohérentes et priorisées selon les besoins. Il soutient aussi indirectement l'approche groupée en donnant aux organismes des Nations Unies une petit « coup de pouce » temporaire immédiatement après une catastrophe. Les propositions sont rapidement examinées, approuvées et financées, mais pas aussi promptement que ce qui était escompté à l'origine.

46. La FAO n'a pas besoin d'attendre le virement bancaire pour commencer à mettre un projet en œuvre: dès que ce projet a été approuvé, le personnel sur le terrain est autorisé à régler les dépenses initiales en se servant du mécanisme d'octroi d'avances du Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation. Pour les projets d'intervention rapide, la mise en œuvre peut généralement démarrer un mois ou un mois et demi après la catastrophe ou le déclenchement de la crise auxquelles ils sont censés faire face.

47. Le principal problème qui se dégage de la présente évaluation porte sur l'efficacité et la rapidité. La rapidité et la saisonnalité étant essentielles pour les projets liés aux moyens de subsistance, elles méritent que le personnel des programmes leur accorde plus d'attention. Ceux-ci devraient mieux connaître les délais de livraison types à prévoir selon chaque approche des achats. Il leur faut également mieux tenir compte des calendriers des cultures locales et des variations des saisons des semis selon la localité, l'altitude et la zone agroécologique. Cette meilleure connaissance des délais d'achat et de livraison et des calendriers des cultures locales leur permettrait de distribuer des intrants agricoles avant la saison des semis sur la plupart des sites plutôt que lorsqu'elle a déjà commencé comme c'est souvent le cas actuellement. En outre, il leur serait sûrement utile de calculer s'il est possible ou non de « rattraper » la prochaine récolte.

48. La présente évaluation a conclu qu'une exécution efficace et rapide des projets était liée aux capacités de réponse urgente de la FAO sur place, qui sont variables: comme on pourrait s'y attendre, les pays disposant d'un gros portefeuille pour les situations d'urgence tendent à accueillir de grandes équipes expérimentées de secours d'urgence, tandis que les personnel des pays disposant d'un portefeuille d'urgence modeste ou n'en ayant aucun n'a pas les compétences et l'expérience nécessaires pour concevoir et mettre en place des projets de secours d'urgence. Il faudrait donc fournir un effort pour renforcer les capacités des bureaux de pays des programmes normaux de gérer de petits projets de secours d'urgence le cas échéant. De la même manière, le personnel de terrain de la FAO ne dispose pas de procédures normalisées, d'outils et de systèmes d'information pour faciliter et documenter la gestion financière, les achats, le recrutement et le suivi au niveau des pays. Alors que les achats et le recrutement d'urgence ont de plus en plus été décentralisés vers le terrain, les procédures comptables, budgétaires et de gestion de l'Organisation n'ont pas réussi à s'adapter. Le schéma actuel de gestion de l'information ne permet pas un flux rapide et constant des informations liées au budget et à la mise en œuvre du terrain jusqu'au Siège, ce qui entrave la capacité de ce dernier de mesurer en temps réel les résultats d'un projet par rapport à ses points de référence. Étant donné les progrès réalisés ces dernières années pour améliorer la connectivité des bureaux de pays, la FAO devrait développer des applications et des outils ad hoc qui

fonctionneraient au niveau des pays, les reliant au Siège par le biais de systèmes de gestion de l'information intégrés.

49. Pour finir, il faut souligner le rôle essentiel que les partenaires de mise en œuvre de la FAO ont joué dans le succès des projets financés par le Fonds central d'intervention examinés pour la présente évaluation. Les capacités locales étant fondamentales pour apporter une aide rapide et efficace aux populations qui en ont besoin, il est permis d'espérer que si les capacités de gestion et d'administration de la FAO étaient renforcées d'une manière méthodique et systématique au niveau des pays, l'Organisation et ses partenaires pourraient, au cours des prochaines années, mettre en œuvre d'excellents programmes de protection d'urgence des moyens de subsistance.

4. Recommandations

50. La présente évaluation émet un certain nombre de recommandations, dont la plupart s'adressent à la FAO et quelques-unes au Secrétariat du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Celles-ci ont toutes été discutées avec les parties prenantes concernées. Elles sont données ci-après:

Évaluation des besoins et établissement des priorités

1. En s'appuyant sur son programme de développement et sur sa présence durable dans les pays, la FAO devrait continuer de mobiliser des spécialistes compétents des gouvernements, des projets de développement déjà en place et des ONG pour une évaluation conjointe des besoins.
2. Si elle en a le temps et le cas échéant, la FAO devrait s'efforcer de participer à des évaluations de besoins pluripartites, renforçant ainsi l'objectivité, la précision et la transparence à l'heure d'identifier les besoins et les priorités suite aux catastrophes susceptibles d'avoir eu une incidence sur de nombreux secteurs.
3. Dans la plupart des pays sujets aux catastrophes, l'Organisation devrait continuer d'appuyer des systèmes d'alerte précoce ou la collecte de simples profils des moyens de subsistance et de calendriers agricoles directement élaborés sur la base des connaissances des agriculteurs, recueillis d'abord au moment de l'évaluation des besoins, puis approfondis pendant la durée de l'intervention sous l'égide du groupement agricole, du pôle de sécurité alimentaire ou d'un mécanisme de coordination de même type.

