



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

Bureau de l'évaluation

Évaluation indépendante des actions de la FAO après les inondations de juillet 2010 au Pakistan

Rapport final
Janvier 2012

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

Bureau de l'évaluation (OED)

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

La reproduction, le téléchargement ou l'impression de la totalité ou d'une partie de cet ouvrage à des fins d'étude privée ou pour un usage pédagogique limité sont autorisés par la présente, sans frais, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée et reconnue en tant que source et en tant que détenteur des droits d'auteur. Lorsque le titulaire du droit d'auteur n'est pas la FAO, il convient de s'adresser à lui pour connaître les conditions de réutilisation. Toute demande concernant la reproduction systématique et la diffusion par voie électronique, y compris la communication à des gestionnaires de listes, et toute demande concernant les droits de traduction et la réutilisation à des fins commerciales doivent être adressées à copyright@fao.org.

Pour plus de renseignements, veuillez vous adresser au:

Directeur, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Rome (Italie)
Courriel: evaluation@fao.org

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ou de ses États Membres et de ses partenaires.

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de la 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.

Remerciements

Nous aimerions exprimer notre reconnaissance pour le fabuleux accueil qui a été réservé à l'équipe d'évaluation et pour le soutien dont elle a bénéficié dans les bureaux de la FAO à la fois à Islamabad et dans les Provinces. Nous apprécions sincèrement l'hospitalité et le dialogue ouvert qui nous ont été réservés.

En outre, nous aimerions également remercier tous ceux qui ne font pas partie du cercle restreint de la FAO: les hauts fonctionnaires du gouvernement pakistanais, les donateurs, les organisations du système des Nations Unies, les fournisseurs, les partenaires opérationnels, et tout particulièrement les populations locales, qui ont pris le temps de nous parler, de nous rencontrer, et de nous faire part de leurs réflexions, de leur expérience et de leur expertise.



Composition de l'équipe chargée de l'évaluation

Jawad Ali, Ressources naturelles, Pakistan
Lori Bell, Opérations (Bureau de l'évaluation de la FAO), Canada
Jeff Duncalf, Chef d'équipe, Royaume-Uni
Tim Leyland, Élevage, Royaume-Uni
Aatika Nagrah, Économiste, Pakistan
Paigam Shah, Cultures/Agriculture, Pakistan

Table des matières

Résumé.....	vi
1 Introduction.....	1
1.1 Inondations au Pakistan	1
1.2 Action de la FAO.....	2
1.3 Objectifs, portée et méthodologie de l'Évaluation	2
2 Action de la FAO en 2010-2011 face aux inondations – Secteurs d'intervention:	4
2.1 Cultures.....	4
2.2 Élevage	16
2.3 Travail contre rémunération: remise en état des infrastructures d'irrigation des exploitations agricoles	28
2.4 Renforcement des capacités.....	33
2.5 Gestion des risques de catastrophe	35
2.6 Parité hommes-femmes	39
2.7 Ciblage des bénéficiaires, participation et obligation redditionnelle.....	45
3 Gestion du programme.....	51
3.1 Achats et mobilisation des ressources	52
3.2 Gestion des ressources humaines.....	58
3.3 Apprentissage institutionnel	61
3.4 Sécurité	64
4 Coordination et promotion.....	65
4.1 Évaluation des besoins.....	65
4.2 Coordination avec le gouvernement	66
4.3 Coordination au sein de la FAO	66
4.4 Gestion de l'information et communication	67
4.5 Soutien technique.....	67
4.6 Enseignements tirés de l'expérience et bonnes pratiques	67
5 Conclusions et recommandations	68

Annexes

I	Evaluation Terms of Reference and FAO Flood Response Projects
II	Economic analysis of wheat packages
III	Crop Packages Distributed
IV	Gender Marker – Coding Criteria
V	Case Study: Partnering with Private Sector - “the Volvo Pakistan Story”
VI	Procurement Graphs
VII	Key Stakeholder Meetings/Field Visits
VIII	Bibliography
IX	Impact Study – Cash for Work On Farm Irrigation Rehabilitation

Sigles

BNF	Bénéficiaire
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
DAP	Phosphate diammonique
ERCU	Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination
KP	Khyber Pakhtunkhwa
LEGS	Directives et normes de secours du bétail
NBNF	Non-bénéficiaire
NDMA	National Disaster Management Authority
ONG	Organisation non gouvernementale
PaRRSA	Provincial Reconstruction, Rehabilitation & Settlement Authority
PDMA	Provincial Disaster Management Authority
PFREERP	Plan de secours et de relèvement rapide à la suite des inondations au Pakistan
PHRP	Pakistan Humanitarian Response Plan
PIFERP	Plan initial de réaction d'urgence aux inondations au Pakistan
SEAGA	Programme d'analyse socioéconomique et d'étude de la parité hommes-femmes
SFERA	Fonds spécial pour les activités d'urgence et de relèvement
SUPARCO	Commission de recherche sur l'espace et la haute atmosphère
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
WASH	Eau, Assainissement et Hygiène pour tous

Résumé

ES1. En juillet 2010, une mousson torrentielle a provoqué des crues brutales, dévastant les zones montagneuses du nord du Pakistan, notamment au Kyber Pakhtunkhwa. Les eaux ont déferlé vers le sud, le long de l'Indus et de ses affluents, les faisant sortir de leur lit et provoquant de vastes inondations dans les provinces du Pendjab, du Baloutchistan et du Sind dans le centre et au sud du pays. En tout, plus de 2 millions d'hectares de cultures sur pied, un million de tonnes de denrées alimentaires et de stocks de semences, et plus d'un million et demi de bêtes ont été perdus ou détruits¹. En outre, les infrastructures, les terres et les actifs agricoles ont subi des dommages considérables.

ES2. Contrairement à de nombreuses catastrophes naturelles qui se produisent en l'espace d'un instant, il a fallu plus de 2 mois pour que les pleins effets des pluies des zones montagneuses se fassent sentir dans le sud du Sind, puis plusieurs mois se sont écoulés avant que les eaux ne finissent par se vider lentement dans la mer d'Arabie. Ces eaux ont déposé de la vase et des débris sur les terres agricoles ainsi que dans les canaux d'irrigation, dont beaucoup ont été détruits ou endommagés. Cette catastrophe est la pire de toute l'histoire du Pakistan, et elle a affecté plus de 20 millions de personnes. De nombreux ménages n'ont pas encore retrouvé leurs activités quotidiennes d'avant les inondations, et certains d'entre eux en subiront encore les lourdes conséquences pendant de longues années.

ES3. L'impact des inondations a été dévastateur. Bien qu'on ait recensé un nombre de décès civils relativement faible² pour une catastrophe d'une telle ampleur, la menace d'une dépendance vis-à-vis d'une aide alimentaire prolongée de grande envergure, ainsi que les risques de vente en catastrophe des animaux d'élevage ayant survécu étaient extrêmes, et par conséquent, la toute première priorité de la FAO était une intervention immédiate pour permettre aux ménages affectés de planter le blé Rabi³ d'hiver, mais aussi de nourrir leurs animaux.

Action de la FAO

ES4. Le but/objectif global du programme d'intervention post-inondations était le relèvement rapide des moyens de subsistance fondés sur l'agriculture et la sécurité alimentaire des ménages vulnérables en remettant au plus vite sur pied les secteurs de l'agriculture et de l'élevage afin que les communautés affectées puissent renouer avec leurs activités quotidiennes habituelles.

ES5. Mettant en œuvre l'une des plus vastes interventions de réponse à une catastrophe de son histoire, la FAO a apporté une aide à la reprise des cultures à plus de 600 000 ménages, et une aide à l'élevage à plus de 300 000 ménages. En outre, mille autres systèmes d'irrigation endommagés ont été identifiés, et leur réparation a été entreprise par

¹ Évaluation des dégâts et des besoins suite aux inondations de 2010, Banque mondiale et Banque asiatique de développement.

² Le bilan total des victimes mortelles des inondations s'élève à 1984 décès.

³ « Rabi » est le terme local qui désigne les cultures plantées au début de l'hiver et récoltées au printemps (de mars à mai).

le biais d'un dispositif « Espèces contre travail ». Le coût total de l'intervention de la FAO pour la période de 12 mois faisant suite aux inondations est estimé à environ 100 millions d'USD.

ES6. La FAO a également fourni des conseils en matière d'agriculture au gouvernement pakistanais, tant au niveau national que provincial, notamment dans la préparation d'un plan d'intervention national pour le secteur agricole; en outre, l'Organisation a coprésidé le groupe agriculture (devenu le groupe de travail sectoriel pour l'agriculture et la sécurité alimentaire), dans toutes les provinces affectées ainsi qu'au niveau national.

ES7. L'intervention s'est alignée sur le calendrier saisonnier, dans la mesure où les activités initiales étaient axées sur la saison de semis des cultures Rabi, avec la fourniture, au fil des saisons, d'intrants supplémentaires pour la culture du tournesol, du riz, du canola et de l'avoine. Des semences de légumes ont été distribuées à différents moments de l'année afin d'encourager les familles à cultiver des potagers, et pour compléter et diversifier la nutrition des ménages. Des aliments pour les animaux, du matériel de construction d'abris et des médicaments antiparasitaires ont été achetés et distribués.

ES8. Des activités ont été menées dans toutes les provinces affectées (Kyber Pakhtunkhwa, Pendjab, Sind et Baloutchistan), faisant appel à un réseau de bureaux provinciaux déjà mis en place pour piloter le programme de « Facilité alimentaire » de l'UE, dans le cadre duquel les coordonnateurs provinciaux, secondés par leur personnel, ont coordonné, supervisé et effectué le suivi de la mise en œuvre des programmes des partenaires opérationnels, la sélection des bénéficiaires, et les méthodologies de distribution, entretenant également des relations de travail avec les autorités locales, les organisations non gouvernementales internationales et locales concernées et les communautés de bénéficiaires.

ES9. Il convient de souligner que l'intervention a couvert une zone géographique immense, qui va de terres d'altitude jusqu'à des plaines alluviales, où l'accès et la sécurité posaient des problèmes disparates mais conséquents, et où les coutumes et traditions locales entravaient souvent l'accès aux communautés bénéficiaires à moins de passer par l'intermédiaire de propriétaires terriens et de chefs influents. Dans de telles circonstances, et si on considère qu'il s'agissait de l'une des interventions les plus vastes jamais entreprises par la FAO, il est fondamental de souligner le travail acharné et consciencieux et les efforts déployés par tout le personnel concerné.

Pertinence de l'action:

ES10. Compte tenu des très lourds dégâts subis par le secteur agricole, il était évidemment primordial de stimuler l'agriculture familiale et les activités d'élevage. La pertinence de la conception du programme n'est pas en question: des semences de blé de bonne qualité associées aux engrais adéquats étaient clairement les intrants voulus pour organiser rapidement les semis des cultures Rabi. La culture des graines de tournesol était nécessaire pour fournir un remplacement monétaire rapide au revenu des cultures Rabi perdu (Sind), les jardins potagers pouvaient éventuellement apporter des bénéfices nutritionnels supplémentaires aux ménages; enfin, le relèvement des systèmes d'irrigation grâce à des activités « Espèces contre travail » était conçu non seulement pour apporter une injection de liquidités essentielle, mais aussi pour renforcer l'accès à un approvisionnement en eau précédemment indisponible dans certains secteurs. Quant à la

fourniture d'aliments composés pour les animaux, elle constituait également un besoin urgent, mais était limitée dans le temps.

ES11. De la même manière, l'aide que la FAO a apportée à la coordination globale de l'intervention de relèvement du secteur agricole, à la fois en qualité de coprésident du groupe agriculture, et récemment, du groupe de travail sectoriel pour l'agriculture et la sécurité alimentaire, était fondamentale, compte tenu du grand nombre d'acteurs participant à l'intervention d'aide au secteur agricole.

ES12. Il était pertinent de tirer parti du rôle rassembleur de l'Organisation à l'appui de l'intégration des considérations de parité hommes-femmes par le biais du groupe agriculture. Néanmoins, si les interventions de la FAO ont obtenu de bons scores dans une évaluation des marqueurs de parité, la mission a constaté, dans l'intervention initiale, l'absence d'une perspective sexospécifique dans la conception des interventions de l'Organisation, et regrette notamment que l'accent n'ait pas été mis sur les activités de subsistance des femmes, comme l'aviculture.

Efficacité et impact:

ES13. Grâce à la fourniture de semences et d'engrais de grande qualité en temps voulu, outre les améliorations apportées au système d'irrigation, l'intervention de la FAO a nettement contribué à relancer et stimuler la production agricole et l'élevage au sein des communautés affectées, même si celles-ci demeurent encore pour la plupart dans une situation financière plus précaire qu'avant les inondations. Malgré leur distribution tardive, les aliments pour les animaux ont eu des effets vraiment positifs sur la santé et la productivité animales pendant les 1 ou 2 mois qu'a duré cette activité.

ES14. L'efficacité de l'intervention a néanmoins été affaiblie par le ciblage lacunaire des bénéficiaires. L'absence d'un système de suivi solide a contraint la FAO à tout faire pour contrecarrer l'influence des propriétaires terriens locaux, qui ont grandement profité de l'intervention, en bénéficiant directement ou indirectement de l'aide apportée aux métayers.

ES15. Une occasion a été manquée en matière de renforcement de capacités des communautés: en effet, les formations sur les variétés de semences - tournesols ou légumes - ou sur les techniques d'élevage étaient trop brèves, se déroulaient en même temps que la distribution d'intrants et n'étaient pas bien ciblées, car ce sont les hommes qui ont suivi la formation sur les semences de légumes alors qu'elle était conçue pour les femmes.

ES16. L'intervention n'est pas parvenue à intégrer suffisamment les considérations de parité hommes-femmes dans le cadre des activités mises en œuvre. Peu de ménages ayant une femme à leur tête ont été identifiés et ont pu bénéficier d'une aide, et l'initiative liée aux jardins potagers, bien qu'utile sur le plan des suppléments nutritionnels apportés aux familles, n'a bénéficié à aucun sexe en particulier. Il y a trop peu de fonctionnaires femmes au sein de la structure de la FAO, que ce soit parmi les cadres ou au niveau du suivi et des programmes, ce qui limite l'accès aux bénéficiaires féminines et l'intégration de leurs témoignages et retours.

Efficiences de l'action:

ES17. En s'appuyant sur les capacités mises en place au titre du programme de « Facilité alimentaire » de l'UE, l'intervention a également été bien soutenue par le Siège de la FAO à Rome, dont le personnel a montré son engagement avec des missions d'appui et des détachements sur le terrain, ainsi que par le soutien sans faille des unités administratives. La plupart des délais saisonniers pour la distribution de semences ont été respectés, assurant de la sorte des retours raisonnables aux bénéficiaires sur le plan du rendement et de la qualité des récoltes.

ES18. Toutefois, les fonctionnaires travaillant en première ligne n'ont pas bénéficié d'une indépendance suffisante, que ce soit entre les provinces et Islamabad, ou entre Islamabad et le Siège. Les niveaux d'autorisation sont trop bas au niveau des provinces et du Représentant dans le pays⁴, et l'Unité de coordination des opérations d'urgence et de redressement (ERCU) ne peut même pas autoriser ses propres paiements, car elle doit les faire approuver par le bureau du Représentant de la FAO. Trop de décisions doivent être référées à un niveau supérieur, et trop de temps est perdu à récupérer différentes signatures pour autorisation. Il n'existe pas de procédures opérationnelles standard de la FAO pouvant améliorer la rapidité de la prise de décision, et pas assez de possibilités pour accélérer les choses quand le temps presse. Ces facteurs ont des répercussions négatives sur la bonne marche, la rapidité et l'efficacité des interventions d'urgence.

ES19. Les retards bureaucratiques et logistiques ont considérablement réduit les effets à la fois de la composante « élevage » de l'intervention et de sa composante « irrigation ». En outre, les retards pris par l'activité d'alimentation des animaux ont eu un effet d'entraînement, car ils ont retardé aussi la distribution des médicaments antiparasitaires et les éléments pour la construction d'abris du même module de soutien. En l'occurrence, les retards ne se sont pas chiffrés en semaines, mais en mois.

ES20. La FAO a mis du temps à payer les vendeurs au Pakistan, et en général, elle ne les payait qu'une fois leur contrat honoré. Cela contraint les sous-traitants à pratiquer des coûts de financement plus élevés, qui bien entendu sont à la charge de l'Organisation. Pour cette intervention, il a été estimé que les coûts cachés pouvaient s'élever à 2 millions d'USD⁵.

ES21. L'intervention a également fait apparaître un manque de souplesse et de réactivité: quand il était clair qu'un intrant ou une activité donnés allaient connaître des retards importants, aucune tentative n'était faite pour réaligner le projet ou réattribuer les fonds, par exemple dans le cas des aliments pour animaux et des activités de déparasitage.

Liens établis et durabilité:

ES22. Les semences de bonne qualité distribuées dans le cadre de l'intervention peuvent être utilisées pendant les 2 à 4 années à venir, et par conséquent, elles auront des effets

⁴ Le plafond de la délégation de pouvoirs de la représentation de la FAO était de 100 000 USD. Il a été élevé à 200 000 USD pendant l'intervention, et à 500 000 pendant le déploiement des fonctionnaires internationaux du Siège de la FAO chargés des achats pour accélérer le processus. Des redéléghations *ad hoc* ont également été prévues le cas échéant (à 8 reprises).

⁵ Veuillez vous référer à la section 194 du présent rapport.

positifs durables sur les moyens de subsistance des bénéficiaires. En outre, les réparations effectuées sur le réseau d'irrigation permettront aux bénéficiaires du projet un meilleur accès à l'eau pendant de nombreuses années, à condition de veiller au bon entretien des canaux.

ES23. Bien qu'il soit encore trop tôt pour en juger, les cultures nouvellement introduites comme les semences de tournesol, et dans certains cas les semences de légumes, pourraient aussi fournir aux communautés ciblées une nouvelle source de revenus et de nutrition⁶, qu'ils peuvent décider de continuer à cultiver, maintenant qu'ils ont vu les avantages qu'ils pouvaient en retirer. De la même manière, les récentes distributions de volailles pourraient avoir des effets à long terme, notamment pour les femmes.

ES24. Les effets durables des activités mentionnées ci-dessus auraient toutefois pu être renforcés par l'adoption d'une approche plus participative et axée sur les communautés. Celle-ci aurait dû constituer un élément central des activités de relèvement rapide de la FAO, avec des écoles pratiques d'agriculture, et des activités d'apprentissage interactives qui auraient renforcé les capacités des communautés, à la fois sur le plan individuel et collectif, et fourni des moyens de subsistance plus durables.

ES25. Il existait également une lacune au niveau de l'intégration des activités d'intervention post-inondations dans les activités de développement de la FAO en cours. Malheureusement, le bureau de la FAO au Pakistan s'est trouvé privé de Représentant dans le pays jusqu'en janvier 2011, et par conséquent, il ne disposait pas de pilotage stratégique ou de document de stratégie de pays auxquels les projets de redressement pouvaient se conformer. La mission est d'avis que les synergies ont également souffert de la séparation géographique de la Représentation de la FAO et des locaux de l'Unité de coordination des opérations d'urgence et de redressement.

ES26. Certains liens avec les autorités locales ont néanmoins pu être renforcés, tant au niveau des provinces que des districts. Les rapports entre les coordonnateurs de district concernant la coordination avec les partenaires opérationnels, les directeurs de district chargés de l'agriculture et les directeurs de district chargés de la vulgarisation, de l'élevage et de la gestion des eaux au sujet de la mise en œuvre du programme ont, à des degrés divers, été positifs.

Coordination:

ES27. La coordination de centaines d'ONG locales et internationales à l'échelle nationale n'est pas une tâche facile, mais la FAO semble y avoir bien réussi, notamment en faisant le lien entre les partenaires opérationnels et le gouvernement, en particulier dans les régions où il était possible de déployer rapidement les activités groupées.

ES28. Grâce au groupe/groupe de travail, la FAO a également pu organiser des évaluations et fournir des orientations et un appui techniques. Forte des bonnes relations qu'elle entretient avec la SUPARCO et des informations fournies par les organes d'exécution, la FAO a produit une excellente cartographie à la fois des zones affectées par les inondations et des interventions interinstitutions (banque de données 3W indiquant qui

⁶ Les rapports post-récolte récemment publiés semblent corroborer cette hypothèse.

mène des activités, lesquelles et à quel endroit) qui a contribué à combler les lacunes et permis d'éviter les chevauchements.

Conclusions:

ES29. Dans un contexte humanitaire concurrentiel, il est parfois difficile de discerner quels sont les avantages comparatifs et la valeur ajoutée exacts de la FAO. La participation incontournable de partenaires opérationnels dans les catastrophes de grande ampleur, ajoutée à ses coûts relativement élevés, rend l'Organisation tributaire des préférences des donateurs qui souhaitent financer des interventions plus rentables, et s'expose ainsi à de futurs problèmes de financement. Cette intervention, l'une des plus vastes de toute l'histoire de la FAO, contribuera à inverser cette tendance, car elle est globalement considérée comme un succès au sein de la communauté des donateurs, principalement au vu du succès de la première distribution d'intrants pour la saison des semis Rabi, qui a permis d'éviter une crise humanitaire majeure.

ES30. Cette image positive est justifiée, dans la mesure où la FAO a réalisé son objectif programmatique initial de revitaliser le secteur agricole dans les communautés affectées par les inondations. Toutefois, les retards constatés au niveau des composantes de l'intervention liées à l'irrigation et à l'élevage viennent infléchir ce succès, tout comme le ciblage défectueux des bénéficiaires les plus en difficulté, que ce soit au niveau proportionnel, géographique ou local, par rapport au nombre de personnes affectées.

ES31. Il est nécessaire pour la FAO de renforcer son avantage comparatif aux yeux des donateurs, et de mettre l'accent sur son mandat - l'aide au développement agricole - son expertise technique, ses moyens de renforcer les capacités des communautés et ses relations avec le gouvernement pakistanais, tissées au fil de plusieurs années passées à fournir des avis en matière d'agriculture et à assurer en son nom la coordination et la liaison avec les partenaires internationaux.

ES32. La possibilité existe d'élaborer un cadre de programmation par pays qui non seulement accorde la priorité à la préparation aux situations d'urgence et aux interventions d'urgence, mais s'attaque également aux causes profondes de la vulnérabilité aux crises récurrentes provoquées par les inondations, la sécheresse et les séismes.

ES33. À cet effet, il est nécessaire que la FAO se rapproche des communautés, sans s'appuyer sur des partenaires opérationnels, mais en mettant directement en œuvre des programmes de vulgarisation agricole grâce aux écoles pratiques d'agriculture et à des initiatives participatives de renforcement des capacités axées sur les communautés qui auront des répercussions durables sur le plan de l'utilisation des ressources naturelles, de la gestion de l'élevage et des pratiques culturelles. En outre, il faudrait que la FAO conduise des études et renforce sa propre capacité en matière de méthodologies « modernes » d'aide aux communautés pour dépasser la simple distribution d'intrants agricoles, à savoir des initiatives liées aux espèces et aux bons d'achat, à la fourniture de crédit à bas coût et au développement de la chaîne de valeurs, ce qui renforcera à la fois la capacité de récupération des individus et celle des communautés de faire face à des catastrophes futures, qui malheureusement sont inéluctables au Pakistan.

ES34. Qui plus est, la FAO devrait améliorer ses pratiques institutionnelles d'apprentissage, et aurait notamment besoin de renforcer son fonctionnement opérationnel, renforçant ainsi sa capacité de s'adapter et de réagir rapidement face à l'évolution des besoins et en vue de futures interventions d'urgence. L'approche centralisée et le manque d'autonomie des bureaux et du personnel provinciaux ont entraîné des retards et n'ont pas tiré assez efficacement parti du potentiel disponible.

Recommandations principales:

1. Le bureau de la FAO au Pakistan devrait rapidement mettre au point le cadre de programmation par pays, en s'assurant qu'il prend bien en compte la réduction et la gestion des risques de catastrophe en tant que pilier stratégique central, en utilisant également ce document comme un outil de mobilisation de ressources, afin de lever des fonds pour le relèvement du secteur agricole après les inondations, et le renforcement des capacités de gestion à moyen terme des risques de catastrophe. Cela comprendra également l'opérationnalisation du protocole d'accord FAO/PAM/PNUD sur le relèvement du Pakistan. (Mise en œuvre: FAOR, TCE & ERCU-Pak, TCI).

2. Lors de futures interventions, il est nécessaire que la FAO mène des activités de plaidoyer au nom des communautés de métayers, afin d'optimiser les effets des intrants distribués et de réduire l'influence des potentats locaux. Avec le temps, ces activités devraient déboucher sur une initiative de plaidoyer à plus long terme pour la réforme agraire. (Mise en œuvre: FAOR, ERCU-Pak, NRC).

3. Il est nécessaire de renforcer considérablement à la fois les capacités et la structure du système de suivi du bureau de la FAO au Pakistan, afin d'assurer une meilleure identification des bénéficiaires, de réduire les attributions erronées des intrants distribués, et d'opérer un meilleur suivi des résultats des interventions. Il convient d'examiner et d'améliorer les directives de ciblage. En outre, il est nécessaire d'élaborer et de mettre en œuvre un système pour évaluer les effets et l'efficacité de la coordination. (Mise en œuvre: FAOR, ERCU- Pak et coordonnateur du Pôle de la sécurité alimentaire mondiale).

4. Un changement de culture institutionnelle est nécessaire pour donner au personnel local les moyens d'intervenir d'une manière plus efficiente et efficace, ce qui implique notamment: a) de faire officiellement participer la représentation de la FAO aux décisions liées au recrutement des hauts fonctionnaires affectés aux interventions d'urgence et de relèvement (Mise en œuvre: TCE) et d'envisager de fusionner dès que possible les deux bureaux de la FAO, b) d'ouvrir un compte d'avances pour ERCU afin de favoriser un traitement plus rapide des paiements et de réduire les retards bureaucratiques (Mise en œuvre: CSF), c) de mettre au point des procédures opérationnelles standard, et d) de renforcer, dans le contexte de décentralisation du gouvernement du Pakistan, l'autorité et les responsabilités des bureaux provinciaux à l'heure de planifier et de gérer les interventions liées au programme de terrain. Cela pourrait nécessiter le recrutement de nouveaux fonctionnaires et le renforcement des capacités du personnel déjà en place (Mise en œuvre: FAOR & ERCU).

5. Il convient de renforcer la capacité d'intervention en cas d'urgence et d'institutionnaliser les possibilités et les activités d'apprentissage, notamment en établissant des procédures officielles de suivi des évaluations antérieures et d'examen a posteriori, en mettant en place des systèmes d'évaluation des résultats pour l'ensemble du personnel (y compris le PNP et

les AAP et consultants à plus long terme), ainsi que les partenaires opérationnels et les fournisseurs commerciaux, ce qui tiendra lieu d'évaluation de présélection pour de futurs contrats liés à des situations d'urgence (Mise en œuvre: FAOR et TCE/ERCU-Pak).

6. L'utilisation d'échéanciers de paiement intermédiaire ou échelonné devrait être encouragée, notamment dans le cadre de gros contrats, ce qui permettrait de réduire les coûts de financement inhérents. (Mise en œuvre: FAOR, TCE & ERCU-Pak).

7. Il conviendrait de systématiser ce qui, lors de l'intervention au Pakistan, a fonctionné de manière efficace mais sur une base *ad hoc*. Des procédures opérationnelles standard et un système de classement pour catégoriser la gravité et la portée des situations d'urgence devraient être élaborées ou adoptées à l'appui de l'accélération des actions administratives. (Mise en œuvre: TCE, CSA/F/H, LEG).

8. En ce qui concerne le financement, il convient de signer des accords préalables avec les donateurs identifiés (y compris le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires) afin d'accélérer la création d'un système de groupes national, qui serait disponible pour toute intervention future liée à une catastrophe à grande échelle. Le niveau de financement du Fonds SFERA devrait être rehaussé proportionnellement à l'ampleur de la catastrophe et des engagements de financement pris. (Mise en œuvre: TCE, Siège et coordonnateur du Pôle de la sécurité alimentaire mondiale).

9. Afin de renforcer l'intégration des considérations de parité hommes-femmes dans la programmation de la FAO, il convient d'employer davantage de femmes au sein du bureau de la FAO au Pakistan, non seulement à un niveau élevé de l'organigramme mais aussi dans les équipes de programmation et de suivi, de manière à améliorer l'accès aux femmes des communautés. (Mise en œuvre: FAOR, ERCU-Pak).

10. La FAO doit tirer des enseignements de son initiative d'activités « Espèces contre travail », et élargir sa capacité interne de l'utiliser dans le futur, comme d'autres mécanismes de transfert monétaire, y compris l'utilisation de bons d'achat et de transferts d'espèces sans conditions. (Mise en œuvre: TCE, Siège).

11. La FAO doit poursuivre la formation du personnel et des partenaires sectoriels afin de mieux favoriser l'utilisation de directives de bonnes pratiques comme SPHERE, LEGS et SEAGA. (Mise en œuvre: TCE, Siège et unités techniques).

12. Il convient d'améliorer le ciblage des bénéficiaires. Les directives intersectorielles sur la sélection et le ciblage des bénéficiaires pour le Pakistan récemment rédigées devraient être évaluées et s'il y a lieu, adoptées. (Mise en œuvre: ERCU-Pak).

13. Il convient de faire évoluer l'accent mis, pour l'aide aux communautés agricoles affectées par les inondations, sur les intrants agricoles vers la fourniture de crédit à bas coût, le développement des chaînes de valeur et la vulgarisation agricole. Pour les métayers notamment, il faut élaborer une approche axée sur les causes profondes de leur vulnérabilité (les droits agraires) et qui s'emploie à diversifier leurs stratégies de subsistance (Mise en œuvre: FAOR et ERCU Pak).

1 Introduction

1.1 Inondations au Pakistan

1. Les pluies torrentielles tombées dans le district de Swat, au nord du Pakistan, et au Kyber Pakhtunkhwa, pendant la dernière semaine de juillet 2010, ont provoqué des inondations d'une gravité sans précédent, qui ont d'abord frappé le Kyber Pakhtunkhwa. Par la suite, le débit élevé des eaux des rivières de Swat, Chitral et Kaboul a fait monter le niveau du fleuve Indus qui, grossi également par les fortes pluies tombées au Kyber Pakhtunkhwa, au Pendjab, au Sind et au Baloutchistan, a provoqué de graves inondations tout le long de sa vallée.

2. Ces inondations ont atteint le sud du Pendjab au cours de la première semaine du mois d'août, puis le haut du Sind et les districts de l'est du Baloutchistan dès la deuxième semaine d'août. Les eaux des crues et les fortes pluies ont inondé environ 58 797 kilomètres carrés⁷, dévastant les cultures Kharif⁸, détruisant les stocks d'aliments et de semences des maisons, tuant de petits et de grands ruminants et une grande quantité de volaille, emportant les stocks d'aliments pour les animaux, et gâtant les semences et les stocks alimentaires. Elles ont également détruit les systèmes d'irrigation de 78 districts des provinces du Baloutchistan, du Kyber Pakhtunkhwa, du Pendjab et du Sind.

Tableau 1.1-1 Superficies de cultures Kharif endommagées par les inondations de juillet-août 2010 (zones atteintes par les crues soudaines au 21 septembre 2010)⁹.

Province	Coton	Canne à sucre	Riz	Autres cultures	Total
En milliers d'hectares					
Baloutchistan	2,5	0,0	124,3	20,3	147,0
Kyber PK	0,0	15,4	5,5	41,1	62,1
Pendjab	405,3	102,8	235,8	495,8	1 239,7
Sind	190,6	76,4	507,3	137,3	915,2
Total	598,4	194,6	872,9	694,5	2 364,0

3. Le type de dégâts subis dans les zones de montagne différait de celui des plaines: au Swat, Dir, Chitral, Kohistan, etc., on constatait une importante érosion des sols, et de nombreux champs bordant les rivières avaient été emportés par les eaux. Des canaux d'irrigation communaux avaient également été gravement endommagés. Dans les plaines, beaucoup de vase et d'argile avaient recouvert les champs et obstrué les voies d'eau.

4. En raison de la topographie du Kyber Pakhtunkhwa, les eaux se sont rapidement retirées, et les agriculteurs ont été en mesure de semer le blé largement à temps sous réserves de disponibilité des machines, semences et autres intrants. Au Pendjab, les eaux se sont retirées lentement, 65 pour cent des terres agricoles affectées par les inondations étant sèches

⁷ Évaluation des besoins après une catastrophe; Octobre 2010. Banque mondiale et Banque asiatique de développement.

⁸ « Kharif » est le terme local utilisé pour désigner les cultures plantées au printemps/début de l'été et récoltées à la fin de l'été ou en automne.

⁹ Inondations/pluies au Pakistan 2010: Évaluation rapide des dégâts aux cultures, Série n° 1. Publication conjointe de la FAO et SUPARCO. Publiée le 30 septembre 2010.

au 10 novembre et pouvant être utilisées pour la culture du blé¹⁰, soit environ 805,8 milliers d'hectares sur les 1239,7 milliers d'hectares affectés. En fin de compte, au 10 décembre, toutes les eaux s'étaient retirées du Pendjab.

5. En raison de l'absence de reliefs des districts du Sind et du district du Baloutchistan (Jafarabad) affectés par les inondations, les eaux ont mis plus longtemps à se retirer, si bien que le 10 novembre, environ 60 pour cent de la zone du Sindh et 40 pour cent du district de Jafarabad affectés par les inondations étaient encore inondés ; par conséquent, seuls 100 000 hectares du Sindh et 38 000 hectares de Jafarabad environ étaient accessibles pour les semis de blé¹¹.

6. L'agriculture est l'épine dorsale de la vie économique et sociale du Pakistan, et si elle est dominée par la production végétale, la plupart des petits exploitants pratiquent une agriculture mixte qui associe cultures et élevage. C'est la raison pour laquelle les inondations ont eu des répercussions dévastatrices pour des milliers de ménages, nuisant à leurs moyens de subsistance, à leur source d'alimentation et aux revenus familiaux.

1.2 Action de la FAO

7. La FAO a lancé une intervention de secours immédiate estimée à 100 millions d'USD pour environ un million de ménages au moment des saisons agricoles Rabi et Kharif. Les principales activités entreprises par l'Organisation et ses partenaires opérationnels étaient les suivantes:

- Fourniture d'intrants agricoles (semences et engrais) pour les saisons de semis Rabi 2010 et Kharif 2011, et restauration des infrastructures d'irrigation de base sur les exploitations.
- Fourniture d'aliments composés pour les animaux, de médicaments antiparasitaires et d'abris pour les animaux.
- Coordination des interventions de secours immédiat et de relèvement rapide de l'agriculture grâce au système d'action groupée.

Pour obtenir des informations plus détaillées, veuillez vous référer aux sections pertinentes du présent rapport.

1.3 Objectifs, portée et méthodologie de l'Évaluation

8. Cette évaluation est prospective: elle cherche à identifier les points pouvant être améliorés et à tirer des enseignements de l'expérience pour renforcer la pertinence et l'efficacité des futures interventions de la FAO pendant la période de secours et de relèvement post-inondations au Pakistan.

Les principaux objectifs de l'évaluation sont les suivants:

- Améliorer la pertinence, la conception, la mise en œuvre, les résultats et les effets de l'aide de la FAO pour la gestion des risques de catastrophe au Pakistan.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

- Rendre des comptes au Gouvernement du Pakistan et aux donateurs qui ont soutenu les interventions de la FAO sur les résultats obtenus par l'Organisation en réponse aux inondations.
- Identifier les facteurs qui affectent la pertinence, l'efficacité, l'efficacités, les effets et la durabilité de l'intervention de la FAO après les inondations.
- Fournir des éléments probants et des orientations pour la préparation du programme de relèvement suite aux inondations dans le cadre du Plan d'action du bureau de la FAO au Pakistan pour la gestion des risques de catastrophe.

9. L'évaluation englobe toutes les activités à l'appui de l'intervention post-inondations, sans tenir compte de leur source de financement, pour la période allant d'août 2010 à juillet 2011. Cette période comprend à la fois la phase initiale d'intervention d'urgence, et la phase de relèvement en cours, ainsi que la préparation de la FAO aux situations d'urgence préalablement à une catastrophe. Si une grande part des activités de la FAO ont été axées sur la fourniture d'une aide au niveau des ménages, d'autres activités tout aussi pertinentes comme l'appui à la coordination, au plaidoyer, à l'élaboration de directives et au renforcement des capacités institutionnelles, sont considérées comme partie intégrante de l'intervention globale de la FAO faisant l'objet de l'évaluation.

Préalablement à sa mission, l'équipe a préparé une matrice d'évaluation qui a servi à orienter la collecte de données et les entretiens. Une étude approfondie distincte a été commandée; elle couvrait une période de deux mois précédant la mission principale, concernait l'intervention conjointe USAID/OFDA « Espèces contre travail » pour la réhabilitation des systèmes d'irrigation, et visait à identifier les enseignements particuliers tirés de cette intervention et à en mesurer les effets (Appendice VIII). L'équipe d'évaluation a entrepris un examen de la documentation secondaire, mené des douzaines d'entretiens avec la FAO, le Gouvernement, les donateurs, les Nations Unies, le secteur privé et les ONG parties prenantes à Islamabad et au niveau provincial (voir à l'Appendice VII la liste des personnes rencontrées) et a conduit une mission de 2 semaines sur le terrain dans les 4 provinces pour rencontrer les parties prenantes sous-nationales, y compris les membres des communautés (groupes de travail et entretiens avec des bénéficiaires et des non-bénéficiaires), prenant des échantillons des projets individuels et des listes de bénéficiaires afin d'obtenir une vue d'ensemble claire des résultats obtenus et des points forts et des points faibles des interventions ayant fait suite aux inondations. Plusieurs occasions ont été saisies de visiter les marchés et d'observer les réunions de coordination interinstitutions. L'une des sources importantes de données quantitatives sur les effets des interventions a été la série de données d'échantillons aléatoires d'études recueillies par la FAO au sujet des changements post-intervention (pour les récoltes, l'élevage et les activités « Espèces contre travail ») au niveau des bénéficiaires. À la fin de la mission, l'équipe disposait de trois jours pour procéder à des débats et analyses internes, après quoi les conclusions préliminaires et les domaines de recommandation ont été présentés à la fois à la FAO et aux parties prenantes partenaires lors d'une réunion de fin de mission à Islamabad. Le mandat complet de l'évaluation apparaît à l'Appendice 1.

10. Problèmes rencontrés: l'ampleur de la superficie géographique couverte par l'intervention et la situation sécuritaire actuelle, très problématique ont rendu la visite de toutes les zones d'intervention difficile. En raison de ces problèmes de sécurité, l'équipe n'a pas pu passer autant de jours que prévu sur le terrain, car elle devait se conformer aux réglementations en vigueur en la matière. À cause des conditions de sécurité, aucune visite sur le terrain n'a été possible au Baloutchistan et l'équipe a seulement pu interroger les

parties prenantes institutionnelles au niveau provincial. De la même manière, du fait des inondations récentes survenues dans le sud du Sind, de l'épidémie de dengue qui s'est déclarée à Lahore, et de la rigueur des modalités de déplacement fixées à Karachi, l'équipe n'a parfois pas pu accéder à certaines parties prenantes clés, occupées à traiter d'autres problèmes plus pressants.

2 Action de la FAO en 2010-2011 face aux inondations – Secteurs d'intervention:

2.1 Cultures

11. Au Pakistan, les agriculteurs ont trois systèmes ou cycles culturaux principaux: ils produisent soit du riz puis du blé, soit du coton puis du blé, soit du maïs puis du blé. Comme l'indique le calendrier agricole saisonnier de la figure 2.1.1. ci-après, il existe aussi un grand nombre d'autres systèmes culturaux faisant intervenir les principales céréales, le coton, le sucre, les légumes secs, les oléagineux, les plantes fourragères, les légumes et d'autres cultures secondaires.

12. Le Pakistan possède une superficie géographique totale de 79,61 millions d'hectares, dont 21,21 millions sont cultivés par des agriculteurs pour un total de plus de 50 cultures majeures et locales. Environ 83 pour cent, soit quelque 17,56 millions d'hectares de terres cultivées sont irrigués, tandis que la production agricole des 3,65 millions d'hectares restants dépend principalement de la pluviométrie, si bien qu'elle se range dans la catégorie de l'agriculture sur terre aride.

Figure 2.1-1: Calendrier saisonnier de la production agricole ¹²

Region	Cropping pattern	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	April	May	Jun	Jul
Punjab/Sindh	Cotton – Wheat (Early)		Cotton						Wheat							Cotton
Punjab/Sindh	Cotton – Wheat (Late)		Cotton						Wheat							Cotton
Punjab/Sindh	Rice (IR-6) – Wheat		IR-6/Course Varieties						Wheat							IR-6
Punjab	Rice (Basmati)–Wheat		Basmati/Fine Varieties						Wheat							Basmati
Punjab	Kharif Fodder - Wheat		Fodder		Fallow				Wheat							
Punjab	Maize -- Wheat		Maize						Wheat							
Punjab	Rice (IR-6) – Berseem		IR-6/Course Varieties						Berseem							
Peshawar Val	Maize – Wheat		Maize						Wheat							
Peshawar Val	Maize – Berseem		Maize						Berseem							
Peshawar Val	Early M – Bs+Ot or Bs+Br†		Maize						Berseem + Oats or Berseem + Barley							
Rainfed areas	Fallow – Wheat		Fallow						Wheat					Fallow		

† M stand for maize, Bs for berseem, Ot for oats, and Br for barley

	Semis, transplantation des cultures Kharif,		Croissance des cultures Kharif		Récolte des cultures Kharif
	Semis des cultures Rabi		Croissance des cultures Rabi		Récolte et coupe des cultures Rabi

¹² En fonction des différentes zones écologiques de culture et des variétés, périodes de maturité et conditions météorologiques, la durée ou le délai de semis, de croissance et de récolte peuvent légèrement varier. La récolte est surtout précoce au Sind, suivi du Pendjab, du Baloutchistan et de KP, et elle est plus tardive dans les régions d'altitude du nord du pays.

13. Les principales cultures vivrières du Pakistan sont le blé, le riz et le maïs. Le coton, la canne à sucre et le tabac constituent d'importantes cultures de rapport, tandis que les principaux légumes secs sont les pois chiches et les haricots mungo. Le colza et la moutarde, l'arachide et le canola sont les principales cultures d'oléagineux alimentaires. Le trèfle d'Alexandrie, le trèfle de Perse, la luzerne, le sorgho et le maïs constituent d'importantes cultures fourragères.

14. Les semences, les engrais et fumiers commerciaux, l'eau d'irrigation et les pesticides sont des intrants importants que les agriculteurs utilisent pour la production agricole. En fonction du type de culture, entre 75 et 85 pour cent environ des agriculteurs utilisent leurs propres semences, produites sur l'exploitation pour les semis, achetant le reste des graines aux instituts de recherche agricole, aux organismes semenciers gouvernementaux, à des entreprises semencières privées, à des négociants en semence des grandes villes, sur les marchés locaux et à des confrères agriculteurs.

15. Les engrais inorganiques commerciaux sont des intrants importants nécessaires à l'obtention de rendements agricoles plus élevés, et on peut les acquérir sur les marchés locaux, mais la flambée des prix de ces dernières années et la situation financière difficile des petits exploitants entraînent souvent des achats inférieurs aux besoins, et ainsi, des taux d'équilibre plus faibles que ce qui est recommandé pour les différentes cultures. Les agriculteurs appliquent chaque année environ 3,7 millions de tonnes de nutriments, principalement de l'azote. Un mélange d'ordures ménagères ainsi que d'excréments, d'urine, de litière et de restes d'aliments destinés aux animaux, couramment dénommé fumier de ferme, est appliqué en guise de fumier organique dans les champs pour améliorer les propriétés physiques du sol, sa fertilité et la productivité des cultures. C'est aussi sur les marchés locaux que les agriculteurs achètent les pesticides destinés à la protection des cultures.

16. Le dessablage des canaux principaux et des bras de canaux est effectué une fois par an pendant leur fermeture annuelle fin décembre ou début janvier, période où la demande d'approvisionnement en eau est la plus faible.

2.1.1 Interventions de la FAO

17. Au cours de la phase de secours, la FAO a distribué des semences et de l'engrais, intrants destinés au blé, à l'avoine, au canola et aux lentilles pour permettre aux petits exploitants vulnérables de relancer les activités de production agricole de la saison Rabi 2010-2011 et pour répondre aux besoins alimentaires et nutritionnels des ménages affectés.

18. Durant la phase de relèvement, la FAO a continué de distribuer du riz, du tournesol, des haricots mungo et du sorgho pour les semis Kharif 2011 aux petits exploitants agricoles pauvres affectés par les inondations.

19. Afin d'améliorer la nutrition des ménages, ceux-ci se sont vu fournir les semences de quatre légumes (pois, navet, tomate et épinards) pour encourager l'usage des jardins potagers pendant la saison Rabi 2010-11. Durant la saison Kharif 2011, les semences de plusieurs légumes ont été distribuées en plus des assortiments de riz, de sorgho et de haricots mungo. Des semences d'okra, de citrouille, de piment doux, de courge torchon, de coriandre,

d'aubergine, de melon amer, d'épinards et de tomates ont été fournies aux agriculteurs, et ils ont pu suivre une formation de base aux technologies de production agricole modernes.

Tableau 2.1-1: Nombre de ménages aidés¹³ grâce à des distributions d'intrants pour la production agricole et potagère des provinces (saisons Rabi et Kharif combinées)

Intrants agricoles	Baloutchistan	KP	Pendjab	Sind	Pakistan
Semences de blé, Urée, DAP et légumes	56 440	171 300	233 445	18 000	479 185
Graines d'avoine	78 930		15 440	38 600	133 010
Graine de canola, Urée, DAP		15 000	15 000		30 000
Lentilles, DAP, légumes	1 000	1 000			2 000
Riz, Urée, DAP, légumes	3 150	3 140		42 770	49 060
Sorgho, Urée, haricots mungo, légumes	1 850		1 850		3 700
Tournesol, Urée, et DAP				30 290	30 290
Légumes	18 300				18 300
Total de ménages aidés	159 710	190 440	265 735	129 660	745 545

2.1.2 *Pertinence*

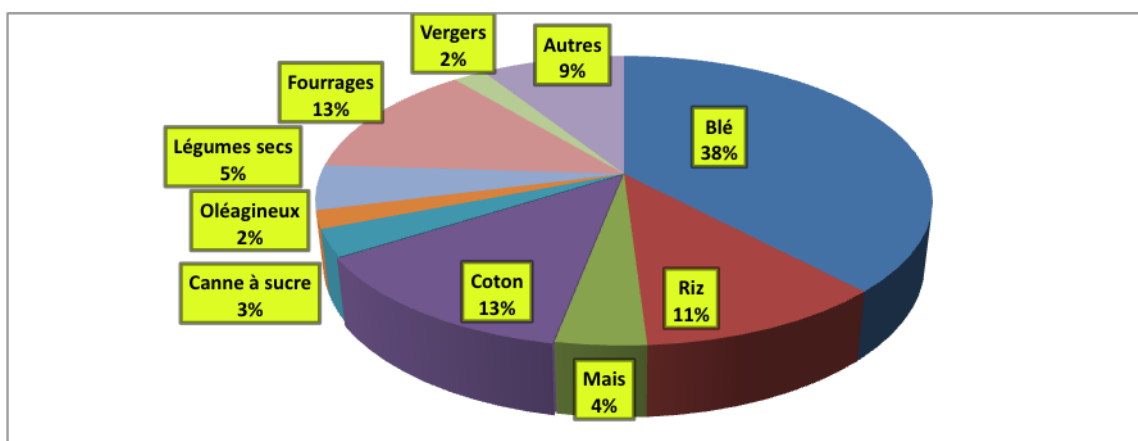
20. L'agriculture est la principale activité de subsistance de la zone affectée par les inondations des quatre provinces touchées. Les récoltes ont été détruites, et les graines/semences ont été emportées par les inondations, gâtées par les eaux qui ont envahi les maisons, ou endommagées par l'effondrement des bâtiments. Il était devenu impossible d'utiliser les graines pour s'alimenter, pour semer ou même pour alimenter les animaux.