Conception du projet et contrôle de qualité

4. Du point de vue du contrôle de qualité, une standardisation des approches des projets techniques du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires serait souhaitable, dans la lignée de l'approche mise en place par le Service des semences et des ressources phytogénétiques. En vertu de leur brièveté, les projets du Fonds devraient utiliser des approches simples et normalisées et se concentrer sur le remplacement des moyens de production qui font le plus gravement défaut afin d'assurer un certain niveau de production alimentaire et de revenus, plutôt que de chercher à redresser la production alimentaire pour lui faire retrouver ses niveaux d'avant la crise (voir également la Recommandation 20).

Efficacité et rapidité

5. Si la période d'évaluation de 5 ans du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires le confirme, à cause du grand nombre de projets d'interventions insuffisamment financées devant être traités à des moments bien précis de l'année, les délais saisonniers de l'approbation des projets du Fonds méritent d'être examinés par le Secrétariat du Fonds afin d' « isoler » les projets d'intervention rapide, autrement dit de garantir que le processus d'approbation des projets d'intervention rapide ne sera pas affecté par les retards du volet des interventions insuffisamment financées.
6. Le personnel du programme doit être mieux informé des durées de livraison habituels des différents types d'achats et devraient commencer à procéder aux achats et aux recrutements le plus tôt possible; les « achats préalables » (le fait de commencer les achats avant la date de démarrage officielle du projet) devraient devenir la règle pour les projets d'intervention rapide du Fonds; les commandes renouvelées constituent un outil très efficace pour une livraison rapide, quand elle s'appuient sur des appels d'offre antérieurs ayant fait leurs preuves et obtenu suffisamment de réponses de fournisseurs par le passé.
7. Le fait d'accorder plus d'attention aux variations des calendriers des cultures selon la localité, l'altitude ou la zone agroécologique, ou de développer et affiner les connaissances à ce sujet dans certains pays, permettrait aux équipes de terrain de mieux programmer les livraisons et de fournir des intrants agricoles avant la saison des semis plutôt qu'une fois celle-ci commencée, comme cela se produit souvent actuellement. Cela permettrait aussi de juger quand il est possible de « rattraper » la prochaine récolte ou s'il est plus réaliste de viser les saisons suivantes (voir la Recommandation 8).
8. D'après le type d'achats choisi et les possibilités de renouveler ou non la commande, le personnel du programme devrait procéder à une estimation éclairée afin de savoir s'il faut ou non demander des subsides au Fonds pour « rattraper » la prochaine récolte. En règle générale, s'il est possible de renouveler une commande ou de passer un contrat exclusif avec un fournisseur disposant des marchandises dans ses stocks, il faudrait prévoir un délai d'un à deux mois à partir du début des achats jusqu'à la livraison des intrants aux agriculteurs. Si les achats doivent faire l'objet d'un appel d'offres national ou international, ce délai est d'au moins 3 mois, et atteint plus probablement une durée de 4 à 6 mois.
9. Afin d'appuyer et de gérer la réponse rapide aux situations d'urgence, le personnel de la FAO axé sur le développement au niveau des pays devrait acquérir des compétences en matière de situations d'urgence grâce à la mise en place d'un programme permanent et spécifique de sensibilisation et de formation à la mise en œuvre. Cela peut nécessiter d'intégrer les situations d'urgence aux programmes de formation interne, et d'allouer au personnel de formation et aux consultants au niveau des pays sur la gestion des programmes d'urgence des ressources provenant soit du budget du Programme ordinaire de la FAO, soit de donateurs.
10. Les systèmes de gestion de l'information interne de la FAO devraient s'aligner sur des opérations qui sont de plus en plus décentralisées. En dernier ressort, les systèmes Oracle utilisés par la FAO pour la comptabilité, la gestion des ressources humaines et le traitement des ordres d'achat devraient être développés pour appuyer les opérations sur le terrain, y compris en ce qui concerne la comptabilité, le suivi des lettres d'accord et la surveillance des achats. Comme le développement et le déploiement des ces applications au niveau des

pays peuvent prendre un certain temps, il est nécessaire dans l'intervalle de concevoir une boîte à outils de gestion des opérations d'urgence.⁷