21. Le blé est la culture vivrière de base la plus importante du Pakistan, planté sur environ 38 pour cent de l'ensemble des terres cultivées (Fig. 2.1.2). Il est notamment cultivé sur 76 pour cent des zones exploitées pendant la saison Rabi. Les petits agriculteurs, qui disposent d'entre 1 et 2 hectares de terres, consacrent au blé 81 pour cent des zones exploitées pendant la saison Rabi, et les très petits exploitants, avec moins d'1 hectare de terres, consacrent au blé 84 pour cent des étendues exploitées pendant la saison Rabi, ce qui dénote la grande importance de la production de blé pour les petits agriculteurs¹⁴.

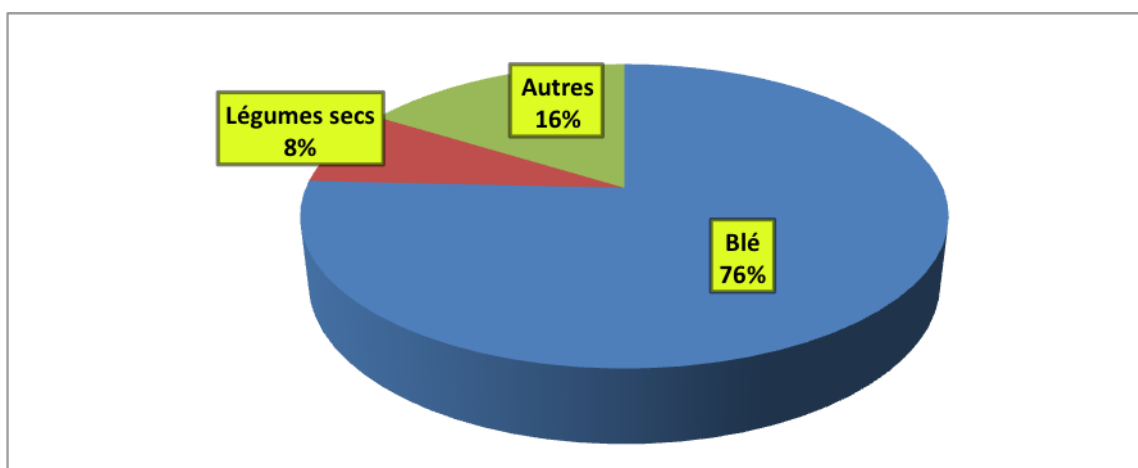
¹³ Notons que dans certains cas, un même ménage a reçu plus d'un type d'assortiment d'intrants.

¹⁴ Statistiques agricoles du Pakistan. Cellule de planification, Département économique, Ministère de l'alimentation et de l'agriculture, Gouvernement du Pakistan, Islamabad.
<http://www.minfa.gov.pk/admin/images/publications/AGRICULTURE%20STATISTICS%20OF%20PAKISTAN%202008-09.pdf>

Figure 2.1-2: Pourcentage de terres cultivées, avant les inondations, en fonction des différentes cultures principales du Pakistan – Toutes les cultures



Cultures Rabi. Données MINFA (Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et du bétail (2010)¹⁵



22. En tant que telle, la distribution d'intrants pour la relance des activités de production agricoles était très appropriée. Les semences de blé étaient manifestement nécessaires, étant donné que la plupart des agriculteurs avaient perdu les semences/graines de blé entreposées dans leurs maisons, que les marchés des intrants agricoles ne fonctionnaient pas à plein régime, et que les petits agriculteurs vulnérables ciblés ne disposaient pas de liquidités pour acheter eux-mêmes les semences de blé.

23. L'épandage d'engrais est nécessaire pour obtenir un rendement de blé plus élevé, et ainsi, la fourniture d'engrais aux agriculteurs était également une bonne chose, car ces derniers n'avaient pas non plus d'argent pour en acheter. En outre, il n'était pas facile de trouver des engrais de bonne qualité en raison de perturbations du marché, et quand il y en avait, ceux-ci étaient trop onéreux.

24. Le riz est aussi l'une des plus importantes cultures du Pakistan. La distribution de semences de riz et d'engrais par la FAO à des petits exploitants vulnérables des rizières du pays affectées par les inondations a également été appropriée, car la récolte de l'année précédente avait été détruite. Les intrants fournis étaient adaptés à une bonne croissance, un

¹⁵ Ibid.

bon développement, et à l'obtention de meilleurs rendements. La campagne Kharif 2011 était nécessaire à la sécurité alimentaire des agriculteurs, et les cultures commerciales permettaient aux ménages de faire les achats qui leur étaient nécessaires.

25. De la même manière, les interventions de la FAO pour les lentilles, les haricots mungo et les légumes ont elles aussi eu leur pertinence, car ces cultures étaient nécessaires au renforcement de l'apport nutritionnel des ménages affectés. Les agriculteurs de certaines zones touchées comme celles de la « ceinture du coton » et des rizières ne cultivaient généralement pas de légumes avant les inondations, cependant, environ 70 à 80 pour cent des bénéficiaires interrogés se sont déclarés satisfaits des semences de légumes distribuées, tandis que les autres n'émettaient pas d'opinion à ce sujet.

26. Les interventions de la FAO avec le canola, le tournesol, l'avoine et le sorgho ont également été pertinentes, car elles étaient nécessaires à la production d'huile alimentaire, à la génération de revenus et au fourrage pour l'alimentation du bétail. Des graines de tournesol Hysun-33, un hybride à haut rendement adapté à l'introduction d'une nouvelle culture dans certains districts, ont été distribuées. Une liste du contenu des assortiments types et les quantités totales distribuées figurent à l'appendice III.

27. Les partenaires opérationnels de la FAO ont assuré de brèves séances d'orientation (1 à 2 heures) en matière d'utilisation des intrants fournis pour les agriculteurs bénéficiaires. Une formation aux concepts de production agricole moderne fait toujours grandement défaut. Si la majorité des agriculteurs connaissent les pratiques culturales correspondant aux cultures principales et mineures, ils ignorent tout de l'importance de l'utilisation de semences certifiées et d'engrais équilibrés pour un meilleur rendement et l'amélioration des revenus des exploitations. La mission a toutefois constaté qu'il n'existait pas de documentation spécifique relative aux activités de formation, pour ce qui était des assortiments d'intrants, à l'exception de la brochure conçue pour communiquer aux bénéficiaires des informations essentielles sur l'utilisation du vermifuge destiné au bétail.

28. En ce qui concerne l'introduction du tournesol dans le système cultural des zones où il n'avait pas été possible de prendre le blé comme principale culture de la saison Rabi, les agriculteurs ignoraient tout des pratiques de production de cette plante et avaient besoin d'une formation plus détaillée sur les technologies de production y relatives, les indicateurs de maturité et les méthodes de battage et de séchage, ainsi que la commercialisation des produits dérivés du tournesol. En outre, et surtout, il fallait les informer du fait qu'il est nécessaire de racheter des semences hybrides à chaque nouvelle saison.

29. La FAO a manqué une occasion de répondre aux besoins en matière de semences, d'engrais et de protection des plantes des petits cultivateurs de coton des districts affectés par les inondations des ceintures du coton du Pendjab et de Sind, leur récolte de l'année précédente ayant été entièrement détruite.

30. Le maïs est la troisième culture vivrière du Pakistan. Dans certaines régions comme Chitral, Swat, Kohistan, Shangla, Bunir, Dir, Charsadda, Peshawar, Nowshera, etc., on le cultive à grande échelle en été et c'est un élément très important de la sécurité alimentaire de certaines des zones de montagne et de plaine du pays. Là aussi, la FAO aurait sans doute été en mesure d'aider les cultivateurs de maïs dont les récoltes avaient été entièrement détruites.

31. Dans l'ensemble, néanmoins, on peut conclure que les interventions de la FAO destinées à stimuler les activités de production agricoles étaient bien ciblées, et qu'en l'absence de l'appui de l'Organisation, plusieurs agriculteurs vulnérables de différents secteurs des régions affectées par les inondations du Baloutchistan, de KP et du Pendjab, auraient manqué les semis de blé de la saison Rabi 2010-11, et auraient par conséquent dû faire face à de graves pénuries alimentaires, ou auraient été tributaires de l'aide humanitaire.

32. Les intrants destinés à d'autres cultures, notamment le riz, le tournesol et les légumes, étaient eux aussi adaptés aux besoins des ménages affectés par les inondations et répondaient à des besoins nutritionnels et monétaires. Dans l'ensemble, la taille et la qualité des semences, ainsi que la variété des assortiments de la FAO, étaient appropriés.

2.1.3 Efficacité des projets et des intrants de production agricole de la FAO

33. L'objectif global des interventions de la FAO était la relance des activités de production agricole, avec à la clé l'amélioration tant de la situation financière qu'alimentaire des communautés ciblées. Les intrants de production agricole distribués par la FAO ont été efficaces pour ce qui est de la reprise des activités de production agricole, que ce soit pendant la saison Rabi ou la saison Kharif, et les agriculteurs ont effectivement repris des activités de production. Toutefois, il faudra encore du temps et des ressources pour ramener les activités agricoles au niveau qui était le leur avant les inondations.

34. Le rapport d'enquête post-récolte a confirmé l'efficacité des interventions de la FAO en ce qui concerne les taux de germination, qui sont positifs. L'équipe a également vérifié l'efficacité des interventions de la FAO en menant des discussions individuelles et des débats de groupes avec des bénéficiaires des quatre provinces¹⁶. Les entretiens avec les partenaires opérationnels, le personnel des départements gouvernementaux au niveau des districts, des régions et des provinces, ainsi que des réunions organisées avec d'autres parties prenantes, ont donné des retours de même nature.

35. Les rendements positifs des récoltes des bénéficiaires de la FAO ont résulté de l'utilisation de semences de haute qualité (notamment des semences de blé certifiées) et des quantités d'engrais adéquates, ainsi que de facteurs extérieurs comme une meilleure saison de croissance du blé, associée à de bonnes précipitations pour le blé pluvial, des températures clémentes pendant le remplissage des grains, l'absence de tout type de maladie majeure (pour la récolte du blé), des agriculteurs qui travaillaient d'arrache-pied pour relancer leur mode de subsistance, la fertilité des sols améliorée par le limon frais, et par un meilleur accès à l'eau.

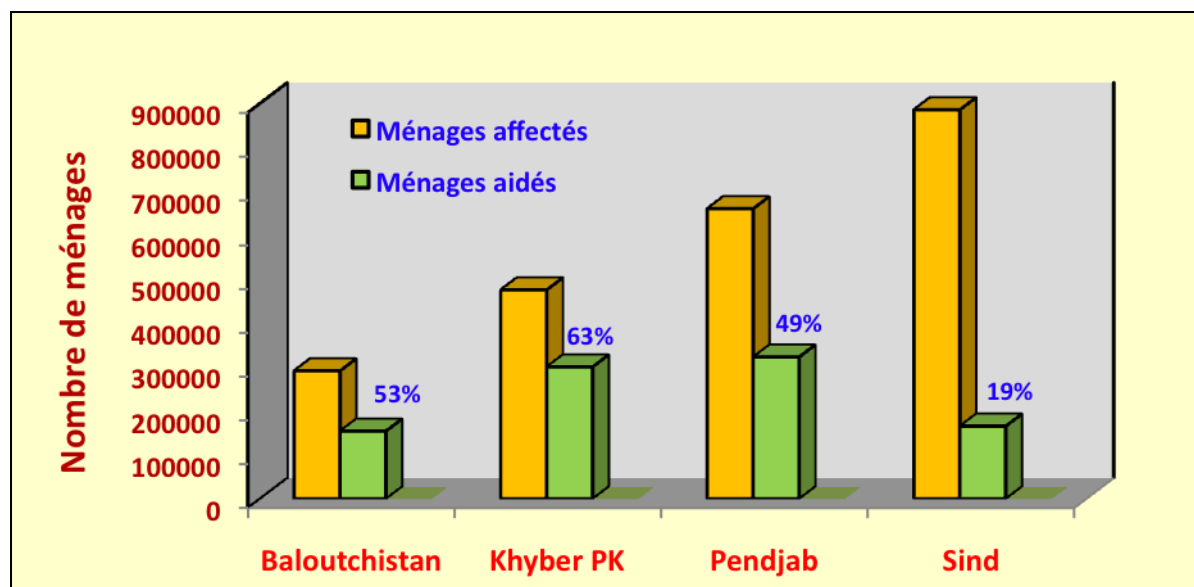
36. Concernant le renforcement des capacités, les documents de projet indiquent que les bénéficiaires pourront suivre des formations. Cependant, la mission a constaté que celles-ci, de trop courte durée et majoritairement assurées sur les points de distribution, sont peu susceptibles de faire vraiment évoluer les connaissances et les pratiques. En outre, la fourniture de matériel de formation semble ne pas avoir été très régulière et avoir été ciblée de façon inefficace, notamment en ce qui concerne le besoin de former les femmes à la culture des semences potagères.

¹⁶ Les taux de germination ont également été mesurés en laboratoire dans le cadre du contrôle qualité des produits achetés.

37. En outre, même si les réponses variaient d'un district à l'autre, les bénéficiaires étaient généralement satisfaits des apports nutritionnels des semences potagères distribuées. Certains d'entre eux ont mis en doute la pertinence et l'adéquation des types de légumes et de leurs variétés: plusieurs personnes interrogées ont déclaré par exemple que les semences de tomate distribuées produisaient des fruits de petite taille qui se gâtaient facilement.

38. Les assortiments d'intrants pour le riz et le tournesol et tous les autres intrants agricoles ont également été bien appréciés, même si la couverture était limitée par rapport au nombre de ménages affectés. Des lacunes dans le ciblage des bénéficiaires, notamment au Sind, et la disparité géographique entre les ménages affectés et les ménages bénéficiant d'une aide, indiquent que les interventions auraient pu être plus efficaces, plus cohérentes et plus équitables.

Figure 2.1-3: Comparaison, par province, des ménages affectés par rapport aux ménages bénéficiant d'assortiments agricoles de la FAO17.



2.1.4 Effets

39. Une mesure quantitative des effets des assortiments agricoles a été rendue possible par des évaluations effectuées auprès des bénéficiaires après les récoltes. Par exemple, pour l'assortiment de semences de blé et légumes: les semences de blé ont bien germé, et avec l'application d'engrais, elles ont produit des rendements plus élevés, avec entre 1 200 et 1 300 kg de blé par acre, ce qui suffisait à subvenir aux besoins d'une famille de 7 personnes (5 adultes et 2 enfants mineurs) pendant 20 à 21 mois¹⁸. Une famille vendait en moyenne entre 500 et 600 kg du blé produit, pour un revenu monétaire se chiffrant entre 12 500 et

¹⁷ Les nombres de ménages affectés proviennent de l'évaluation des besoins suite à une catastrophe, effectuée par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement en octobre 2010. Le nombre de ménages aidés a été calculé à partir des informations détaillées sur les projets fournies par l'Unité des opérations d'urgence et de la coordination de la FAO.

¹⁸ Selon les besoins en blé par personne établis par le Conseil du Pakistan pour la recherche agricole (10 kg par personne et par mois).

15 000 roupies selon le tarif fixé par le gouvernement, soit 1 000 roupies par sac de 40 kg. Un bénéfice supplémentaire de 7 200 à 7 800 roupies était obtenu de la vente de *bhusa* de blé (la paille de blé écrasée dans la batteuse) au tarif de 200 roupies les 50 kg par certains agriculteurs, tandis que d'autres utilisaient le *bhusa* pour nourrir les animaux laitiers et produire ainsi du lait nutritif pour leur foyer.

40. Des semences potagères ont été distribuées aussi bien avec les assortiments de blé que de riz, même si les graines n'ont pas toutes germé ou été correctement utilisées par tous les bénéficiaires. Les jardins potagers étaient principalement gérés par les femmes, avec l'aide des autres membres du foyer, produisant des légumes nutritifs consommés au sein du ménage, donnés à des amis ou des voisins, ou vendus.

41. Au cours de ses visites sur le terrain, l'équipe a constaté que les effets des graines potagères étaient irréguliers; certains bénéficiaires faisaient état de problèmes de germination, qui pourraient être dus au moment choisi pour les semis, à l'état du sol, à un manque de connaissances concernant certains des légumes, ainsi qu'à des problèmes de croissance. Néanmoins, d'autres bénéficiaires ont fait état d'effets positifs.

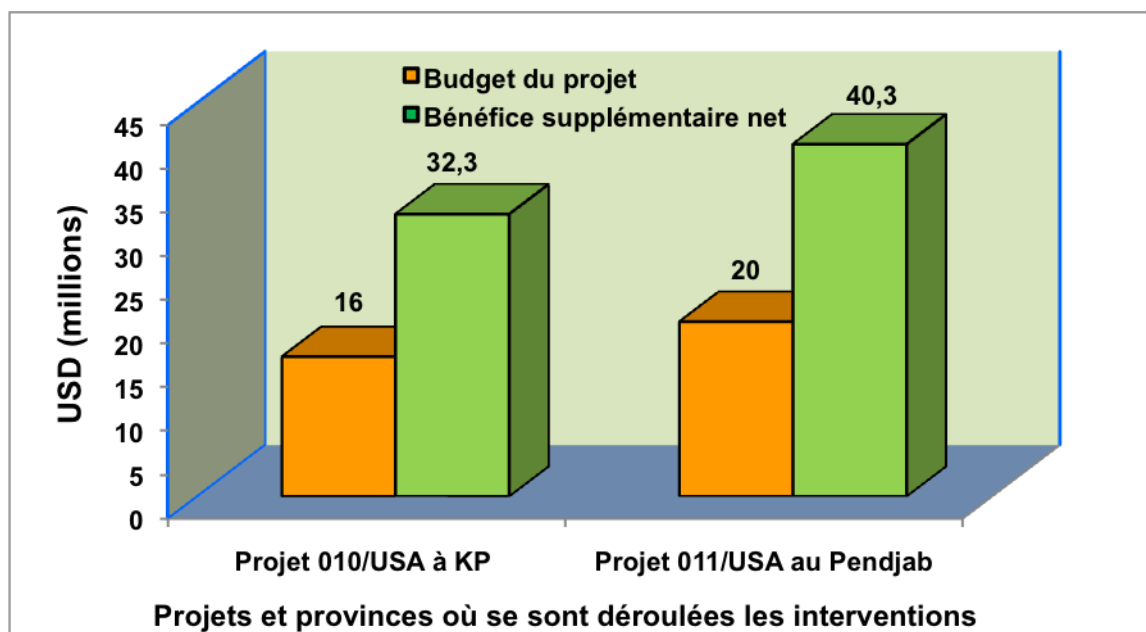
42. On trouvera une analyse détaillée des bénéfices économiques de l'assortiment de blé pour les bénéficiaires (BNF) par rapport aux non bénéficiaires (NBNF) à l'annexe II. Un tableau concis est présenté ci-après (Tableau 2.1-2). Les bénéficiaires ont reçu les intrants gratuitement de la FAO. Toutefois, en supposant que les bénéficiaires achètent eux-mêmes les produits, alors chacun d'eux dépenserait 3 550 roupies de plus que les non bénéficiaires en semences et engrais, mais en retour, ils percevraient un bénéfice net d'une valeur de 10 730 roupies sous la forme de graines supplémentaires et de *bhusa*. L'investissement supplémentaire pour des semences et des engrais de bonne qualité aurait certainement été judicieux, car en plus de récupérer les 3 550 roupies investies, l'agriculteur aurait perçu 10 730 roupies de plus que le non bénéficiaire. Le bénéficiaire aurait dégagé un taux de rentabilité marginal de 302 pour cent sur les frais supplémentaires encourus.

Tableau 2.1-2: Analyse économique de l'assortiment de blé – comparaison des bénéfices: bénéficiaires par rapport aux non bénéficiaires (assortiments financés au titre du projet de l'Agence des États-Unis pour le développement international)

Coûts et bénéfices, par acre	BNF	NBNF	Unité
Coût variable par acre			
Total, coûts variables des graines de blé et engrais	5 800	2 250	roupies
Frais supplémentaires encourus par les BNF	3 550		roupies
Estimation du rendement des graines	1 380	900	kg/ha
Rendement de la paille (calculée sur un taux grain-paille de 1:1.5)	2 070	1 350	kg/ha
Bénéfices bruts par acre par ménage tirés des graines de blé et de la paille	41 055	26 775	roupies
Bénéfice net = bénéfice brut – coût variable	35 255	24 525	roupies
Bénéfice ou revenu supplémentaire pour les BNF = Bénéfice net des BNF – NBNF	10 730		roupies
Taux de rentabilité marginal (TRM %) (Bénéfice supplémentaire /frais supplémentaires)*100	302,25		roupies
Bénéfice net pour les ménages BNF par rapport aux NBNF ne tenant pas compte du coût variable des BNF	16 530		roupies

43. Au vu de l'analyse ci-dessus, les effets globaux des assortiments de blé pour les deux projets de l'Agence des États-Unis pour le développement international ont été estimés pour le total des ménages bénéficiaires aidés et sont présentés dans la Fig. 2.1.4. ci-après:

Figure 2.1-4: Comparaison des budgets de projets et des bénéfices nets pour les ménages bénéficiaires.



44. Les bénéfices globaux estimés pour l'ensemble des 167 300 ménages aidés à KP uniquement avec des assortiments de blé se montaient à 32,3 millions d'USD pour le projet 010/USA et à 40,3 millions d'USD pour les 207 281 ménages du projet 011/USA mis en œuvre au Pendjab. Ces bénéfices dépassent largement les montants budgétaires totaux des deux projets, à savoir 16 et 20 millions d'USD respectivement. La FAO devrait en faire état à l'heure de rechercher davantage de financements pour l'aide aux producteurs agricoles.

2.1.5 Efficience

45. Le coût des intrants pour les semences de blé et les engrais se montait à environ 76 USD par ménage bénéficiaire; le produit ou le rendement des semences de blé était d'environ 1 280 kg. Le bénéfice des récoltes de blé correspondait à $1\,280 \times 25 \text{ Rs/kg} = 32\,000$ roupies, soit l'équivalent de 374 USD, avec un taux coût-bénéfice de 1: 4,9 (uniquement pour les semences) ou de 1: 6,1 (en prenant compte des semences et de la paille)¹⁹.

46. Les interventions étaient plus efficaces que si aucune aide agricole n'avait été apportée, ce qui aurait nécessité des distributions alimentaires de la part du gouvernement ou du PAM à

¹⁹ Il s'agit d'une estimation du coût des intrants: analyse du bénéfice brut, sur la base des prix de soutien fixés par le gouvernement pour le blé, soit 1000 Rs pour 40 kg de semences de blé. Le prix de la paille utilisé dans les calculs a été estimé à 200 Rs pour 50 kg de paille de blé – le rendement de paille a été calculé sur la base du grain: taux de paille de 1 : 1.5. Taux de change de 85 Rs pour 1 USD.

un coût bien plus élevé et en faisant appel à de plus gros moyens logistiques. En outre, le fait de permettre aux ménages de retrouver leur autonomie plutôt que de les laisser vivre d'aumônes présente des atouts psychologiques incalculables.

47. Les activités de production agricole sont majoritairement liées au cycle des saisons, et en général, les retards dans la mise en œuvre nuisent à la pleine réalisation des buts et objectifs des activités prévues; toutefois, en ce qui concerne ces interventions, la mise en œuvre s'est faite en temps voulu, que ce soit pour la saison Rabi ou la saison Kharif, même s'il y a toujours moyen de progresser. Par exemple, dans certains districts, 70 pour cent des semences de blé ont été distribuées pendant la première semaine de décembre, ce qui indique que le blé a été semé environ 3 semaines après le 15 novembre, dernier jour de la période de semis optimale. Autrement dit, dans ces régions, les agriculteurs ont obtenu un rendement de 300 à 400 kg de moins que s'ils avaient semé le blé entre le 1^{er} et le 15 novembre, soit si la FAO avait distribué les semences à temps, plutôt que de justesse.

48. La FAO et les partenaires opérationnels argueront sans doute du fait que les champs étaient encore inondés à la date optimale de semis du blé, mais il n'en était certes pas ainsi dans tous les secteurs de KP²⁰ et dans les districts du Pendjab affectés par les inondations, où dès le 10 novembre, les eaux qui recouvraient environ about 65 pour cent de la région s'étaient retirées²¹.