Partenariats et coordination

11. Tout en défendant le principe humanitaire de neutralité, la FAO devrait continuer de mettre en place des relations de travail avec les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, en privilégiant ceux qui se trouvent dans les zones ciblées depuis longtemps et entretiennent de bons rapports avec les communautés, afin de favoriser des programmes d'urgence plus rapides et efficaces et de faciliter la durabilité et la transition vers de futurs programmes de relèvement et de développement.
12. La FAO devrait inclure davantage de partenaires de mise en œuvre essentiels dans le processus d'évaluation, de conception et de définition des interventions proposées qu'elle ne le fait actuellement; l'Organisation devrait aussi, le cas échéant, appuyer des projets viables conçus directement par les partenaires.
13. Afin de mettre la relation avec les partenaires de mise en œuvre sur un pied d'égalité, la nouvelle version de la Section 507 du Manuel de la FAO et de nouveaux instruments de partenariat devraient être parachevés dans les meilleurs délais et mis à la disposition des équipes opérationnelles.
14. Tout comme les donateurs et la FAO requièrent parfois des partenaires locaux pour donner une visibilité à leurs actions d'aide en apposant leurs logos sur des pancartes ou des publications (« visibilité descendante »), la FAO devrait inclure de façon systématique les logos de ses partenaires de mise en œuvre dans ses rapports d'exécution de projets et ses brochures afin de reconnaître l'importance de leur contribution (« visibilité ascendante »).
15. Dans l'idéal, le soutien de la FAO aux partenaires de mise en œuvre sous la forme d'un appui et d'une formation techniques au cours des interventions d'urgence devrait être exprimé par des experts nationaux dotés d'une solide expérience de terrain.

Équité et ciblage

16. Lors de l'intervention immédiate faisant suite à une catastrophe, et donc dans le cadre de la plupart des projets d'intervention rapide du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, le ciblage pour les projets de remplacement d'intrants devrait être axé sur les villages, par une sélection des villages les plus touchés. Pour gagner du temps et protéger la cohésion ou le capital social des communautés quand celles-ci en ont le plus besoin, les communautés ciblées devraient pouvoir décider en toute transparence de la manière dont elles souhaitent voir les intrants proposés répartis.
17. Tout comme le Siège de la FAO a délégué la mise en œuvre de certaines activités d'achat plus importantes à des bureaux de pays, il est possible d'améliorer l'efficacité des achats en déléguant l'achat de certains produits aux partenaires de la mise en œuvre⁸ ou directement aux bénéficiaires par le biais d'un système de bons d'achat, notamment quand le type

⁷ Cette recommandation est conforme aux recommandations 5.2 et 5.3 de l'Évaluation des capacités opérationnelles de la FAO dans les situations d'urgence.

⁸ À l'heure actuelle, les règlements de la FAO en matière d'achats ne l'autorisent pas, mais la question devrait faire l'objet d'une discussion dans le cadre de l'examen en cours de l'outil Lettres d'accord.

d'intrants à fournir varie de façon importante d'une localité à l'autre. L'expérience des distributions-pilotes de bons d'achat menée en Afrique devrait être intégrée aux boîtes à outils de gestion des procédures et des opérations d'urgence de la FAO. Toutefois, quand elles sont utilisées dans le contexte d'un projet du Fonds central d'intervention, les foires aux intrants devraient être aussi simples que possible, pour éviter d'avoir recours à des programmes de bons d'achat-contre-travail complexes.

Résultats

18. La FAO devrait toujours acheter des variétés, races ou types d'intrants semblables à ceux utilisés couramment dans les zones ciblées et auxquels les bénéficiaires sont habitués, surtout pendant les phases de secours d'urgence et de relèvement rapide.
19. La FAO et les autres institutions engagées dans la protection des moyens de subsistance devraient continuer de défendre cette protection au nom des communautés qu'elles s'efforcent d'aider, tout en reconnaissant néanmoins que ce domaine de travail diffère des opérations de secours palliatifs en ce qu'il a pour but d'appuyer la résilience d'acteurs économiques expérimentés dont les compétences techniques méritent respect et attention pendant l'évaluation des besoins, la sélection des intrants à distribuer et la planification de leur livraison (voir respectivement les recommandations 3, 20 et 7).

Recommandations adressées au Fonds central d'intervention

20. Le critère « sauver des vies » du Fonds central d'intervention devrait continuer d'être interprété avec souplesse comme un rempart destiné à concentrer les subsides sur les besoins humanitaires, y compris la protection de moyens de subsistance autonomes et l'accès à l'alimentation, par le biais d'interventions agricoles rapides, conformément aux directives sectorielles du Fonds.
21. Le Secrétariat du Fonds devrait modifier le format du rapport narratif de façon à ce que chaque rapport annuel de pays du Fonds puisse inclure, par secteur et pour chaque institution, un calendrier des interventions comprenant les dates d'achats et de délivrance de l'aide aux bénéficiaires.
22. Les groupements et l'équipe de pays des Nations Unies devraient être invités à examiner chaque année les rapports narratifs et les résultats de chaque projet de façon systématique, afin de fournir un examen relativement critique et d'améliorer la qualité des rapports établis. Dans le même esprit et comme cela se produit souvent pendant les évaluations des besoins, les groupements et l'équipe de pays des Nations Unies pourraient évaluer efficacement les réponses et tirer des leçons communes de cette expérience.