49. Une autre raison du retard des semis généralement avancée par les parties prenantes de la mise en œuvre est le fait que le blé succédant au riz dans le système cultural « riz – blé », ou au coton dans le système « coton – blé », est planté très tard, fin novembre et début décembre. Cependant, pour la saison Rabi qui a fait suite aux inondations ayant détruit les récoltes de coton et de riz, la plupart des champs étaient en jachère, et les agriculteurs auraient pu planter le blé plus tôt et obtenir de meilleurs rendements.

2.1.6 Durabilité des interventions de la FAO dans le secteur des cultures

50. Les interventions menées dans le secteur des cultures auront des effets prolongés sur la production agricole pour les ménages du point de vue de leur sécurité alimentaire. Les semences distribuées par la FAO étaient des variétés autopollinisées améliorées (à l'exception des graines de tournesol). Ces semences achetées peuvent être réutilisées pendant 3 à 5 ans si on s'applique un peu à nettoyer les champs en arrachant les mauvaises herbes, en retirant les plantes malades et en déterrants les rejets, et si on récolte et on entrepose les variétés améliorées séparément, ce qui permet d'éviter le mélange mécanique avec d'autres variétés pendant le battage, le nettoyage et l'entreposage (ce qui aurait dû être enseigné aux bénéficiaires lors de leurs séances de formation).

51. Les bénéficiaires de l'intervention graines de tournesol ne peuvent pas réutiliser les semences, car il s'agissait d'un hybride, et le rendement de l'année suivante serait inférieur

²⁰ Il convient également de noter que dans certains secteurs de KP, il reste entre 1m et 1,5m de limon alluvial à la surface des champs (par exemple dans les districts de Charsadda et Nowshera) qui en séchant a formé des strates de boue impossibles à labourer. De la même manière, dans des zones de collines et de montagnes, la couche arable a été emportée par les inondations éclair.

²¹ *Pakistan floods/rain 2010: Rapid crop damage assessment, Series n° 1*. Publication conjointe de la FAO et de SUPARCO. Parution du 30 septembre 2010.

de 15 à 20 pour cent si le produit de la graine de tournesol de la FAO était utilisé pour semer la culture suivante. Cette information sur les graines hybrides aurait dû être clairement diffusée lors de la formation, mais certains témoignages de bénéficiaires donnent à penser qu'il n'en a pas été ainsi. Quoi qu'il en soit, on espère que cette nouvelle culture sera adoptée par certains des bénéficiaires maintenant qu'ils ont une idée des bénéfices monétaires qu'elle est susceptible de générer.

52. La distribution de semences potagères aura également des effets durables au niveau des changements de pratique, car certains bénéficiaires ont déclaré qu'à l'avenir, ils comptent planter quelques légumes pour l'usage domestique et la vente sur les marchés locaux.

53. Les agriculteurs n'appliquent généralement que de l'engrais uréique, mais ayant remarqué la plus grande productivité obtenue grâce à l'utilisation de l'assortiment de la FAO contenant à la fois de l'urée et du DAP, certains des agriculteurs commenceront à utiliser du DAP au cours des années à venir pour continuer d'obtenir des rendements plus élevés, accroître la productivité agricole et générer des retours plus substantiels. En outre, le phosphore reste immobile dans le sol, et contrairement à l'azote, il ne disparaît pas avec la lixiviation, ainsi, s'il n'est pas entièrement utilisé par la culture à laquelle il est appliqué, il améliorera la productivité de la récolte suivante, assurant un bénéfice prolongé aux agriculteurs pour la campagne agricole suivante.

2.1.7 Utilité du matériel normatif de la FAO

54. Les informations et les directives techniques sur la production des récoltes et l'agriculture comprenant du matériel conçu par la FAO-Pakistan et le Siège ont été jugées bien adaptées au contexte pakistanais. Néanmoins, l'équipe d'évaluation a constaté que les partenaires opérationnels, les fournisseurs de semences, les vulgarisateurs et les directeurs de programmes de la FAO ou partenaires opérationnels étaient très peu versés dans le domaine des semences, et la publication de la FAO *Seeds in Emergency: A Technical Handbook*, ou le matériel normatif sur les bonnes pratiques, disponible auprès des chercheurs locaux ou des instituts de recherche internationaux comme le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) n'étaient probablement pas utilisés.

55. Il convient de relever que la FAO a produit et/ou adapté certaines informations techniques comme les directives liées à la saison Kharif, le matériel de production pour les cultures et les légumes Rabi, les calendriers agricoles, les listes des variétés recommandées pour les différentes cultures, et d'autres publications destinées à l'usage du personnel, des partenaires opérationnels, des organisations communautaires et des agriculteurs sachant lire. Certains partenaires opérationnels n'avaient jamais travaillé dans le domaine de l'agriculture, et d'autres ne disposaient pas de personnel agricole expérimenté doté des compétences techniques nécessaires à la mise en œuvre des programmes de la FAO. Ces partenaires en particulier auraient dû bénéficier d'informations et d'orientations techniques, mais il est peu probable que celles-ci leur aient été fournies.

2.1.8 Enseignements tirés de l'expérience et bonnes pratiques

- La distribution trop tardive des semences réduit les effets bénéfiques de l'intervention. Dans l'idéal, les semences devraient être distribuées avant les semis ou au début de la période optimale d'ensemencement.
- La distribution de semences de blé certifiées a contribué à une meilleure germination, une tenue parfaite des plantes et un rendement quasi maximal, et il conviendrait de la réitérer lors de futures interventions.
- La distribution de semences certifiées en temps voulu à KP, et l'utilisation équilibrée d'engrais, ont manifestement donné lieu à un meilleur rendement de blé et à des retours plus substantiels.
- Il existe des recommandations claires concernant les variétés, émises par le département de l'agriculture / les obtenteurs pour les différentes zones écologiques, et ces recommandations devraient être respectées.
- En cas de distribution de semences hybrides, il est important d'expliquer clairement aux agriculteurs que les grains produits ne devraient pas être utilisés pour les semis à la saison suivante, étant donné que cela donnerait lieu à un rendement inférieur.
- La mission considère le recours à des enquêtes post-distribution et post-récolte pour documenter le bon ciblage, la pertinence, la qualité et l'adéquation des interventions, ainsi que leur efficacité, leur efficience et leurs effets, comme une bonne pratique.

2.1.9 Occasions manquées

56. Comme on l'a vu plus haut, de grands nombres de producteurs de coton ont perdu leur précédente récolte: la FAO aurait dû fournir certains intrants sous forme de semences, d'engrais et de matériel de protection des plantes aux producteurs de coton les plus pauvres. De la même manière, il eût fallu venir en aide aux agriculteurs de subsistance pauvres des terres d'altitude, là où il n'est possible de cultiver que du maïs.

57. La FAO a également manqué l'occasion de distribuer des semences de bonne qualité pour les cultures de fourrage alternatives comme le trèfle d'Alexandrie²² et l'avoine, le trèfle de Perse avec de l'orge, et le trèfle d'Alexandrie avec de l'avoine et des mélanges d'herbe d'orge en septembre-octobre, ce qui aurait fourni du fourrage frais nutritif à partir de novembre-décembre et sans doute jusqu'en avril-mai. Ainsi, les bénéficiaires auraient disposé de fourrage bien avant les distributions d'aliments pour animaux de la FAO. Les semences destinées à soutenir la production de fourrage mélangé herbe/légumes auraient été bien plus économiques.

58. Enfin, l'occasion de renforcer les capacités des communautés d'agriculteurs grâce à des travaux de vulgarisation agricole n'a pas été pleinement exploitée. Il aurait notamment été envisageable de créer du matériel éducatif en anglais, en ourdou et dans les langues locales. Bien que cela ait été fait dans certains districts, comme dans le cas de l'assortiment de riz de Shikarpur par l'EDO, et l'assortiment de tournesol en Sind par l'Organisation d'aide rurale de Sind (SRSO), il était possible d'en faire beaucoup plus.

²² Le trèfle d'Alexandrie est parfois dénommé *berseem* et le trèfle de Perse *shaftal*.

2.2 Élevage

59. D'après l'évaluation des dégâts et des besoins après les inondations de 2010 réalisée par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement, avec l'appui de la FAO, ces inondations auraient entraîné des pertes directes et indirectes de 600 millions de dollars EU dans le secteur de l'élevage. Ce chiffre représente 11 pour cent des pertes totales enregistrées pour le secteur agricole²³.

60. Les taux de mortalité les plus élevés parmi le cheptel de ruminants ont été enregistrés dans les plaines du Baloutchistan. Dans cette région le niveau des eaux est monté rapidement et il n'y avait que peu de terrains surélevés pouvant servir de refuge au bétail. Dans le Khyber Pakhtunkhwa les crues soudaines ont été la cause principale de la mort du bétail. Dans le Pendjab moins d'animaux ont péri car ils ont eu plus facilement accès à des terrains surélevés. Bien que les inondations aient gagné plus lentement le Sind, la mortalité y a été plus élevée que dans le Pendjab, notamment pour les volailles, encore une fois à cause de l'absence de terrains surélevés. Au total, près de 1,5 million de grands et petits animaux et près de 10 millions d'oiseaux de basse-cour ont péri. Les femmes, qui traditionnellement jouent un rôle actif dans l'élevage, ont été particulièrement touchées par les pertes dans le secteur de l'élevage et la faible productivité ultérieure. Le tableau 2.2.1 ci-dessous présente les pertes estimées par province:

Tableau 2.2-1: Pertes dans le secteur de l'élevage par Province

Élevage / Étangs de pisciculture	Khyber Pakhtunkhwa	Baloutchistan	Pendjab	Sind	Chiffres à l'échelon national
Grands animaux (bovins, buffles, chevaux, ânes, camélidés)	72 400	139 600	2 300	93 700	315 610
Petits animaux (ovins, caprins)	67,80	1 036 700	2 500	81 900	1 208 380
Volailles	621 300	635 500	2 012 000	6 895 100	10 279 730
Valeur des étangs de pisciculture (roupies)	13 m	s/o	319 m	49 m	381 m

61. Après les inondations, l'accès aux aliments et au fourrage pour le bétail était différent d'une région à l'autre. De façon générale, c'était dans les zones où l'eau avait stagné que la situation était la plus difficile. Au départ les stratégies visant à faire face à la situation ont consisté notamment à nourrir les animaux avec le reste des cultures sur pied, l'herbe en bordure de route et les feuilles des arbres. Dans les zones d'accès facile des voisins et des philanthropes auraient fourni de la paille de blé, du fourrage et d'autres types d'assistance. Les ménages touchés par les inondations ont également acheté du fourrage ou des aliments composés appelés localement « Wanda ». Le Wanda est principalement produit dans le Pendjab mais est acheminé par camion dans tout le pays. Sa composition varie mais il

²³ Évaluation des dégâts et des besoins après les inondations de 2010, Banque mondiale et Banque asiatique de développement

contient normalement les ingrédients suivants: tourteau et farine de coton et de colza, son de blé, grains et gluten de maïs, mélasses et sel. Dans certaines zones, le manque d'espace pour les animaux dans les camps d'hébergement accueillant les ménages déplacés était également un problème.

62. L'endettement chronique est élevé chez les paysans pauvres et les revenus provenant de la vente forcée du cheptel ont servi avant tout à acquérir des vivres, et ensuite à acheter ou à réparer des avoirs productifs et à se procurer des intrants. Les ventes de cheptel après une catastrophe sont normales. D'après l'évaluation du relèvement après les inondations réalisée par le PAM et la FAO en mars 2011, environ un ménage sur cinq a vendu des animaux juste après les inondations. Parmi ces ménages, plus de la moitié ont indiqué avoir vendu moins de 25 pour cent des animaux d'élevage, alors que 20 pour cent des ménages ont vendu plus de 50 pour cent du cheptel. L'attrait de l'élevage pour les agriculteurs s'explique en partie par le fait que le cheptel peut rapidement se convertir en capital en temps de crise. Cependant après une catastrophe à grande échelle il arrive que les prix s'effondrent. Juste après les inondations de 2010, la baisse des prix des animaux d'élevage a varié de 30 pour cent à plus de 80 pour cent selon l'accessibilité, la demande et le volume des ventes forcées. La durée de cette chute des prix a été variable. Cette baisse aurait duré moins de 10 jours dans certaines régions du Khyber Pakhtunkhwa mais plus longtemps dans le Sind. Dans l'ensemble les prix se sont rétablis rapidement, et, à partir de septembre 2011, les prix des animaux et des produits de l'élevage étaient tous bien plus élevés que les niveaux enregistrés avant les inondations.

2.2.1 *Interventions de la FAO*

63. La FAO est intervenue dans le secteur de l'élevage en distribuant des lots à près de 300 000 ménages. Les tableaux 2.2.2 et 2.2.3 indiquent la nature des produits destinés à l'élevage distribués aux ménages par province, la date de leur distribution, ainsi que leur coût.

Tableau 2.2-2: Récapitulatif des produits destinés à l'élevage distribués aux ménages dans les régions inondées.

Produit	Quantité par ménage	Nombre total de ménages ayant reçu le produit	Coût des produits pour la FAO (USD)
Aliments composés (sac de 60 kg)	60 à 240 kg - la grande majorité des bénéficiaires ayant reçu 120 kg (de quoi nourrir 2 bovins adultes pendant 1 mois)	290 665	14 010 226
Matériel pour abri - corde en plastique (30m) et bâche en plastique (4 x 5m)	1 corde + 1 bâche	49 760	288 099
Vermifuge, bolus de 2,5 mg d'albendazole	10 bolus (déparasitage de 2 bovins adultes ou de 10 ovins/caprins)	224 325	192 246
Semences de fourrage - d'avoine	8 kg - suffisant pour une parcelle de 0,1 ha maximum	133 570	2 354 197

	(16 kg pour 0,2 ha distribués seulement dans le Baloutchistan)		
Remplacement des volailles - 10 poules, 2 coqs, 50 kg d'aliment pour volaille	1 lot de 12 volatiles + aliment pour volaille par ménage	5 274	≈360 000

Tableau 2.2-3: Distribution de produits par province et date approximative de distribution.

Province	Produits inclus dans les lots	Nombre de ménages ayant reçu chaque produit	Dates de distribution approximatives
KP	Aliments composés pour animaux	91 300	18 300 ménages ont reçu 60 kg d'aliments pour animaux en sept./oct. 2010. Les aliments pour animaux ont principalement été distribuée en mars/avril 2011 (voir tableau 2.2-4). Les vermifuges et le matériel pour abri ont été principalement livrés dans les entrepôts des partenaires opérationnels vers la fin 2010 mais distribués plus tard avec les aliments composés fév./avril 2011
	Vermifuge	73 000	
	Abri (corde + bâche)	39 000	
	Semences de fourrage (avoine)	0	
	Volailles	0	
Pendjab	Aliments composés pour animaux	63 440	Distribution débutée en fév. 2011, majeure partie distribuée en mars/avril 2011 (voir tableau 2.2.4) Livraison quasi intégrale aux partenaires opérationnels vers la fin 2010 mais distribution avec les aliments composés comme ci-dessus Fourrage, déc. 2010
	Vermifuge	15 440	
	Abri (corde + bâche)	3 000	
	Semences de fourrage (avoine)	15 440	
	Volailles	0	
Baloutchistan	Aliments composés pour animaux	84 290	Distribution débutée en fév. 2011, majeure partie distribuée en mars/avril 2011 Livraison quasi intégrale aux partenaires opérationnels vers la fin 2010 mais distribution avec les aliments composés comme ci-dessus Fourrage, déc. 2010
	Vermifuge	84 290	
	Abri (corde + bâche)	4 760	
	Semences de fourrage (avoine)	78 930	
	Volailles	0	
Sind	Aliments composés pour animaux	51 635	Distribution débutée en fév. 2011, majeure partie distribuée en mars/

			avril 2011
	Vermifuge	51 635	Livraison quasi intégrale aux partenaires opérationnels vers la fin 2010 mais distribution avec les aliments composés comme ci-dessus
	Abri (corde + bâche)	3 000	
	Semences de fourrage (avoine)	38 600	Fourrage, déc. 2010
	Volailles	5 274	Volailles à partir de la mi-septembre 2011

64. Les distributions ont été réalisées par 16 partenaires opérationnels. Les critères de sélection des bénéficiaires fournis par la FAO aux partenaires opérationnels étaient les suivants:

- Être touché par les inondations et pratiquer l'élevage.
- La préférence sera accordée aux petits paysans élevant des ruminants en lactation/gestation.
- La préférence sera accordée aux ménages vulnérables pratiquant l'élevage (sans-terres, ménages dirigés par une femme ou une personne âgée, et personnes handicapées).
- Les agriculteurs disposant de ressources limitées pour acheter des aliments/médicaments pour leurs animaux.

Les aliments composés étaient de loin les produits pour l'élevage les plus coûteux ayant été distribués. Chaque lot de 120 kg distribué avait une valeur d'environ 3 500 roupies ou 42 USD pour chaque bénéficiaire. En revanche, le vermifuge fourni à chaque ménage valait moins de 1 USD et la bâche en plastique valait environ 6 USD.

2.2.2 *Pertinence*

65. Les évaluations préliminaires des dégâts causés à l'agriculture compilées en septembre 2010 ont recensé les besoins immédiats, ainsi qu'à moyen et long terme, des paysans touchés par les inondations. Les rations d'aliments composés pour animaux, les vaccins, les vermifuges, et la fourniture d'abris provisoires pour le cheptel ont tous été considérés comme correspondant à des besoins immédiats. La distribution d'oiseaux de basse-cour a été considérée comme répondant à un besoin à moyen terme. Le repeuplement des ruminants, la construction et la réparation des abris pour les animaux ainsi que la reconstruction des centres vétérinaires correspondaient quant à eux à des besoins à plus long terme.

66. Sur la base de ces évaluations, la FAO a défini les objectifs de son intervention d'urgence (protéger et restaurer la productivité des animaux survivants pour les ménages vulnérables des zones rurales) et a planifié ses activités. Les interventions convenues étaient acceptables à l'aune des capacités mêmes de la FAO et de ses préférences en terme de mise en œuvre, c'est à dire qu'elles étaient solides sur le plan technique, et uniformisées, et que les produits correspondants pouvaient être achetés à grande échelle et, avait-on pensé, distribués rapidement par les partenaires opérationnels. Cette uniformisation et cette distribution de masse semblaient également convenir aux donateurs.

67. Les fonds disponibles pour le secteur de l'élevage ont essentiellement servi à l'achat des aliments composés pour animaux et à la distribution. Selon le raisonnement sous-tendant les propositions de la FAO, ces aliments supplémentaires permettraient, à condition d'un approvisionnement rapide, de réduire les ventes et l'abattage forcés, protégeant ainsi les ressources productives de l'élevage. Il s'agissait là d'un argument de poids pour débloquer rapidement des fonds, car les bienfaits nutritionnels et financiers dérivés de l'élevage pouvaient potentiellement sauver des vies et garantir les moyens d'existence. Les aliments composés pour animaux permettraient de restaurer la santé et la productivité du cheptel tout en soutenant les femmes à l'intérieur des ménages. L'utilité des aliments composés était étroitement liée au calendrier des opérations. Elle était à son plus haut niveau immédiatement après les inondations lorsque les personnes étaient déplacées, et que l'argent et les aliments pour le bétail manquaient.

68. Les capsules vermifuges d'albendazole sont relativement faciles à manipuler et à distribuer. Les animaux souffrant d'une parasitose ou d'une distomatose hépatique présentent une détérioration de leur état corporel et dans ce cas le déparasitage des animaux est nécessaire. Chez les animaux sains le traitement n'est pas nocif. Malheureusement, au Pakistan, les petits paysans n'ont pas l'habitude d'utiliser les capsules. Ils préfèrent utiliser les traitements vermifuges liquides. Cette méconnaissance a rendu difficile l'administration de l'albendazole et a semé la confusion quant au dosage correct.

69. Les abris temporaires fournis sous forme de bâches et de cordes ont pu servir de protection contre le vent et la pluie ou contre le soleil selon la région. Dans le Khyber Pakhtunkhwa, les animaux ont besoin d'un abri pour se réchauffer pendant l'hiver, et dans les provinces plus au sud ils en ont besoin pour se mettre à l'ombre, notamment les bovins et les ovins.

70. Actuellement, le Pakistan est le troisième plus gros producteur de lait dans le monde. Les pénuries de produits alimentaires de qualité pour le bétail est un problème récurrent dans presque tout le pays. Il était donc pertinent de fournir des semences d'avoine et de sorgho pour la production fourragère ainsi qu'une formation relative à leur utilisation. Toutefois, comme pour les semences de blé, la pertinence, l'efficacité et l'impact de cette distribution dépendait largement de l'opportunité de la date des semis.

71. Le remplacement des volailles a commencé à la mi-septembre 2011, dans le cadre d'un programme de relèvement financé par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (OSRO PAK 018 SWE). Bien que l'équipe d'évaluation n'ait pas été en mesure de rendre visite à des ménages ayant reçu cette aide, il semble que cette initiative ait bénéficié des leçons tirées des activités de remplacement des volailles réalisées après le tremblement de terre de 2005, pour lesquelles on avait enregistré des taux de mortalité élevés. Le remplacement des volailles est une intervention extrêmement pertinente eu égard à l'objectif de la FAO sus-mentionné. Si les femmes des ménages vulnérables sont ciblées, la volaille peut améliorer la nutrition de la famille et dégager des revenus sur le long terme. Les femmes ayant répondu à l'évaluation détaillée des moyens d'existence réalisée en juin 2011, ont fréquemment accordé une grande importance à la perte des activités économiques liées à la volaille après les inondations, plus souvent que les hommes.

72. Il convient d'évoquer deux domaines que les interventions d'urgence de la FAO n'ont pas couverts. Tout d'abord la vaccination du cheptel et ensuite la remise en état de

l'aquaculture. Les autorités vétérinaires provinciales sont chargées de la vaccination des animaux d'élevage et, malgré un manque chronique de ressources, elles réussissent chaque année à vacciner un nombre important d'animaux contre les maladies transmissibles courantes. Cette couverture vaccinale fut le principal facteur expliquant que les apparitions de foyers infectieux n'ont pas été plus nombreuses que lors de n'importe quelle période normale suivant la mousson. Rétrospectivement, la décision de la FAO de ne pas financer de campagne de vaccination du bétail fut une bonne chose.

73. Les étangs de pisciculture et les écloseries ont été gravement endommagés par les inondations. La valeur des pertes occasionnées par la destruction des étangs de pisciculture était estimée à 381 millions de roupies pakistanaises²⁴. Il est généralement convenu que les étangs de pisciculture sont la propriété de ménages plus aisés qui sont en mesure de les remettre en état eux-mêmes. La remise en état des écloseries est un bien public, et d'autres donateurs et d'autres organisations semblent appuyer convenablement cette activité de relèvement²⁵.

2.2.3 *Efficacité*

74. Bien que les initiatives prévues par la FAO dans le domaine de l'élevage aient été pertinentes, elles se sont avérées quasiment inefficaces par rapport à l'objectif fixé. Ceci s'explique principalement par des retards dans les achats et la distribution.

75. La composante la plus grande et la plus coûteuse des interventions dans le domaine de l'élevage correspondait aux aliments composés. La FAO a réussi à distribuer son premier lot d'aliments pour animaux dans de très bons délais en utilisant des fonds du CERF et de la Belgique (OSRO/PAK/007/CHA, OSRO/PAK/006/BEL). En septembre 2010 un peu plus de 1000 tonnes d'aliments pour animaux avaient été distribuées dans trois districts du Khyber Pakhtunkhwa. L'équipe d'évaluation s'est rendue dans des villages du district de Charsadda ayant reçu ces produits et les bénéficiaires ont indiqué que les résultats étaient excellents pour ce qui était de l'amélioration de la production laitière, de la santé et de l'état de leur bétail. Malheureusement, l'efficacité fut réduite à cause d'erreurs d'inclusion faites lors de la sélection des bénéficiaires (pour de plus amples détails à ce sujet se reporter à la section 2.7 sur le ciblage des bénéficiaires et à la section 3.4 sur le suivi).

76. La majeure partie des aliments composés achetés (42 072 tonnes) a été distribuée en mars et en avril 2011 (voir tableau 2.2.4 ci-dessous):

Tableau 2.2-4: Livraison des aliments composés aux partenaires opérationnels par mois

Mois de livraison	Tonnes d'aliments composés enrichis en minéraux
septembre 2010	1 098
janvier (un lot le 31 janvier 2011)	1 192

²⁴ Évaluation des dégâts et des besoins après les inondations de 2010, Banque mondiale et Banque asiatique de développement

²⁵ Un projet FAO a été proposé dans ce domaine mais n'a pas été financé.

février 2011	6 654
mars 2011	18 870
avril 2011	14 258

77. Les centaines de milliers de paysans qui ont reçu des aliments composés ont particulièrement apprécié cet intrant. Les aliments pour animaux étaient de bonne qualité. Pendant les 20 à 30 jours au cours desquels les animaux ont été nourris avec les aliments pour le bétail, en plus de l'herbe grasse du printemps, leur état corporel s'est amélioré et leur rendement laitier a augmenté. Les éleveurs ont indiqué que les rendements laitiers avaient augmenté de 2 litres maximum par jour. Cela a représenté un soutien nutritionnel précieux pour les ménages. Selon la FAO²⁶ la vente de lait a apporté un revenu supplémentaire de 90 roupies par jour, soit environ 3000 roupies au cours du mois pendant lequel les aliments pour le bétail étaient disponibles. Toutefois, de façon générale, pour ce qui est de la réalisation des objectifs de la FAO et des donateurs, cette intervention n'a ni protégé le cheptel survivant ni restauré sa productivité. Au moment où les aliments pour le bétail ont été distribués, la végétation de printemps avait poussé en abondance et elle aurait suffi à protéger et à remettre sur pied le cheptel. Quant à savoir si un autre type d'intervention aurait pu avoir un impact plus important et plus durable sur les moyens d'existence, la question est débattue dans la section relative à l'efficacité.

78. On ignore quelle a été l'efficacité globale du vermifuge fourni. Comme le traitement a été administré avec les aliments composés, les améliorations constatées sur le plan de la santé et de l'état des animaux ne peuvent pas être attribuées au seul vermifuge²⁷. Certains animaux traités n'auraient pas eu besoin du traitement anthelminthique. Environ la moitié des bénéficiaires, notamment les femmes interrogées par l'équipe d'évaluation, n'ont pas administré à leur cheptel la dose correcte du vermifuge, et, surtout, ils n'ont pas été en mesure de dire pour quelle condition clinique le médicament était utilisé.

79. Bien que le produit ait été livré en décembre, la majorité des partenaires opérationnels de la FAO n'ont pas distribué le vermifuge, ni, lorsqu'il était disponible, le matériel pour abri avant d'avoir reçu les aliments composés pour animaux. Dans de nombreux cas le matériel pour abri et le vermifuge sont restés dans les entrepôts des partenaires opérationnels pendant 3 à 4 mois. Même si le plus efficace aurait été de distribuer les abris immédiatement après les inondations, le matériel aurait tout de même pu être utilisé à bon escient par la suite. Les partenaires opérationnels ont expliqué qu'ils n'avaient pas distribué le matériel pour abri et les produits vermifuges séparément à cause d'un manque d'information de la part de la FAO au sujet de la date précise de la livraison des aliments composés pour animaux (« Ca va arriver très bientôt ») et à cause des coûts financiers, logistiques et de communication supplémentaires liés à une distribution préalable à celle des aliments composés.

80. Aucun des bénéficiaires interrogés n'a dit avoir utilisé le matériel pour abri pour protéger ses animaux d'élevage. Beaucoup ont mis de côté la bâche ou bien l'ont utilisée pour protéger de la pluie la paille de blé de la récolte d'hiver de 2011. Les paysans reconnaissent

²⁶ Évaluation des bénéficiaires FAO/TCER. Juin 2011.

²⁷ D'après une évaluation (rapport du CERF de février 2009) réalisée au Baloutchistan après le tremblement de terre de 2008, "la plupart des propriétaires de bétail n'ont noté aucune amélioration de la santé de leurs animaux grâce au vermifuge".

toujours la valeur d'une bonne bâche en plastique et en trouve toujours une utilité. Toutefois de nombreux bénéficiaires se sont plaint de la qualité de la corde en plastique fournie.

81. Les nouvelles variétés d'avoine introduites au Pakistan au cours des vingt dernières années fournissent un bon fourrage d'hiver. L'avoine comble un déficit nutritionnel en constituant un bon aliment pour le bétail en décembre et janvier (les mois d'hiver). Cependant, pour jouer ce rôle, l'avoine doit être plantée entre le 15 octobre et le 15 novembre²⁸. Les semences d'avoine ont principalement été livrées aux partenaires opérationnels à la fin décembre. Cela a fortement réduit l'efficacité. Dans le Pendjab et le Sind les bénéficiaires ont signalé que les taux de germination et les rendements ont été mauvais à cause des faibles températures au moment des semis.

82. En mars et en avril 2011, la FAO a distribué une petite quantité de sorgho (26 tonnes dans le Khyber Pakhtunkhwa; 13 tonnes dans le Baloutchistan; 18 tonnes dans le Sind). Le sorgho fournit un fourrage vert précieux en été, alors que son foin alimente le bétail en hiver et que ses grains peuvent servir à nourrir la volaille. Par conséquent, il a la capacité d'apporter une précieuse contribution au relèvement rapide.

2.2.4 *Impact*

83. Comme indiqué ci-dessus, à cause des retards enregistrés dans la livraison et la distribution, l'impact direct des interventions de la FAO dans le secteur de l'élevage s'est avéré faible. Des bénéfices positifs ont toutefois vu le jour. De nombreux bénéficiaires n'avaient jamais utilisé d'aliments composés auparavant et la distribution a été un bon exemple de ce que les aliments complémentaires peuvent apporter aux animaux lactants.

84. Cependant, la FAO a raté l'occasion de fournir des informations de bonne qualité aux paysans sur la façon d'augmenter les rendements laitiers à plus long terme, d'améliorer les paramètres économiques de la production de lait et d'accéder aux marchés du lait. Actuellement les rendements obtenus en nourrissant des races non améliorées avec des aliments composés de qualité ne justifient pas les coûts de ces aliments. Une augmentation de revenu d'environ 6 000 roupies (deux bufflonnes produisant 2 litres supplémentaires de lait par jour pendant un mois) couvrirait à peine le coût des aliments pour animaux s'ils devaient être achetés par les filières normales. La FAO a réussi à obtenir un prix de gros à l'achat d'environ 4 000 roupies pour 120 kilos livrés. L'achat de quantité moindre coûtera plus cher et cela absorberait tout bénéfice potentiel. Cela ne veut pas dire que la production laitière n'est pas rentable au Pakistan. En témoignent les nombreux exemples de petits paysans qui vendent leur lait quotidiennement à des coopératives et des entreprises comme Engro Foods Ltd et Nestlé. Cependant, l'essor de la productivité et de la rentabilité dépend d'une série de facteurs allant de l'amélioration génétique des animaux, à la santé animale, en passant par la nutrition, l'état des étables, et les débouchés.

²⁸ Dost, M. 2004. Fodder Oats in Pakistan, <http://www.fao.org/docrep/008/y5765e/y5765e0a.htm>

2.2.5 Efficiency

85. Le succès de l'intervention de la FAO dans le secteur de l'élevage dépendait de l'efficacité de l'achat et de la livraison des aliments composés pour animaux. Ce processus mérite donc un examen plus détaillé.

86. Chacun sait qu'il est difficile de gérer les achats d'aliments composés au cours d'une intervention d'urgence. Les problèmes récurrents sont les suivants: qualité sanitaire et frelatage du produit, faible capacité à augmenter soudainement la production, avaries au cours du transport, et enfin ponctualité de la livraison. Le Bureau de la FAO au Pakistan avait déjà eu affaire à des difficultés liées à l'achat d'aliments composés. Par exemple, après les inondations d'août 2008 dans la province de la Frontière du Nord-Ouest, la FAO avait dû se retourner contre les fournisseurs après que des tests avaient montré que les premiers lots d'aliment pour animaux étaient de qualité inférieure à la norme. À l'inverse, l'évaluation de la réponse de la FAO dans le Baloutchistan en 2008 après le tremblement de terre a conclu que la distribution d'aliments pour le bétail avait permis d'éviter les ventes forcées et de réduire la malnutrition des animaux. Grâce à ces expériences précédentes, la FAO a pu rapidement proposer une formule d'aliment composé appropriée dans le cadre de ses interventions après les inondations de 2010 et a reçu une première livraison²⁹ d'un peu plus de 1 000 tonnes avant la mi-septembre 2010. Ce fut remarquablement efficace. Les bénéficiaires ayant reçu les aliments pour animaux ont signalé que cette intervention avait eu un bon impact.

87. Avec l'arrivée de fonds importants, le volume des commandes d'aliments composés a augmenté et, pour différentes raisons (disponibilité insuffisante au niveau national, manque de fiabilité des fournisseurs, et disqualification d'un fournisseur national exclu par erreur³⁰ de l'appel d'offre), une procédure de passation de marché a été lancée à l'échelon international (le 31 octobre 2010), le Service des contrats et achats émettant les bons de commande les derniers jours de 2010. Les négociations relatives aux conditions de livraison et de paiement se sont poursuivies jusqu'en janvier 2011 et les livraisons ont commencé à la fin du mois. Un autre facteur expliquant le retard était lié au fait que le coût des aliments composés pour animaux a d'abord été sous-estimé dans le plan d'intervention et les accords y afférents. Résultat: il a été nécessaire de procéder à des révisions budgétaires, à la fois avec les donateurs et avec les partenaires opérationnels. Le tableau 2.2-4 présente le calendrier des livraisons. Au moment de la livraison de la majeure partie des aliments en mars et en avril 2011, la situation de crise concernant les aliments pour animaux n'était plus d'actualité.

88. L'équipe d'évaluation pense que la FAO a eu la possibilité de changer de cap jusqu'au 31 décembre, date de l'émission des bons de commande. Toutefois, cela aurait été une décision difficile à prendre car cela aurait encore supposé une nouvelle négociation des accords conclus avec les donateurs et des protocoles d'accord signés avec les partenaires opérationnels. Dans de nombreuses zones, les listes de bénéficiaires avaient déjà été dressées.

²⁹ Fonds provenant de la Facilité alimentaire de l'UE et de la Belgique. OSRO/PAK/006/BEL et OSRO/PAK/007/EC

³⁰ En réponse à la première passation de marché effectuée après les inondations, Maxim International a fourni 1089 tonnes d'aliments composés pour le bétail que les tests de laboratoire (réalisés en octobre, en novembre et en décembre) ont qualifié comme étant de mauvaise qualité et potentiellement toxiques. En décembre, des tests réalisés ultérieurement par un laboratoire international ont révélé que les tests effectués à l'échelon national étaient faux -mais les dégâts causés par le retard avaient déjà été faits.

En dernière analyse, les aliments pour animaux auraient encore pu avoir une certaine incidence s'ils avaient été distribués avant la fin de l'hiver (février 2011), ce qui n'a toutefois pas été le cas pour près de 80 pour cent des aliments fournis. L'équipe a trouvé intéressant le fait que les Chargés des achats de la FAO à Rome pensaient qu'ils avaient effectué les achats en temps voulu, ce qui indique une mauvaise communication, ce qui en soi est préoccupant.

89. Les erreurs d'inclusion faites lors de la sélection des bénéficiaires ont également réduit l'efficacité. Contrairement à l'ensemble des mesures visant l'agriculture, qui prévoyaient une superficie maximale pour les exploitations, pour les mesures visant l'élevage, les critères de sélection des bénéficiaires ne stipulaient pas de limite maximale pour le nombre de têtes de bétail. Les bénéficiaires devaient être « des petits paysans élevant des ruminants en phase de lactation ou de gestation », et étant par ailleurs vulnérables et disposant de peu de ressources financières. Dans certaines zones, ces critères très larges ont donné lieu à une sélection selon le système du premier arrivé, premier servi. Ces erreurs d'inclusion dans les listes sont d'autant moins justifiables du fait que globalement la sélection s'est faite après la mise en œuvre des mesures ciblant l'agriculture en novembre / décembre 2010, lorsque la situation était plus calme. Ces délais plus longs auraient également pu donner plus de temps pour consulter les bénéficiaires quant à leurs besoins. Aucun des bénéficiaires interrogés par l'équipe d'évaluation n'a déclaré avoir jamais été questionné au sujet de sa situation ou de ses besoins. Plusieurs partenaires opérationnels de la FAO ont indiqué qu'ils auraient aimé entamer un dialogue avec les bénéficiaires ciblés pour trouver d'autres réponses mais comme les mesures visant l'élevage semblaient préétablies ils étaient peu incités à le faire.

2.2.6 Durabilité

90. Les mesures relatives aux aliments composés, au vermifuge et au matériel pour abri ne contenaient aucun élément de durabilité. Ce fut une occasion manquée. Les achats locaux des aliments du bétail, des semences fourragères, des médicaments vétérinaires et du matériel pour abri, éventuellement par le biais de programme de bons, auraient soutenu les entreprises et l'économie à l'échelon local. Les entreprises de taille moyenne à grande sont conscientes de la grande fidélité des populations rurales à la marque et elles auraient pu être enclines à fournir des biens et des services à un prix compétitif si, ce faisant, elles avaient entrevu la possibilité de fidéliser de nouveaux clients. Ces options n'ont pas été envisagées.

91. La FAO a bien donné des informations sur la possibilité de mettre en place des programmes de bons, en favorisant les échanges de données d'expérience concernant les modalités des transferts monétaires lors des réunions de coordination du secteur agricole, mais l'expérience du Bureau de la FAO au Pakistan à cet égard a été jugée insuffisante pour mettre en place des projets concrets. Avec le recul, étant donné les retards enregistrés au final pour les distributions des intrants pour l'élevage, il y aurait certainement eu assez de temps pour mettre sur pied des initiatives reposant sur le transfert de bons ou d'espèces. Pour les interventions futures, des directives claires et détaillées devraient être établies afin d'explorer davantage ces possibilités.

92. La fourniture de semences améliorées certifiées d'avoine et de sorgho n'a été pérenne que si on a laissé une partie des plants monter en graine. Dans la plupart des cas, la récolte devait être consommée par le bétail. Rien n'indique que la FAO ait conseillé aux bénéficiaires de conserver une partie de la récolte afin d'obtenir des graines.

93. Le remplacement des volailles qui a commencé en septembre 2011 est une activité présentant un fort élément de durabilité si les volatiles survivent et pondent des œufs. La FAO s'est fondée sur des expériences précédentes pour fournir des poules et des coquelets plus vieux.

2.2.7 Utilité du matériel normatif de la FAO

94. Les Directives et normes de secours du bétail sont d'une grande utilité pour les interventions de la FAO après des inondations. Le Service de la production animale de la FAO a été un partenaire clé pour l'élaboration et l'exécution de ces directives et a vivement encouragé le secrétariat de ces dernières à organiser au Pakistan des formations y afférentes après les inondations de 2010. Ainsi, deux formations ont eu lieu au Pakistan et la première, qui s'est tenue en novembre 2010, visait à soutenir les travailleurs des organisations humanitaires jouant un rôle dans les interventions en cours concernant le secteur de l'élevage. En mai 2011, la deuxième session avait comme objectif de former des formateurs dans le domaine des Directives et normes de secours du bétail. Le Bureau de la FAO au Pakistan a été informé de la tenue de la première session mais il a été décidé que le personnel était trop occupé par ailleurs pour y participer. Grâce aux encouragements des Services de la production animale, deux agents de la FAO ont suivi la formation du mois de mai. L'un a ensuite quitté la FAO, mais celui qui est resté en poste a utilisé les Directives et normes de secours du bétail lors de l'élaboration des mesures prises dans le Sind en 2011 après les inondations.

95. Lors des réunions du Groupe agriculture qui se sont tenues en 2010 on a manqué l'occasion d'informer d'autres personnes de l'existence de ces Directives et des orientations techniques qu'elles contiennent.

2.2.8 Collaboration relative aux politiques en matière d'élevage en ce qui concerne la préparation aux situations d'urgence et l'organisation des secours

96. Comme l'indique la section 1.2, la FAO a grandement contribué à la coordination globale des interventions d'urgence. Toutefois il semble n'y avoir eu que peu, voire pas du tout, de collaboration avec les autorités gouvernementales de tutelle chargées de l'élevage après la réalisation de l'évaluation agricole initiale. Les autorités chargées de ce secteur à l'échelon des provinces et des districts ont déploré cette absence de dialogue bilatéral.

97. La FAO a pris une initiative positive en ce qui concerne la préparation aux catastrophes en élaborant, à l'échelon des districts, des « données de base relatives aux risques, aux moyens d'existence et à la vulnérabilité et des plans d'intervention » venant s'ajouter au « Plan d'intervention national pour le secteur agricole ». Le plan d'intervention a été établi en collaboration avec le Ministère du développement de l'élevage et du secteur laitier. Il met davantage l'accent sur l'utilisation de fourrage local, les bons d'achat, la cartographie des installations vétérinaires publiques, et la dispense de formation dans le secteur de l'élevage pour pouvoir faire face à une situation d'urgence. Il s'agit là d'avancées positives et de précieux enseignements tirés de l'expérience des inondations de 2010.

2.2.9 Enseignements tirés de l'expérience et bonnes pratiques

98. Un grand enseignement à tirer des interventions faites dans le secteur de l'élevage est de ne pas sous-estimer la complexité de la situation et la planification nécessaire pour l'achat de grands volumes de produits de secours notamment lorsque tout retard majeur dans la livraison réduit l'impact de l'intervention de façon significative. Il convient également de souligner l'importance des jalons déterminants et des dates butoirs. Toutes les parties prenantes doivent être au courant des incidences de tels retards.

99. Avec le recul, on constate qu'il était possible de procéder autrement qu'en recourant à une distribution massive de la gamme de produits destinés par la FAO à l'élevage, et cela aurait probablement été plus efficace et rentable pour protéger et remettre en état les ressources de l'élevage. D'autres projets auraient pu être plus ciblés sur l'échelon local, plus axés sur les marchés et plus participatifs. Cela aurait pu inclure un soutien apporté aux autorités gouvernementales chargées de l'élevage, ce qui aurait supposé un appui technique plus important de la part de la FAO.

100. La FAO aurait pu utiliser bien davantage les Directives et normes de secours du bétail pour mettre sur pied diverses options avec ses partenaires opérationnels. Le siège de la FAO à Rome a été un partenaire clé pour l'élaboration de ces directives. Ces directives et ces normes font une large place aux quatre phases de la participation suivantes: évaluation initiale, recensement des réponses à apporter, analyse des interventions et des différentes options techniques, et enfin suivi / évaluation. Le recensement des réponses à apporter se fait grâce à un outil intitulé « Matrice d'identification de réponse participative » qui permet à toutes les parties intéressées de convenir des grandes lignes de la réponse à apporter et de préciser ensuite les points techniques ensemble. Cela aurait exigé une relation beaucoup plus interactive entre la FAO, les partenaires opérationnels, les ONG et les autorités gouvernementales de tutelle, ce qui aurait pu contribuer à transformer les initiatives de réponse immédiate en projets de relèvement rapide et de développement.

101. Si les directives avaient été utilisées pour élaborer la réponse à apporter après les inondations de 2010, les interventions auraient probablement fait davantage appel aux marchés locaux plutôt que de se lancer dans des passations de marché à l'échelon national et international et dans la distribution massive de lots de produits uniformes. L'élément suivant constitue une avancée positive: la réponse apportée dans le secteur de l'élevage après les inondations de 2011 dans le Sind est fondée sur la formation relative aux Directives et normes de secours du bétail dispensée par le personnel de la FAO en mai 2011.

102. Les Bureaux de pays de la FAO devraient être dotés d'au moins un fonctionnaire du cadre organique ayant une bonne connaissance pratique des Directives et normes de secours du bétail. Récemment, le Service de la FAO chargé de la production animale a produit des directives sur l'utilisation des transferts d'espèces lors de situations d'urgence dans le secteur de l'élevage. Ce type d'intervention doit être intégré dans la prochaine version des Directives et normes de secours du bétail. Pour de futures interventions d'urgence, il sera utile pour le Bureau de la FAO au Pakistan de se familiariser avec ces directives.

103. En se fondant sur les bonnes pratiques, l'appui de la FAO aurait notamment pu prendre la forme des différentes options suivantes:

i. Immédiatement après les inondations

- achat local et distribution de fourrage notamment du bhusa de blé (paille de blé écrasée) provenant des zones avoisinantes;
- recours aux bons d'achat pour l'acquisition d'aliments composés auprès de marchands locaux d'aliment pour le bétail;
- en cas d'impossibilité d'achat d'aliment pour animaux, des ONG auraient pu acheter à un prix équitable les animaux des bénéficiaires obligés de procéder à des ventes forcées, puis elles auraient pu les faire abattre localement pour distribuer la viande aux nécessiteux. C'est ce que l'on appelle le déstockage par abattage.
- recours aux bons d'achat pour le paiement de médicaments et de services vétérinaires auprès d'opérateurs locaux;
- le cas échéant, fourniture en temps voulu (peut-être par le biais de bons d'achat) de semences de plantes fourragères, notamment du bersim et de l'avoine, ainsi que d'engrais, le tout assorti d'une formation, afin de couvrir les besoins en fourrage automnal, hivernal et printanier;
- transferts d'espèces sans condition en cas de fonctionnement des marchés.

ii. Pendant la phase de relèvement

- sélection locale des bénéficiaires pour la reconstitution des troupeaux de volailles. Le cas échéant on peut également envisager le repeuplement en caprins et en bovins. On pourrait envisager d'organiser à l'échelon local des foires aux animaux d'élevage pour les négociants, les propriétaires de bétail et les bénéficiaires afin qu'ils échangent et achètent des animaux reproducteurs locaux;
- amélioration des services de santé animale sur la base des installations et du personnel publics existant;
- rémunération en espèces du travail afin de reconstruire des abris pour le bétail et éventuellement de construire des lieux de refuge et des banques de fourrage;
- fourniture plus importante de semences de plantes fourragères, comme le sorgho, par l'intermédiaire de fournisseurs locaux, avec un soutien pédagogique;
- appui aux services de vulgarisation du secteur de l'élevage dans le cadre de la réduction des risques liés aux catastrophes.

104. L'équipe d'évaluation a constaté d'importantes erreurs d'inclusion dans la sélection des bénéficiaires. Au titre des enseignements à tirer de cette expérience il convient notamment de noter qu'il est nécessaire de mieux définir les critères de sélection concernant les propriétaires de bétail (dans l'idéal en collaboration avec les communautés locales elles-mêmes) et de garantir un meilleur suivi et un plus grand soutien aux partenaires opérationnels qui résistent aux pressions des personnalités influentes du monde rural.

2.3 Travail contre rémunération: remise en état des infrastructures d'irrigation des exploitations agricoles

105. Les courants rapides ont endommagé des milliers de canaux d'irrigation en les emplissant de débris et de limon, voire bien souvent, en détruisant leurs parois, les rendant dès lors inutilisables. Pour rétablir les moyens d'existence et ramener la population à une situation d'autosuffisance, il est apparu primordial de remettre en état ces infrastructures.

106. C'est ainsi qu'un projet de travail contre rémunération a été lancé dans trois provinces. Financé par l'USAID et mis en œuvre par trois partenaires opérationnels, il avait pour objectif

de réparer et désenvaser quelque 1 000 canaux (400 dans le Khyber Pakhtunkhwa, 360 dans le Pendjab et 250 dans le Baloutchistan) et, partant, de rétablir et améliorer l'approvisionnement en eau nécessaire à la production végétale.

107. Les inondations ont entraîné pour les ménages une perte de revenus et d'actifs productifs et non productifs. Elles ont également eu pour effet d'accroître leur endettement car il leur fallait remplacer les infrastructures et biens perdus et endommagés. Rémunérer les travaux d'assainissement est donc apparu comme un moyen efficace d'injecter des liquidités au bénéfice des populations touchées et, plus particulièrement, de 25 000 ménages ciblés.

2.3.1 *Pertinence*

108. La mission d'évaluation³¹ estime que le double objectif poursuivi par le programme – à savoir, injecter des liquidités à court terme au profit de la population et, à plus long terme, accroître la production agricole des ménages en améliorant les canaux d'irrigation – était pertinent au regard des besoins des communautés.

109. Au lendemain des inondations, des milliers de canaux d'irrigation avaient été endommagés et les boues s'y étaient accumulées. Il était évident que cela risquait d'entraver l'accès des agriculteurs aux ressources hydriques, ce qui aurait pesé sur les rendements agricoles. Les communautés touchées sont tributaires de l'agriculture qui représente la principale source d'emplois et de revenus dans ces districts. Le projet correspondait donc parfaitement à l'objectif global de la FAO, qui était de revenir à une situation normale sur le plan agricole.

110. La méthode utilisée – consistant à demander aux associations d'usagers de l'eau, ONG et OING d'agir en qualité de partenaires opérationnels en collaboration avec le département de la gestion hydrique dans les exploitations agricoles – a également été jugée appropriée.

111. La rémunération offerte aux communautés touchées s'est révélée très utile: les ménages avaient perdu leurs autres sources de revenus et il leur fallait des liquidités pour acheter denrées et moyens de production.

112. La façon dont le programme était conçu a permis son exécution rapide, une même somme étant allouée à chaque canal d'irrigation avec une part fixe pour la main-d'œuvre et les matériaux, selon un modèle unique³². Ce système n'a cependant pas toujours été facile à appliquer. La longueur des canaux était en effet variable, de même que le nombre d'usagers, l'ampleur des dommages et le nombre de canaux secondaires requis. Il aurait été possible de modifier la méthode entre le moment où elle a été convenue (octobre 2010) et celui où elle a

³¹ Au titre de la procédure globale d'évaluation, une étude qualitative distincte a été menée durant six semaines sur le programme de travail contre rémunération, au cours de l'été 2011, immédiatement avant l'arrivée de l'équipe d'évaluation complète, en septembre. Une équipe de cinq consultants a été constituée, dont un anthropologue expatrié, un ingénieur spécialiste de l'irrigation, deux sociologues et un spécialiste de la collecte de données. Un rapport distinct complet sera communiqué au titre de cette évaluation.

³² Un forfait de 5000 USD était attribué pour la remise en état de chaque canal qui devait comporter au plus vingt *nakkas* (canaux secondaires faisant le lien avec les surfaces agricoles).

été mise en œuvre (printemps 2011)³³. Il a fallu cependant attendre la phase d'exécution pour que les coûts soient réévalués et les économies possibles, identifiées et réaffectées.

2.3.2 *Efficacité*

113. L'intervention, élaborée en septembre 2010, visait à soutenir la production des cultures Rabi. La phase d'exécution n'a cependant pas débuté avant mars 2011 pour s'achever trois mois plus tard environ, en juin 2011, ce qui était trop tard pour réaliser l'objectif d'origine même si le projet était malgré tout utile à long terme pour les communautés ciblées.

114. Les conseils techniques des spécialistes de l'irrigation de la FAO ont été très appréciés par les partenaires opérationnels dont le manque d'expérience et de connaissances avait engendré des tensions avec le département de la gestion hydrique dans les exploitations. Les travaux de remise en état ont été d'une qualité inégale selon les sites et les partenaires n'ont pas toujours satisfait aux normes nationales édictées par le département.

115. Le degré d'engagement du département de la gestion hydrique dans les exploitations s'est également révélé variable selon les provinces. C'est ainsi qu'il a très peu participé à la mise en œuvre du programme dans les districts de Swat et du Bas-Dir (Khyber Pakhtunkhwa). Dans le Malakand (Khyber Pakhtunkhwa), il s'est contenté d'approuver les projets en simple application de la décision prise au niveau provincial. Dans le Pendjab en revanche, le département s'est beaucoup impliqué et a apporté un soutien technique fort appréciable. Ces écarts tiennent aux différences historiques entre les régions, et à la diversité des types et tailles de canaux.

116. Comme dans les interventions précitées, certains responsables influents sont intervenus dans le choix des canaux. Il semble toutefois que ce problème ait été assez rare. Certains cas d'influence indue ont également été observés dans le choix des bénéficiaires, mais la procédure utilisée a été jugée globalement efficace.

117. Il convient de noter que l'intention initiale de cibler les ménages dirigés par des femmes a été progressivement abandonnée et que le projet, tel que mis en œuvre, n'a finalement pas pris en compte la problématique de la parité hommes-femmes. Les femmes n'ont que rarement pris part aux travaux, mais il faut admettre que cela était de toute façon difficile à organiser compte tenu des us et coutumes locaux.

118. Les parcelles situées le long des canaux sont de taille variable, mais tous les agriculteurs ont profité de l'amélioration des infrastructures d'irrigation. Si l'opération ciblait en principe les agriculteurs dotés de moins d'un hectare de terres, il s'est avéré impossible en pratique de toujours respecter ce critère.

119. Enfin, il faut souligner que, du fait du retard pris dans l'exécution, les travaux ont coïncidé avec les récoltes de la campagne Rabi. Par conséquent, dans certaines zones, ce sont

³³ Les premières estimations établies pour le Khyber Pakhtunkhwa avaient surestimé le travail à réaliser et sous-estimé les matériaux. Les partenaires opérationnels ont renvoyé les fonds qui n'avaient pu être affectés à la main-d'œuvre. Dans le Khyber Pakhtunkhwa, le coût moyen de l'assainissement d'un canal s'est établi à 2 500 USD et non 5 000 USD.

des travailleurs journaliers locaux qui ont été rémunérés, et non les bénéficiaires prévus. Cette situation n'est en elle-même pas très grave – les travailleurs journaliers sont tout aussi vulnérables sinon plus – mais on voit qu'ici encore, les bénéficiaires ciblés n'ont pas toujours reçu le soutien prévu.

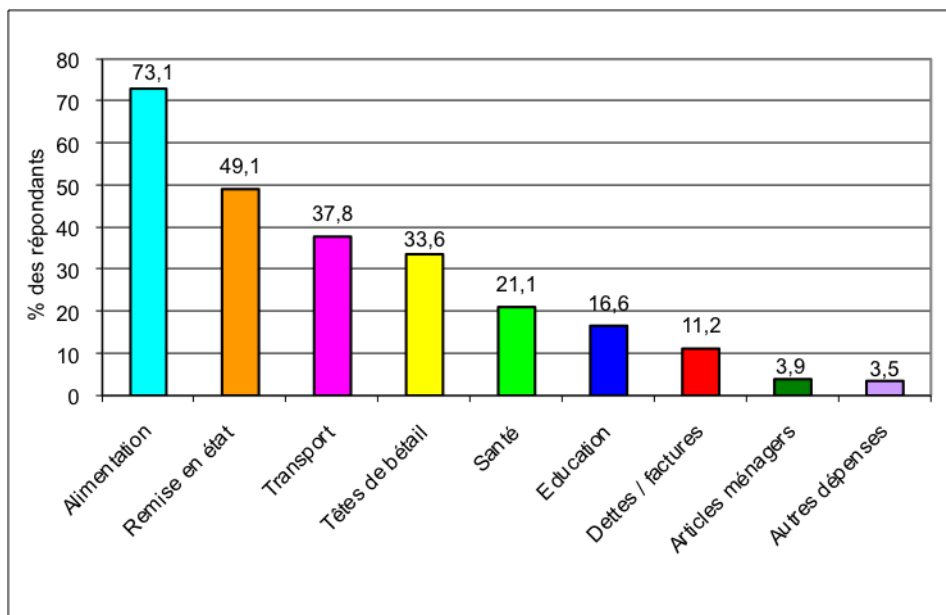
2.3.3 *Impact*

120. Globalement, 1 065 canaux couvrant 114 655 hectares de terres irriguées³⁴ ont été réparés. Le nombre moyen de ménages bénéficiaires par canal était de 65, pour un total de 69 931 ménages³⁵. Le nombre total des bénéficiaires par canal a varié en fonction du périmètre irrigué, du nombre de propriétaires et de la taille respective de leurs parcelles.

121. Le périmètre irrigué par les canaux s'est considérablement accru. Plusieurs bénéficiaires situés en bout de canal ont indiqué n'avoir jamais bénéficié auparavant d'une telle quantité d'eau et s'attendent donc à rentrer, grâce à cette initiative, des récoltes d'une importance inédite.

122. Les bénéficiaires ont également été très reconnaissants de l'injection de liquidités induite par l'opération, laquelle, même si elle aurait pu être rapide, a eu une incidence positive du point de vue économique comme psychologique.

Figure 2.3-1: Emploi des liquidités injectées dans le cadre du projet sur l'irrigation³⁶



123. La remise en état des canaux va avoir des répercussions à long terme sur les rendements agricoles. Maintenant qu'elles ont été déblayées, ces voies vont pouvoir être entretenues

³⁴ Rapport de la FAO sur le programme de travail contre rémunération, juillet 2011.

³⁵ Ibid.

³⁶ Rapport d'évaluation des bénéficiaires du programme de travail contre rémunération, Division TCE de la FAO, juillet 2011.

chaque année par les agriculteurs eux-mêmes. Aussi le projet va-t-il avoir un impact durable qui n'apparaît pas toujours de manière aussi évidente dans les autres interventions de la FAO.

124. Il y a lieu de se réjouir du fait que tous les canaux qui ont été nettoyés conformément aux normes nationales sur l'amélioration des terres ("earthen improvement") du département de la gestion hydrique vont voir leurs parois maçonnées dans le cadre d'un programme gouvernemental.

2.3.4 *Efficiace*

125. Même si la FAO a signé les accords avec le donateur (USAID/OFDA) dès le mois de septembre, les travaux préparatoires se sont étalés sur les trois mois suivants, et les modalités de l'opération de travail contre rémunération ont pris du temps à être établies et adoptées³⁷. Il s'ensuit que la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE), au Siège,³⁸ n'a pas commencé à signer les protocoles d'accord conclus avec les partenaires opérationnels avant février 2011. Aussi, les travaux de déblayage des canaux n'ont-ils débuté qu'avec plusieurs mois de retard.

126. Les canaux tertiaires à remettre en état et les bénéficiaires chargés des travaux ont finalement été choisis. La FAO a signé des protocoles avec les partenaires opérationnels et avec le département de la gestion hydrique, mais les deux groupes de parties prenantes ont indiqué à la mission d'évaluation que leurs fonctions et responsabilités respectives n'avaient pas été clairement établis au départ. Le personnel de la FAO a donc dû s'acquitter d'une tâche de coordination et de conciliation, ce qui a progressivement permis de mieux définir les rôles. Les associations d'usagers de l'eau se sont rapidement mobilisées et ont pris une part active au projet. On pourra utilement faire appel à elles à l'avenir.

127. Sur le plan pratique, les décaissements hebdomadaires ont été assez bien gérés. Seule une ONG a demandé à payer par chèque, obligeant ainsi les bénéficiaires à faire de longs déplacements (45 km environ) jusqu'à la banque la plus proche, une perte de temps et d'argent pour eux. Il convient de déterminer si cette pratique sera acceptable à l'avenir. Des retards de paiement ont également été observés. Il y a lieu, par ailleurs, de revoir la méthode de calcul de la rémunération. Il faudrait en particulier décider s'il vaut mieux, pour les futures interventions, fixer un tarif journalier ou rémunérer plutôt les bénéficiaires en fonction du travail effectivement réalisé (volume déblayé).

2.3.5 *Durabilité*

128. Les liquidités fournies dans le cadre de l'intervention ont été souvent investies dans des moyens de production physiques et humains qui auront des effets positifs durables.

³⁷ Il n'existait aucun précédent et le Service des programmes spéciaux d'urgence (TCES) a dû concevoir les interventions en partant de zéro. Il lui a également fallu définir les modalités d'exécution et s'assurer que les règles de l'organisation soient bien respectées.

³⁸ En raison des rémunérations versées dans le cadre du programme, l'accord portait au total sur des sommes importantes, supérieures au plafond alloué au Représentant de la FAO (200 000 USD).

129. L'intervention a permis de remettre en état des structures d'irrigation en terre, lesquelles doivent en pratique être nettoyées chaque année. Les résultats obtenus devraient maintenant permettre aux associations d'usagers de l'eau d'obtenir le concours du gouvernement pour appliquer un revêtement (*pacca*) aux canaux. Une partie des fonds de projet non décaissés (par exemple ceux provenant des économies réalisées à Khyber Pakhtunkhaw) sera affectée à cette opération, conduite par le département de la gestion hydrique dans les exploitations.

130. La création et la relance d'associations d'usagers de l'eau ont marqué un progrès dans le renforcement des moyens institutionnels. Ces organismes locaux ont participé très activement à l'exécution des projets, mais leurs membres n'ont pas été clairement informés des rôles et responsabilités qui leur incomberaient une fois ceux-ci menés à bien. Il est à espérer qu'ils restent mobilisés là où le département de la gestion hydrique a commencé les travaux de revêtement ou prévoit de le faire. À Khyber Pakhtunkhaw, les associations d'usagers et le département ont noué des relations fructueuses dont on ne peut que souhaiter le maintien. À ce stade cependant, rien ne permet de savoir si les associations d'usagers de l'eau seront pérennes.

2.3.6 *Enseignements tirés de l'expérience et bonnes pratiques*

- Il faut veiller à l'avenir à ce que les principales parties prenantes joignent leurs forces le plus tôt possible dans le cycle de vie du projet, afin de s'assurer que chacune se l'approprie et comprenne pleinement le rôle des autres partenaires. Cela doit se traduire dans un second temps à tous les échelons du gouvernement, de sorte que tout le monde soit informé de l'initiative et puisse apporter ses connaissances et son expérience.
- Les futurs protocoles d'accord devront être rédigés plus clairement et indiquer précisément quels travaux devront être réalisés et selon quelles normes. Il conviendra également de réexaminer les modalités de paiement.
- Les protocoles d'accord devraient aussi se montrer plus réalistes dans la sélection des bénéficiaires, car les parcelles peuvent être de tailles très différentes le long d'un même canal, et plus flexibles s'agissant du nombre de canaux secondaires et de la ventilation des coûts entre main-d'œuvre et matériaux.
- D'autres moyens de transférer l'argent devraient être examinés, notamment le téléphone portable (le Pakistan n'y est cependant peut-être pas encore prêt).

2.4 *Renforcement des capacités*

131. Il est possible de renforcer les capacités aux niveaux institutionnel, organisationnel et individuel. Dans ce domaine, au titre de l'intervention déployée face aux inondations, le Bureau de la FAO au Pakistan est intervenu par le biais des groupes agricoles, en apportant un soutien à ses partenaires opérationnels, mais aussi en prodiguant une formation technique aux bénéficiaires.

132. En sa qualité de chef de file du Groupe agriculture puis du groupe de travail sectoriel, le Bureau de la FAO au Pakistan a aidé l'Autorité nationale chargée de la gestion des catastrophes à mettre au point un plan d'urgence pour le secteur agricole, et les Autorités provinciales chargées de la gestion des catastrophes et départements provinciaux de l'agriculture à apprécier les besoins (notamment via des évaluations détaillées des moyens

d'existence et des analyses d'écarts) et à coordonner les opérations humanitaires. La FAO a également rédigé des brochures techniques à l'intention du groupe, à l'instar des directives sur la campagne Kharif. Celles-ci prodiguent entre autres des conseils sur la production végétale et animale et la mise en œuvre des projets destinés à réduire les risques liés aux catastrophes. La FAO a également contribué à renforcer les capacités techniques, notamment en matière d'intégration des questions de parité, et encouragé l'échange de données d'expérience, par exemple avec des exposés sur les transferts de liquidités.

133. On ne dispose malheureusement que de peu de données sur l'impact effectif de ces efforts, outre les produits en découlant directement. Il est donc recommandé à la FAO de mettre au point un système d'évaluation de l'impact des activités de coordination et de renforcement des capacités afin de permettre à l'Organisation de faire valoir un avantage comparatif en ce domaine.

134. Il semble que les activités formalisées de renforcement des capacités menées à l'intention des partenaires opérationnels se soient cantonnées à expliciter les conditions contenues dans les protocoles d'accord et à traiter certaines questions d'ordre opérationnel (à l'instar du ciblage) sans qu'il n'y ait de discussion approfondie sur les aspects techniques de la mise en œuvre des projets. Des notes techniques ont été communiquées aux formateurs des partenaires opérationnels sur l'utilisation des semences et des produits destinés à la production animale. Les partenaires opérationnels chargés du programme de travail contre rémunération ont, pour leur part, bénéficié d'un soutien technique important de la part des ingénieurs de la FAO et l'accord conclu entre la FAO et le département de la gestion hydrique dans les exploitations a permis d'aider le département à fournir un appui.

135. La formation prodiguée aux bénéficiaires par les partenaires opérationnels s'est révélée inégale. Les séances, lorsque organisées, étaient généralement programmées immédiatement avant la distribution. La qualité des formations a varié en fonction des formateurs, lesquels n'avaient eux-mêmes pas été formés. En l'absence de personnel technique dans leurs équipes, les partenaires opérationnels ont généralement fait appel aux fonctionnaires de *tehsil* chargés de la production végétale et animale. De surcroît, il était rare que des intervenants de sexe féminin soient disponibles, ce qui a restreint les possibilités de formation pour les femmes.

136. Les notes techniques établies par la FAO ont parfois été communiquées aux formateurs communautaires. Une brochure illustrée a, par ailleurs, été mise au point sur les aliments pour animaux et les vermifuges, incluant des informations de base sur les doses et les techniques d'alimentation, mais elle n'a malheureusement pas toujours été distribuée avec les produits. En son absence, les bénéficiaires ont bien souvent administré des dosages incorrects. Aucune brochure n'a en revanche été préparée pour la production végétale, Intervention qui nécessitait pourtant des explications et instructions plus complexes. Il est bien sûr extrêmement difficile de prodiguer des formations dans le cadre d'une situation d'urgence, mais, en l'espèce, les produits ont généralement été distribués trois à huit mois après les inondations. Cela aurait donc laissé du temps pour évaluer les besoins de formation, apporter un soutien aux formateurs, élaborer des supports, voire envisager des techniques novatrices (visites aux fins d'échanges, exposition directe).

2.4.1 *Enseignements tirés de l'expérience et bonnes pratiques*

- Il apparaît de manière évidente qu'il faut élaborer en amont des supports et des recommandations, dans les langues appropriées, et ne pas supposer que les formateurs connaissent les techniques de formation des adultes.
- Une méthode adaptée à la formation des femmes devrait être développée.
- Le plan d'urgence agricole mentionne la nécessité de formations sans donner toutefois de plus amples détails.
- À l'avenir, il sera important de renforcer les moyens des services gouvernementaux de vulgarisation.
- Les initiatives récentes de rétablissement des moyens d'existence agricoles financées par la Belgique et l'Espagne et mises en œuvre par la FAO réservent une place importante à la formation.

2.5 *Gestion des risques de catastrophe*

137. Le Pakistan est exposé aux catastrophes naturelles telles qu'inondations saisonnières de mousson, sécheresses, glissements de terrain et séismes. Les conflits qui déchirent nombre de territoires rendent la situation plus complexe encore. Aussi la mission d'évaluation a-t-elle estimé important d'examiner dans quelle mesure un cadre de gestion et de réduction des risques de catastrophe était effectivement en place, ou s'il avait été élaboré au titre de l'intervention.

138. Selon la définition de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes naturelles des Nations Unies, l'expression « gestion des risques de catastrophe » désigne « la démarche systématique consistant à utiliser les décisions administratives, les compétences opérationnelles et les outils d'application des politiques, ainsi que les stratégies et la capacité de réaction de la société et des collectivités, en vue d'atténuer les effets des aléas naturels et des catastrophes écologiques ou technologiques connexes. » Cette définition englobe toutes les formes d'activité, y compris les mesures structurelles ou non visant à éviter (prévention) ou à limiter (atténuation et préparation) les effets néfastes des aléas.

139. Concernant la préparation aux situations d'urgence, la mission n'a pas pu déterminer dans quelle mesure la stratégie de développement de la FAO pour le Pakistan s'attachait également à réduire les risques de catastrophe, en raison de l'absence de tout cadre de programmation pour ce pays³⁹. Il est à noter que de nombreux membres du personnel de la FAO possédaient une expérience des réactions d'urgence à grande échelle, acquise durant le séisme et la crise des PDI. Au cours des deux dernières années, l'Organisation a contribué dans plusieurs districts à des collectes et analyses de données visant à évaluer les aléas, les moyens d'existence et la vulnérabilité. Fortuitement, au moment où la catastrophe est

³⁹ Un Cadre de programmation par pays (CPP) fixe les domaines d'action prioritaires et les résultats que doit obtenir la FAO à moyen terme à l'appui des objectifs nationaux de développement agricole et de sécurité alimentaire, tels qu'exprimés dans les plans de développement nationaux, conformément aux OMD et aux objectifs de développement convenus à l'échelle internationale (IADG). Les Cadres de programmation par pays représentent également la contribution de la FAO au mécanisme commun de programmation par pays des Nations Unies (PNUAD). Avant janvier 2011, une longue période s'est écoulée sans qu'il n'y ait de Représentant de la FAO au Pakistan, et aucun cadre stratégique régissant la coopération de la FAO avec le gouvernement ou avec les autres organismes des Nations Unies, n'avait été établi. Un cadre de programmation par pays était en cours d'élaboration lorsque la mission d'évaluation a été dépêchée.

survenue, la FAO avait déjà mis en place un vaste programme de distribution d'intrants à la population, au titre de la Facilité alimentaire de l'Union européenne, ainsi que plusieurs programmes de développement à long terme couvrant toutes les provinces frappées par les inondations. L'Organisation avait également noué des relations avec le gouvernement (Ministère de l'alimentation et de l'agriculture et la SUPARCO) ainsi qu'avec des fournisseurs d'intrants agricoles du secteur privé. La mission d'évaluation est donc d'avis que, même si la FAO ne disposait pas d'une stratégie de préparation en bonne et due forme, son Bureau du Pakistan était en de nombreux aspects prêt à faire face aux inondations.

140. Compte tenu de la rapidité du déroulement de la catastrophe dans le nord du pays, on ne disposait dans certaines zones que de quelques heures pour donner l'alerte. Or, le rapport d'évaluation de la catastrophe et des besoins et les entretiens menés par la mission d'évaluation ont confirmé que la population n'a disposé que d'informations lacunaires et que, lorsque les ménages avaient bien été avertis en amont, ils n'étaient souvent pas préparés et préféraient retarder toute action, estimant que les inondations étaient « normales » et s'inquiétant des problèmes de sécurité qu'ils pourraient rencontrer en quittant leurs habitations. La FAO n'a pas apporté son concours aux systèmes d'alerte rapide des communautés. Elle s'est par contre servie de ses relations de travail avec la SUPARCO⁴⁰ pour cartographier les inondations et établir des prévisions, y compris une évaluation des dégâts causés aux cultures et des besoins en découlant. Ces données ont ensuite été utilisées par les décideurs dans le cadre de l'intervention.

141. Dans le cadre des activités de travail contre rémunération destinées à débayer les canaux d'irrigation, les autorités chargées de l'irrigation et les communautés ont noué, par le biais des associations d'usagers de l'eau, des relations susceptibles de jouer un rôle central dans la création de futurs systèmes d'alerte rapide en cas d'inondation. Le taux de pénétration de la téléphonie mobile du Pakistan est un des plus élevés au monde (86 pour cent des hommes et 40 pour cent des femmes⁴¹ disposent d'un portable), et on pourrait utilement employer cette technologie pour diffuser des informations lors de situations d'urgence. Les associations d'usagers de l'eau seraient sans doute très bien placées pour sensibiliser les communautés à l'importance des systèmes d'alerte rapide et aux mesures à prendre pour les établir.

142. La mission d'évaluation est d'avis que l'intervention de 2010 a peu contribué à améliorer la résilience des communautés vulnérables face aux éventuelles inondations ou catastrophes naturelles futures. Si la fourniture d'intrants agricoles a permis de rétablir une situation agricole normale, rares sont les populations qui bénéficient aujourd'hui des mêmes niveaux de sécurité financière qu'avant les inondations, et la plupart se trouvent encore dans une situation largement dégradée.

143. Ces difficultés tiennent dans une certaine mesure à l'importance donnée par le programme aux intrants agricoles. Les facteurs sous-jacents de vulnérabilité demeurent, en effet, intacts au lendemain des inondations. Dans les zones rurales, par exemple, la pauvreté en actifs reste fortement corrélée à l'absence de propriété foncière. Au Pakistan, 75 pour cent environ des ménages ruraux ne possèdent aucune terre. Les accords de fermage, en particulier

⁴⁰ La FAO travaillait déjà depuis plusieurs années avec la SUPARCO sur des systèmes de surveillance des cultures par satellite.

⁴¹ Mustafa, D. et D. Wrathall, 2011, « Indus basin floods of 2010: souring of a Faustian bargain », *Water Alternatives*, 4(1): 72-85.

dans le Sind, maintiennent les exploitants-locataires dans la pauvreté et, que les récoltes soient bonnes ou mauvaises, la moitié au moins de chacune d'elles revient au propriétaire foncier⁴². Toute amélioration des systèmes d'irrigation ou de la qualité des semences profite donc autant, sinon plus, aux riches propriétaires fonciers qu'aux petits exploitants.

144. Toujours sur le plan foncier, la mission a appris que les inondations ont souvent fait disparaître les limites des terres, et le rapport de la Banque mondiale indique également qu'elles ont dans certains cas modifié la topographie. C'est ainsi que des accords de fermage s'appliquent toujours à des terres qui, elles, n'existent plus. Par ailleurs, les ménages ont perdu d'importants documents afférents aux titres fonciers⁴³. Ces problèmes pourraient bien entraîner des différends fonciers et rendre plus vulnérables encore les petits exploitants et les paysans non propriétaires.

145. S'agissant des ressources hydriques, l'intervention de la FAO au titre des inondations s'est pour l'instant cantonnée au déblayage d'un nombre assez faible de canaux. Dans leur étude sur les causes des inondations de 2010, Mustafa et Wrathal montrent pourtant que l'Indus a fait l'objet d'aménagements importants visant à affecter le plus d'eau possible à l'irrigation, principalement au bénéfice des grands propriétaires terriens du Pendjab et du Sind: « Sur les 144 millions d'acres-pieds d'eau qui entrent dans le système (soit 177 milliards de mètres cubes), 106 environ sont captés pour l'irrigation, ce qui laisse peu de débit pour purger les canaux et transporter vers l'océan les volumes de limon accumulés – qui sont les plus élevés au monde. Cette réduction à long terme de la capacité d'évacuation des canaux est l'un des principaux facteurs ayant exacerbé les effets des fortes inondations de 2010. »

146. L'impact des inondations de 2010 sur les actifs naturels n'a pas encore été pleinement évalué. Mais selon un rapport préliminaire du PNUD, celles-ci ont submergé de larges bandes de végétation, notamment des forêts naturelles et vergers⁴⁴. Cette situation est alarmante à plus d'un titre: une large majorité de la population pakistanaise dépend de l'énergie fournie par le bois et les ressources forestières s'épuisent⁴⁵ tandis que la production fruitière, qui occupe une place importante dans l'alimentation et les revenus, est essentielle à la diversification des moyens d'existence et renforce la résilience des zones rurales face aux chocs.

147. Les points de vue divergent en ce qui concerne l'incidence des inondations sur la fertilité des sols. Certes, dans les plaines inondables, les dépôts localisés de limon peuvent avoir à court terme une influence favorable. Mais le lessivage d'éléments nutritifs comme les pertes dues à l'érosion risquent de réduire les rendements. Une étude menée par l'Institut International de la potasse indique que près de 55 000 acres de terres ont été lessivées dans les districts de Swat et de Shangla⁴⁶. Dans les districts du Haut-Dir et du Bas-Dir, les fortes

⁴² Dans les cas les plus extrêmes, par exemple dans le Makaland, le paysan doit remettre au propriétaire foncier la plus grande partie, voire la totalité, de sa production céréalière, et ne peut conserver que la paille. Les cultivateurs sans terres et les petits propriétaires sont la classe la plus pauvre et la plus exploitée dans les zones rurales.

⁴³ « Response to Pakistan's Floods: Evaluative and Lessons », Banque mondiale, Islamabad, 2010.

⁴⁴ PNUD (2010), *Rapid assessment of flood impact on the environment in selected affected areas of Pakistan*, Pakistan Wetlands Programme, Islamabad.

⁴⁵ *Rural economy and livelihoods in Pakistan*, Banque asiatique de développement, Islamabad.

⁴⁶ *Impact of alluvial deposits on soil fertility during the floods of 2010 in Punjab, Pakistan*, Institut International de la potasse (IIP), Suisse.

pluies, les orages, les écoulements et les crues soudaines ont dégradé près de 25 pour cent des terrasses et terrains en pente. Dans le Pendjab et le Sind, 80-90 pour cent environ des terres situées le long des cours d'eau ont été recouvertes de sédiments⁴⁷.

148. La FAO n'a participé à aucune intervention visant à restaurer la végétation naturelle ou à remettre en état/protéger les sols, même si une note conceptuelle a été rédigée sur un projet forestier dans le district de Swat⁴⁸. La mission d'évaluation a constaté que le PAM se montrait bien plus actif dans ce domaine et qu'il avait lancé différents programmes de travail contre rémunération (terrassement, construction de murs de protection et de digues, nettoyage des canaux d'irrigation).

149. Après les opérations de secours, les efforts de redressement et de réduction des risques devront donner priorité à des programmes visant à accroître la résilience, au profit des exploitants eux-mêmes. Les liens avec les chaînes de valeur et organismes commerciaux devraient être encouragés, en particulier en développant le micro-crédit de sorte à réduire la dépendance des fermiers à l'égard des prêteurs traditionnels, qui pratiquent des taux élevés, et des propriétaires terriens. Il faudrait également intensifier les activités nationales de vulgarisation agricole, par le biais d'écoles pratiques d'agriculture afin de renforcer les connaissances, les compétences et les pratiques traditionnelles et de mieux soutenir les initiatives communautaires⁴⁹.

150. Il faudrait de surcroît aider les communautés à diversifier leurs activités rémunératrices au-delà de la seule sphère agricole (artisanat, travail salarié qualifié). Il est primordial d'accroître le taux d'alphabétisation, de promouvoir la santé et d'améliorer l'accès à l'éducation, autant d'aspects que pourraient prendre en charge les écoles pratiques d'agriculture, même s'ils ne relèvent pas des compétences fondamentales de la FAO.

151. Dans la perspective de la préparation aux catastrophes de demain, notons que la FAO a noué au cours de l'intervention de nouveaux partenariats avec nombre d'ONG, avec des résultats souvent positifs, mais pas toujours. Or, rien n'a été fait jusqu'à aujourd'hui pour évaluer formellement les partenaires opérationnels. Cela permettrait pourtant de « présélectionner » ceux susceptibles d'intervenir lors des situations d'urgence futures.

152. De même, pour améliorer la capacité d'intervention de l'Organisation, il faudrait identifier des fonctionnaires hautement qualifiés pouvant être mobilisés lorsque nécessaire. L'absence de système d'évaluation dans la structure de gestion des ressources humaines est en contradiction avec ce besoin. Là encore, la sélection du personnel doit être une procédure transparente fondée sur des données factuelles.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ La note conceptuelle porte sur la plantation de 4 000 jeunes arbres. La mission note que, même si le projet pourrait avoir des répercussions écologiques favorables à long terme, planter des essences à croissance lente ne permet pas de répondre aux besoins actuels des communautés en énergie et revenus. On pourrait envisager de planter de l'ambrevade et du sesbania, qui présentent un bon rendement en biomasse combustible et peuvent être utilisés pour la pâte à papier. La foresterie et l'agro-foresterie pourraient également répondre aux besoins des ménages, mais il faudrait plutôt utiliser des essences à croissance rapide, comme le peuplier et l'eucalyptus.

⁴⁹ Sur l'efficacité des écoles pratiques d'agriculture, voir Davis K. *et al.* (2010), *Impact of Farmer Field Schools on Agricultural Productivity and Poverty in East Africa* : <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ifpridp00992.pdf>

153. Enfin, en ce qui concerne l'administration, les inondations de 2010 ont souligné la nécessité de prendre des décisions rapides à tous les niveaux. Si la FAO a adopté en la matière plusieurs mesures et mécanismes au cas par cas (voir la section ci-dessous sur la gestion), la mission d'évaluation est d'avis qu'il serait possible d'améliorer la préparation aux situations d'urgence en instaurant, pour un certain nombre d'opérations administratives, des déclencheurs et procédures opérationnelles type.

2.5.1 Enseignements tirés de l'expérience et bonnes pratiques

- Globalement, même si la FAO n'a pas beaucoup œuvré dans ce domaine, la mission d'évaluation estime que la gestion durable des ressources foncières et hydriques, notamment sous l'angle des régimes fonciers, devrait être un volet important de toute stratégie de gestion des risques au Pakistan.
- Les investissements engagés avant les inondations dans l'information et la cartographie en matière de sécurité alimentaire, de vulnérabilité et de risques ont démontré leur utilité, et les relations avec des organismes tels que la SUPARCO devraient être maintenues et renforcées pour faciliter la prise de décisions touchant à la gestion et à la réduction des risques de catastrophe au Pakistan.

2.6 Parité hommes-femmes

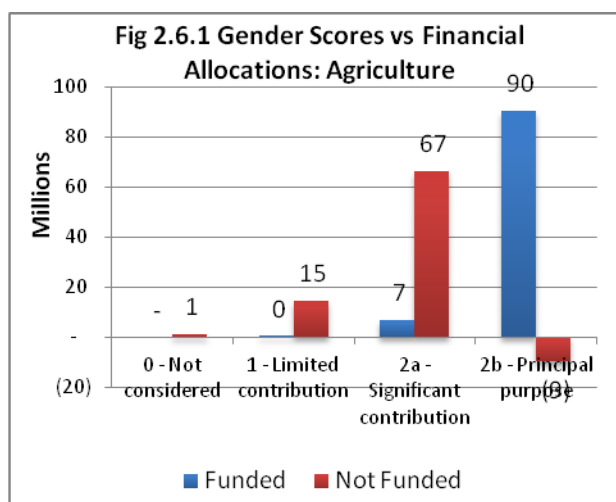
154. Les pratiques agricoles localisées varient sur tout le territoire du Pakistan en fonction des tribus, des groupes ethniques, des tendances religieuses et des traditions sociales, mais en général, tous les membres de la famille travaillent sur l'exploitation, les hommes se chargeant des travaux physiques les plus pénibles. Les femmes travaillent surtout aux champs, où elles désherbent, rassemblent du fourrage pour le bétail, procèdent aux récoltes et ramassent le coton. Les femmes appliquent aussi le fumier sur les cultures, cueillent les légumes, font la collecte de combustible, soignent les bêtes à la ferme et traient les vaches, les buffles et les chèvres. L'évaluation conjointe du redressement suite aux inondations menée en mars par la FAO et le PAM a clairement fait apparaître que les femmes gèrent couramment la vente des volailles et influent sur la vente des petits ruminants. Les hommes assurent une grande part des mêmes travaux, ainsi que les labours, l'excavation des canaux, la préparation des lits de semences et l'irrigation. Dans les champs, les hommes aussi bien que les femmes effectuent des travaux de production et de protection des cultures.

155. Si tant les hommes que les femmes ont été affectés par les inondations de 2010, les femmes ont été confrontées à des problèmes particuliers du fait qu'en plus de perdre des récoltes et du bétail, les ménages ont aussi perdu des infrastructures domestiques comme les pièces de couchage et de cuisson, les latrines et les murs d'enceinte, importants pour le confort et la sécurité des femmes. L'approvisionnement en eau des ménages, là encore un domaine couramment dévolu aux femmes, a également été affecté par les inondations. Les bêtes de toutes tailles ont été perdues, ce qui a eu des retombées négatives sur les revenus des ménages qui y sont liés et sur lesquels les femmes exercent un contrôle non négligeable.

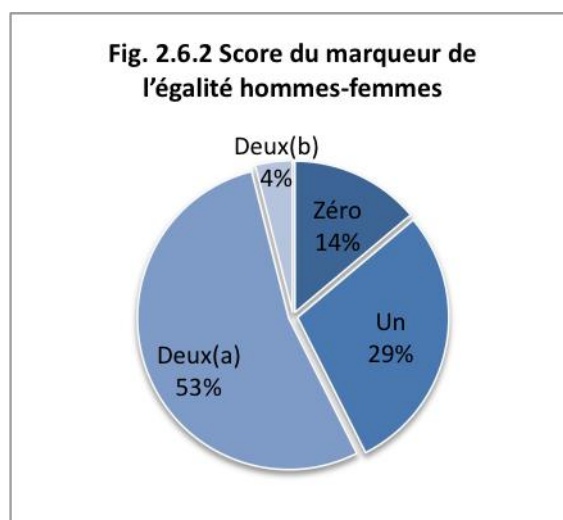
156. Les premières évaluations des effets des inondations sur le secteur agricole ne comprenaient pas d'analyse prenant en compte les questions de parité hommes-femmes, et ainsi ne présentaient pas les différents besoins de la population affectée en fonction des écarts entre les sexes. Au niveau de la conception des interventions de secours à l'agriculture suite

aux inondations, cela a contribué à l'absence de toute approche spécifique à la parité hommes-femmes allant au-delà de critères de sélection ciblant « l'équilibre entre les sexes », autrement dit accordant priorité aux ménages ayant une femme à leur tête, et aux autres ménages vulnérables.

157. Au lendemain des inondations, l'Équipe spéciale pour l'égalité des sexes au Pakistan, pilotée par UNIFEM et le FNUAP, a entrepris d'examiner quelque 488 projets au titre du Plan révisé d'intervention de secours d'urgence et de premières activités de redressement suite aux inondations sélectionnés dans les projets visant différents secteurs, y compris l'agriculture (processus que beaucoup s'accordent à trouver excessivement hâtif). La mission a trouvé étonnant, dans le contexte exposé précédemment, que le marqueur de l'égalité hommes-femmes ait jugé la performance de la FAO relativement positive (2a – contribue de manière importante à l'égalité hommes-femmes)



Source: Équipe spéciale pour l'égalité des sexes, septembre 2010



Source: Analyse du marqueur de l'égalité hommes-femmes, Équipe spéciale pour l'égalité des sexes, mars 2011

158. Quoi qu'il en soit, les retours positifs enregistrés au sujet de la conception du projet pour les interventions faisant suite aux inondations ne semblent pas être applicables au-delà du stade de documentation du projet. Si la FAO a effectivement contribué à une analyse des besoins en matière de parité hommes-femmes, menée par l'ONU-Femmes en septembre 2010, il n'a été procédé à aucun exercice d'analyse de la parité spécifique au secteur avant mai 2011, alors que c'est l'une des conditions préalables au titre du code 2a du schéma (voir l'Appendice III⁵⁰). Sans cet exercice, l'identification des différents besoins des hommes, des femmes et d'autres groupes vulnérables en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire ne pouvait pas être pleinement fondée. De la même manière, des données ventilées par sexe n'ont pas été recueillies à temps pour être incorporées aux interventions de la FAO suite aux inondations.

159. Bien que le Bureau de la FAO au Pakistan dispose d'un coordonnateur de la parité hommes-femmes, il y a lieu de se demander si l'Organisation dispose des capacités de

⁵⁰ Pour un schéma du codage et des critères du marqueur de l'égalité hommes-femmes

recueillir et de vérifier des données spécifiques aux questions de parité: en effet, l'équipe de terrain compte un nombre disproportionné d'hommes, ce qui limite beaucoup l'accès des femmes. De la même manière, les hommes étaient fortement majoritaires au sein du personnel des partenaires opérationnels rencontré par la mission.

160. Le Bureau de la FAO au Pakistan utilise un outil d'autoévaluation de l'intégration des questions de parité hommes-femmes qui est très utile. Les tableaux ci-après notent le programme FAO-Unité des opérations d'urgence et de la réhabilitation au regard d'une liste de contrôle succincte élaborée par la FAO qui cartographie l'intégration des questions de parité dans la programmation. Ses résultats viennent confirmer certaines des conclusions tirées au sujet de la conception des programmes et de la dotation en personnel mentionnées précédemment.

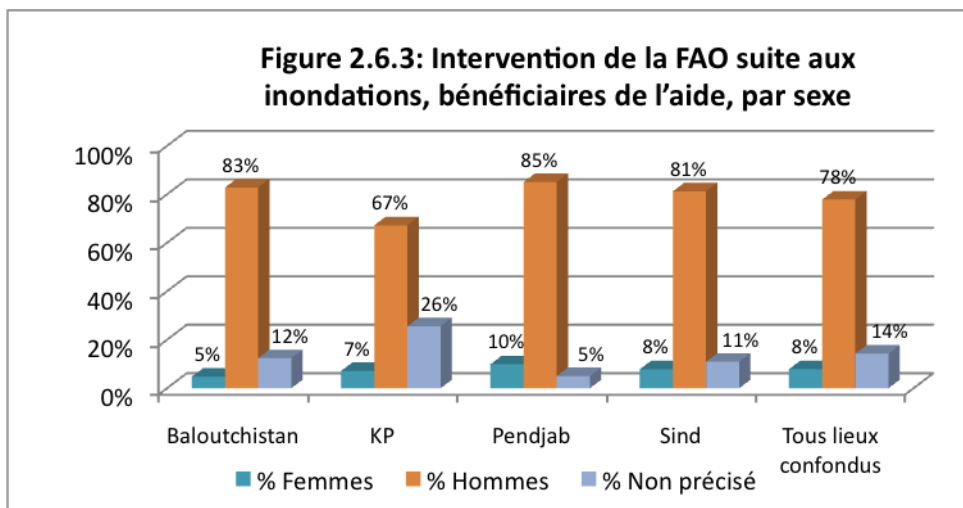
Liste de contrôle de l'intégration des questions de parité dans la programmation: FAO-ERCU

Catégorie	Vrai	Faux
a. Des données ventilées par sexe sont couramment recueillies	V	
b. L'analyse des questions de parité est intégrée à la planification des programmes		F
c. Les organisations de femmes sont consultées le cas échéant		F
d. Notre organisation possède des procédures claires pour intégrer les questions de parité hommes-femmes dans ses projets		F
e. Le suivi et l'évaluation mesurent la participation des hommes et des femmes et l'effet des programmes sur les personnes de chaque sexe		F
f. Notre organisation fournit une formation aux questions de parité et un appui au programme	V	
g. Notre organisation fournit un suivi à la formation aux questions de parité avec des outils et méthodes spécifiques pour institutionnaliser l'intégration des questions de parité à tous les niveaux de l'organisation		F
h. Les hommes et les femmes sont équitablement répartis au sein de la direction générale		F
i. Les hommes et les femmes sont équitablement répartis à tous les niveaux des effectifs		F
Total obtenu	2	7

Si le score de votre organisation contient une majorité d'affirmations fausses, il convient d'envisager sérieusement l'adoption d'une stratégie pour l'intégration des questions de parité dans la programmation.

161. Au niveau des interventions, la fourniture d'assortiments pour jardins potagers a plus particulièrement ciblé les femmes. Quand les jardins potagers se trouvent à proximité des maisons, ou n'en sont pas trop éloignés, ce sont surtout les femmes qui procèdent à la cueillette ou à la récolte des légumes, qui les cuisent ensuite chez elles, ou donnent les légumes en trop en guise de cadeau, ou d'aumône, ou encore les vendent dans le village. Dans la pratique, la mission a constaté que les assortiments potagers (et la formation connexe) étaient en fait reçus par les hommes du ménage, car c'était généralement à eux qu'étaient remis les assortiments d'intrants pour les cultures. La question de savoir si une intervention comme les jardins potagers suppose pour les femmes une charge de temps et de travail supplémentaire disproportionnée n'a pas été étudiée.

162. L'intervention liée à l'élevage a été en partie conçue pour bénéficier aux femmes, car ce sont surtout elles qui s'occupent des bêtes et sont susceptibles d'en tirer profit en répondant aux besoins nutritionnels à court terme du ménage (grâce à la production accrue de lait et d'œufs). Comme l'ont confirmé les observations faites sur le terrain, les femmes faisaient bien état d'effets positifs de l'intervention liée au bétail, mais semblaient avoir été exclues d'une composante essentielle de l'intervention, à savoir les formations connexes, qui étaient uniquement proposées aux hommes du ménage. En outre, les femmes n'avaient pas l'occasion de fournir des retours concernant l'aide, car l'évaluation des bénéficiaires recevait en grande majorité les retours de bénéficiaires masculins (Rapport sur l'intervention de la FAO liée au bétail 2011). Cela était peut-être dû au fait que les équipes de la FAO et des partenaires opérationnels, ne présentant pas une répartition hommes-femmes équilibrée, n'ont d'une part pas identifié les lacunes au niveau de la formation des femmes, et d'autre part, ne disposaient pas de la capacité de mettre cette formation en œuvre.



Source: Banque de données des bénéficiaires, FAO-ERCU 2011

163. En raison du succès du programme de la FAO conçu pour apporter une aide à la subsistance des ménages agricoles affectés par les inondations, notamment pour la culture Rabi, il existe plusieurs voies indirectes par lesquelles on peut considérer que les niveaux de revenu accrus des ménages ont débouché sur des effets positifs du point de vue de l'égalité hommes-femmes, en partie, entre autres facteurs, grâce à une hausse des revenus due aux meilleurs rendements des récoltes, à la réduction des dettes et aux bénéfices nutritifs accrus des intrants destinés aux potagers et au bétail. Cette constatation est corroborée par des éléments prouvant que la hausse des revenus a une corrélation directe avec des indicateurs de bien-être fondamentaux comme l'éducation et la santé, et influe indirectement sur l'égalité hommes-femmes⁵¹.

164. Toutefois, les propositions de projet de la FAO ne comportaient pas de plans spécifiquement axés sur les questions de parité, et la collecte de données (à l'exception de l'Évaluation approfondie des moyens de subsistance) n'a pas donné lieu à une analyse très poussée des questions de parité. Par conséquent, il est difficile de mesurer quels effets, si tant est qu'il y en ait eu, les interventions de la FAO suite aux inondations de 2010 ont eu sur la condition de la femme et les progrès de l'intégration des questions de parité hommes-femmes dans les communautés ciblées.

165. En ce qui concerne l'appui technique, le Services des programmes de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) au Siège de la FAO à Rome a fourni des ressources pour l'organisation, en avril-mai 2010, d'un atelier de formation de 5 jours sur le Programme d'analyse socioéconomique et d'étude de la parité hommes-femmes (SEAGA) dans les situations d'urgence. Cette formation ciblait les membres du Groupe de travail sur la sécurité alimentaire et le secteur agricole. Vingt-cinq personnes, dont 11 faisant partie de la FAO, y ont participé, et l'atelier a notamment produit un plan d'action pour chaque province et une note de synthèse concernant un projet destiné à renforcer l'attention portée aux questions d'égalité entre les sexes dans ce secteur. La conclusion de l'évaluation de cet atelier faisait état d'un taux élevé de satisfaction des participants à l'égard du contenu de la

⁵¹ Boîte à outils intermédiaire SEAGA (FAO, 2001)

formation, mais d'après ce qu'a pu observer la mission, aucune suite n'a apparemment été donnée au plan d'action.

2.6.1 *Enseignements tirés de l'expérience et bonnes pratiques*

- Il est fondamental, pour la FAO comme pour les partenaires opérationnels, de se doter en personnel féminin, tant au niveau de la direction générale que des programmes, afin de traiter avec les femmes lors des consultations de bénéficiaires à différents stades de mise en œuvre: évaluation des besoins, sélection des bénéficiaires, formation, distributions et suivi.
- L'intégration d'un examen officiel des questions de parité au sein de chaque groupe au titre des nouvelles interventions de 2011 répondant aux catastrophes causées par les inondations est une bonne pratique, tout comme l'analyse et la prise en compte des rôles sexospécifiques apparaissent clairement dans les nouveaux projets conçus par la FAO en 2011.
- Après février 2011, la FAO a assuré trois formations pour une sensibilisation aux questions de parité, y compris le Programme d'analyse socioéconomique et d'étude de la parité hommes-femmes (SEAGA), et l'utilisation des marqueurs de l'égalité hommes-femmes. Si celles-ci ont un peu tardé à s'intégrer au déroulement des interventions, elles constituent néanmoins des initiatives importantes, et la bonne pratique voudrait que le suivi du plan d'action nécessaire soit opéré.
- Il convient de souligner l'importance de l'exercice d'analyse des questions de parité, car il ajoute de la valeur au rôle de la FAO en tant que coordonnateur des groupes, et l'utilité de cet outil pour définir les activités sexospécifiques liées aux moyens de subsistance, ce qui pourrait intéresser les donateurs potentiels (comme l'ACDI, avec un fonds de financement pour les activités liées à la parité hommes-femmes et aux moyens de subsistance).
- Une question liée à l'intervention pour les jardins potagers est le processus par lequel l'assortiment a été fourni aux femmes. La livraison directe, autrement dit la fourniture d'une aide aux femmes eu égard à leur sexe, comme le souligne aussi le Programme SEAGA, ne fait pas que renforcer l'accès des femmes aux ressources potentielles: elle aurait pu permettre de regrouper les formations sur les questions allant, entre autres, de la réduction des risques de catastrophe au soin du bétail.
- Les normes culturelles ont été l'un des principaux arguments en vertu desquels un ciblage direct des femmes n'avait pas été tenté, ce qui, compte tenu de la vaste ampleur géographique de l'intervention, n'est peut-être pas une raison valable.
- Les bénéfices potentiels du fait de fournir de l'aide à l'élevage de volaille à un stade précoce, ciblant les femmes, auraient pu constituer une alternative. Les effets bénéfiques à relativement long terme de l'élevage de volaille, comparés à la nature ponctuelle de l'assortiment de légumes, auraient pu avoir une incidence encore plus forte.
- Compte tenu de la portée limitée et de la nature ponctuelle des approches fondées sur l'élevage de volaille et les jardins potagers, il est important que la FAO envisage des approches alternatives comme le développement de chaînes de valeur pour assurer un accès direct et créer des liens vers les marchés pour les femmes.
- La pertinence du marqueur de l'égalité hommes-femmes et son utilité en tant qu'outil d'analyse des questions de parité se limite à la phase de conception des projets. Le fait d'évaluer les résultats de la FAO à la lumière du classement initial

peut prêter à confusion, et l'équipe de programmation de la FAO semble elle aussi partager cette perception erronée.

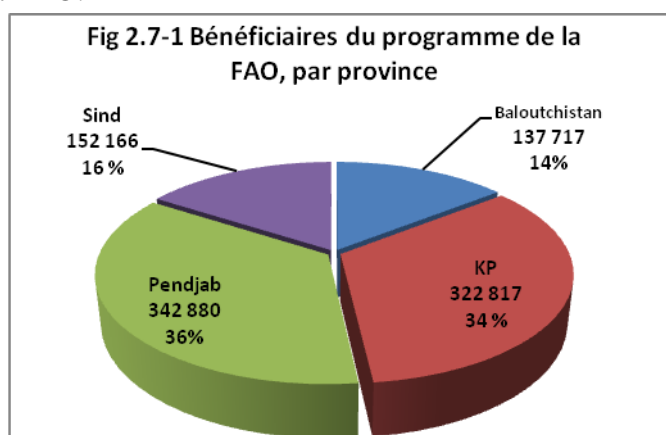
2.7 Ciblage des bénéficiaires, participation et obligation redditionnelle

166. L'un des principaux domaines problématiques examinés par la mission d'évaluation est celui du ciblage des bénéficiaires, de leur participation et de l'obligation redditionnelle de la FAO à leur égard dans le cadre du programme d'intervention de 2010 ayant fait suite aux inondations.

2.7.1 Ciblage

167. Dans le cadre du programme d'intervention de la FAO suite aux inondations, le ciblage des bénéficiaires s'appuyait sur l'Évaluation préliminaire des dommages encourus par le secteur agricole pour les zones du Pakistan affectées par les inondations conduite par le Groupe agriculture en août 2010. Les données préliminaires avaient été recueillies uniquement dans la province du Kyber Pakhtunkhwa, car les catastrophes qui frappaient les autres provinces du pays étaient encore en train de se produire. Ce rapport ne fournissait aucune estimation du nombre des ménages affectés pour chaque région. La FAO a également participé à l'Évaluation préliminaire des dommages et des besoins (Banque asiatique de développement, Gouvernement du Pakistan, Banque mondiale 2010) sur la base de laquelle ont été élaborées les interventions de relèvement à moyen et long terme. Plus précisément, en s'appuyant sur les dommages estimés encourus par le secteur agricole, celui de l'élevage et celui des pêches des différentes provinces, l'Évaluation préliminaire des dommages et des besoins a clairement défini trois scénarios de compensation possibles (modéré, moyen et élevé). En raison de problèmes de disponibilité des fonds, la FAO a été contrainte de concevoir ses interventions sur la base de l'adoption partielle du scénario de compensation modéré, qui est examiné dans les sections ci-après.

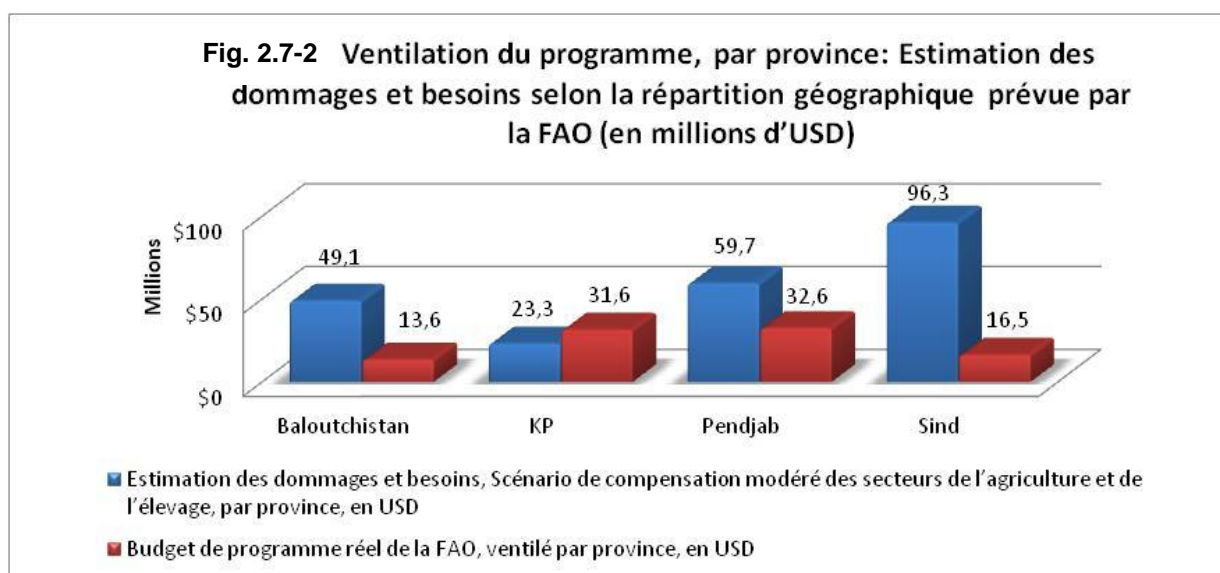
168. En tout et pour tout, la FAO a couvert 549 des municipalités les plus gravement affectées dans 40 districts du pays, apportant une aide à plus de 950 000 ménages. Le graphique ci-après présente une ventilation par province des bénéficiaires des programmes de la FAO.



Source: Banque de données des bénéficiaires, FAO-ERCU 2011

2.7.1.1. Répartition géographique et établissement de priorités

169. Concernant la répartition géographique des projets de la FAO, calculée en fonction du nombre de bénéficiaires aidés et de la valeur des assortiments d'intrants, la mission a conclu que, du point de vue de la géographie et des dommages encourus, les interventions n'étaient pas proportionnelles aux besoins. Le tableau ci-après présente une comparaison des estimations des dommages et des besoins par rapport à la portée réelle du programme de la FAO.



Source: Banque de données des bénéficiaires, FAO-ERCU 2011

170. La FAO a couvert environ 28 pour cent des 49,1 millions d'USD destinés à l'aide à l'agriculture et à l'élevage au Baloutchistan, 17 pour cent des 96 millions d'USD nécessaires au Sind, et 55 pour cent de l'investissement minimum estimé nécessaire au Pendjab. En revanche, le financement de la FAO pour le Kyber Pakhtunkhwa a excédé, à hauteur de 136 pour cent, les 23 millions d'USD estimés nécessaires pour l'intervention de compensation modérée envisagée par l'Évaluation préliminaire des dommages et des besoins.

171. Cet écart peut s'expliquer en partie par la nature prolongée de la crise dans les régions situées en aval, qui semble avoir entravé l'évaluation et l'intervention initiales. Certaines zones du Sind sont demeurées sous les eaux jusque début 2011, aussi les cultures Rabi n'ont-elles pas pu être menées à bien. En outre, des facteurs comme le nombre relativement plus élevé d'organismes humanitaires expérimentés travaillant dans la province du Kyber Pakhtunkhwa, qui étaient connus des donateurs et ont pu se mobiliser rapidement, peut aussi avoir contribué à la disproportion de l'efficacité de l'intervention du Kyber Pakhtunkhwa. En ce qui concerne la FAO, son manque de souplesse à l'heure d'apporter des modifications aux projets différés en fonction de l'évolution des priorités a peut-être contribué aussi à son refus de toute réattribution géographique des fonds à mesure que les priorités se modifiaient.

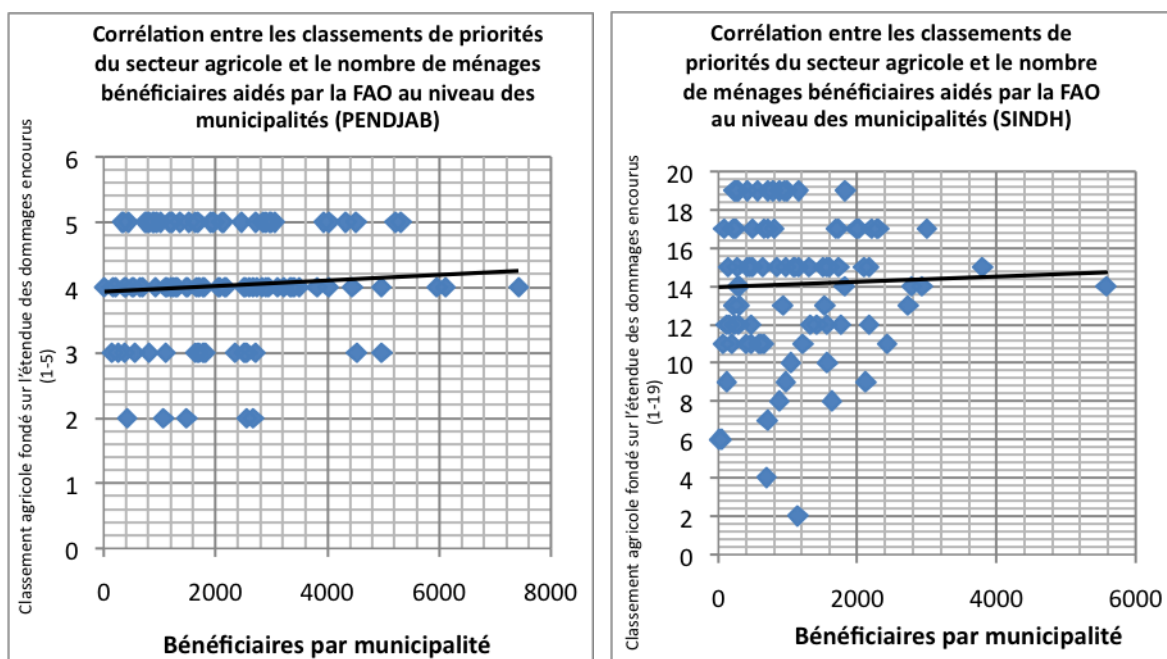
2.7.1.2 Critères de sélection et établissement des priorités

172. Les critères de sélection, tels qu'ils ont été abordés dans des sections antérieures relatives aux intrants d'aide à l'agriculture et à l'élevage, étaient très généraux et étaient appliqués à la discrétion des partenaires opérationnels. De la même façon, on dénotait une certaine opacité sur le terrain s'agissant de la fourniture de la dernière série d'intrants agricoles, à savoir les semences de riz, et quant à savoir si elles pouvaient être distribuées aux mêmes bénéficiaires que ceux des semences de tournesol. Cette question est approfondie dans la section concernant le suivi et l'évaluation. Dans certains cas, les différents partenaires opérationnels faisaient preuve d'initiative à l'heure de préciser et de définir clairement les critères de sélection, mais cela n'était pas obligatoire et cette pratique n'était guère courante.

173. Comparée aux priorités d'aide humanitaire par municipalités ou aux classements municipaux élaborés par les gouvernements du Sind et du Pendjab en collaboration avec OCHA début 2011, et en tenant compte du nombre moyen de ménages affectés dans les municipalités respectives, la corrélation entre le nombre de bénéficiaires de la FAO sélectionnés dans chaque municipalité et le classement de l'aide prioritaire est faible. Les coefficients de corrélation pour le Pendjab et le Sind sont de 0,07 et 0,03 respectivement, là où des valeurs plus proches de zéro indiquent l'absence de rapport entre les classements de priorité et le nombre total de bénéficiaires aidés dans une municipalité, (représentée par une ligne plane dans les tableaux ci-après). Cette analyse est fondée sur l'estimation d'au moins 4 000 ménages affectés, par municipalité affectée, au Pendjab et 3 000 au Sind.

174. L'absence apparente de corrélation entre la portée de la couverture et les dommages encourus pourrait avoir plusieurs causes: la capacité de l'unique partenaire opérationnel choisi dans chaque district, l'influence des intermédiaires orientant l'aide vers des zones non prioritaires, ou l'absence de méthodologies systématiques de sélection des bénéficiaires. La mission s'est vu déclarer que la FAO utilisait ses fonds pour combler des lacunes, autrement dit pour aller dans des municipalités non couvertes par des ONG autofinancées – ce qui aurait pu correspondre aux municipalités les moins gravement affectées. Néanmoins, notamment pour les interventions de la saison Rabi, une très grande proportion de l'aide totale destinée aux interventions dans le secteur agricole était canalisée vers les partenaires opérationnels par la FAO. Quelles qu'en soient les raisons, l'absence de corrélation est patente, et la FAO n'a pas été en mesure de fournir un aperçu complet des interventions sectorielles pour corroborer l'argument avancé ci-dessus. En outre, il y a eu suffisamment de temps entre les interventions Rabi et Kharif pour procéder à la sélection des bénéficiaires et à la vérification des listes au regard des municipalités prioritaires, ce qui n'apparaît pas dans la sélection finale effectuée par les partenaires opérationnels et est en partie dû au fait que le processus de finalisation des listes a été expédié à la hâte.

Fig. 2.7.3 Graphiques de corrélation⁵²:



2.7.1.3 Influences extérieures au niveau de la sélection des bénéficiaires

175. Le degré relativement plus élevé de variabilité de la couverture du nombre de ménages affectés par les inondations par municipalité au Sind peut partiellement s'expliquer grâce aux observations faites sur le terrain, qui indiquent que la sélection des villages et des bénéficiaires a été particulièrement problématique au Sind. Dans de nombreuses zones du Sind, la duplication des intrants était manifeste à grande échelle. Il a été observé que sous certaines pressions politiques, les assortiments d'intrants Kharif ont été orientés vers les mêmes bénéficiaires, y compris les métayers, en de nombreuses occasions, avec des cas de doublons et de croisement au niveau des interventions (cette question est également abordée dans la section de suivi et d'évaluation), ménageant au cours de ce processus une subvention substantielle aux grands propriétaires terriens.

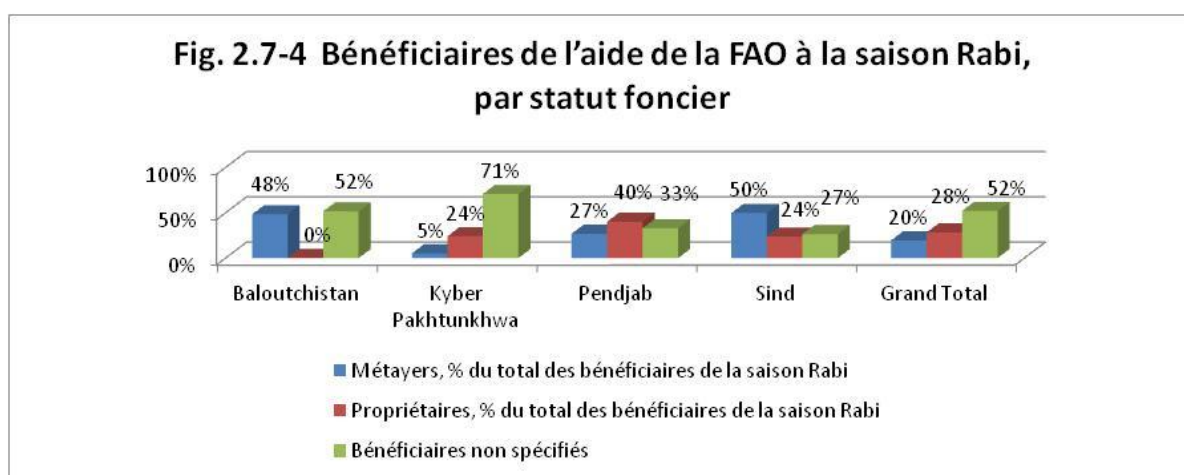
176. Des constatations de même nature ont été rapportées du Kyber Pakhtunkhwa, où la distribution pour la saison Rabi a été effectuée sur des terrains ou dans des locaux appartenant à des intermédiaires influents. Dans d'autres cas et dans toutes les provinces, des représentants du gouvernement ont considérablement pesé sur la finalisation des listes de bénéficiaires. Si cette coordination était nécessaire pour réduire les doublons et harmoniser

⁵² On notera que dans la Figure 2.8.5, chaque point individuel représente une municipalité affectée et que sa position verticale correspond au classement des municipalités (degré de gravité des inondations / niveau des dommages). L'échelle de classement agricole du Pendjab allait de 1 à 5, 1 correspondant à un « pourcentage moyen de cultures détruites inférieur à 10 » et 5 correspondant à un « pourcentage moyen de cultures détruites supérieur à 80 ». Au Sind, le classement agricole s'échelonnait de 1 à 19 avec des scores pondérés sur quatre critères: « pourcentage de cultures détruites », « pourcentage de changements dans la zone habituellement irriguée », « état du bétail » et « changement du poids de la dette⁵² », les scores faibles correspondant aux dommages moins importants et les scores élevés correspondant à des dommages plus graves et à un changement du statut de vulnérabilité.

les interventions avec le gouvernement et d'autres partenaires, elle permet en revanche à des pressions politiques de s'exercer directement au moment de la sélection des bénéficiaires. Un certain degré d'influence est certes à prévoir dans de telles situations, mais des critères de sélection plus stricts permettraient de mieux résister aux pressions. On notera cependant qu'il ressortait d'entretiens menés avec les autres organismes que les pressions politiques ont causé des problèmes de ciblage dans toutes les zones où les interventions concernaient une aide matérielle.

2.7.1.4 Questions d'occupation des terres

177. D'après la banque de données FAO-ERCU, environ 20 pour cent des 519 945 bénéficiaires de la saison Rabi et 63 pour cent des 56 959 bénéficiaires de la saison Kharif étaient des métayers. Les plus grands nombres de métayers étaient enregistrés au Sind et au Pendjab.



Source: Banque de données des bénéficiaires, FAO-ERCU 2011

178. Les métayers ont été identifiés comme particulièrement vulnérables à une nouvelle accumulation de dettes contractées pour se procurer les intrants nécessaires aux saisons agricoles 2010/2011⁵³. Toutefois, ce que les chiffres ci-dessus signifient concrètement, étant donné que les propriétaires terriens perçoivent en moyenne 50 pour cent de la production des métairies, c'est que ces métayers bénéficiaires (au nombre de 140 000) ont partagé la moitié de leur production obtenue grâce à l'aide de la FAO avec des propriétaires terriens. En outre, les conclusions de la mission indiquent que dans plusieurs cas, la fourniture d'intrants aux métayers par la FAO n'a pas été perçue comme un apport du métayer mais considérée comme gratuite, ce qui a donné aux propriétaires un prétexte pour réduire encore davantage la part des récoltes des métairies, la fixant sous les 50 pour cent prévus. Ces bénéfices indirects pour le propriétaire ont incité les personnes ayant une influence politique non seulement à détourner directement des ressources, mais aussi à exercer une pression sur leurs propres métayers, en subventionnant indirectement leurs accords de métayage.

179. Malgré le fait qu'il englobait de nombreux critères permettant de cibler les groupes sans terre et vulnérables, le processus d'élaboration des programmes de la FAO n'a pas pris en

⁵³ Données de référence socioéconomiques des provinces du Pakistan affectées par les inondations, et des effets de ces dernières au niveau des ménages. FAO octobre 2010

compte les considérations politiques et socioéconomiques associées. Comme la principale intervention au Sind était pour la saison Kharif, la même urgence ne présidait pas à la distribution de la saison Rabi. La mission est d'avis qu'il aurait été possible d'en faire plus pour atténuer les effets négatifs de ces accords de métayage, comme par exemple plaider publiquement ou à titre privé auprès des grands propriétaires, mais aussi prendre en compte les schémas de métayage lors de l'élaboration de l'intervention. Par exemple, si des informations comparables sur le statut de l'occupation des terres des 278 029 bénéficiaires d'assortiments d'aide à l'élevage n'étaient pas disponibles, contrairement à ce qui se passait pour les accords de métayage entre métayers et propriétaire, on a pu observer que les bénéficiaires des assortiments d'aide à l'élevage allaient entièrement aux ménages qui les reçoivent.

2.7.2 *Participation des bénéficiaires et obligation redditionnelle*

180. Une fois les zones géographiques sélectionnées en fonction des évaluations des besoins des bénéficiaires initiales, il apparaît clairement que le rôle de la FAO s'est limité à définir les critères de sélection des bénéficiaires afin qu'ils soient établis dans les lettres d'accord signées avec les partenaires opérationnels. Les bénéficiaires ayant été sélectionnés par les partenaires opérationnels, leur participation s'est limitée à fournir des informations dans le cadre d'enquêtes post-distribution et post-récolte. Les retours des bénéficiaires n'étaient pas systématiquement enregistrés ou utilisés pour l'ajustement des programmes, alors qu'ils auraient pu l'être, notamment pour les interventions qui avaient été différées, comme l'alimentation du bétail. USAID, d'autre part, a mis en place une ligne d'assistance⁵⁴ pour l'intervention suite aux inondations et a reçu chaque jour un grand nombre d'appels de communautés de bénéficiaires. Selon les personnes interrogées, peu de réclamations visaient spécifiquement les interventions de la FAO, et une fois informé, le personnel de l'Organisation réagissait avec célérité et efficacité.

181. Au stade de la mise en œuvre, la sélection des bénéficiaires et leur implication étaient principalement laissées à la discrétion des partenaires opérationnels. Aucune demande n'a été faite auprès des partenaires opérationnels pour impliquer les bénéficiaires à l'un ou l'autre stade de la mise en œuvre ou au niveau du suivi de la distribution.

2.7.3 *Enseignements tirés de l'expérience*

- Au niveau du ciblage, la couverture de la FAO était inégale et aurait nécessité une approche globale et de meilleurs critères de ciblage; une approche plus participative intégrant un système de retours aurait pu atténuer le problème et contribuer à ajuster l'élaboration du programme à mesure que les priorités évoluaient.
- L'absence de critères spécifiques détaillés, imposés aux partenaires opérationnels, notamment en ce qui concerne les groupes vulnérables comme les femmes et les personnes sans terre, a affaibli les effets de l'intervention de la FAO et provoqué un plus grand éparpillement de l'aide prévue vers des bénéficiaires non ciblés. La FAO devrait envisager d'adapter au secteur agricole les Directives intersectorielles pour le

⁵⁴ Lié à toutes les interventions menées dans tous les secteurs suite aux inondations avec des fonds d'USAID.

Pakistan concernant la sélection et le ciblage des bénéficiaires⁵⁵ récemment élaborées, en prenant en compte les variations régionales, et intégrer les critères spécifiques dans les lettres d'accord signées avec les partenaires opérationnels.

- La FAO devrait analyser plus systématiquement les bénéficiaires indirects de ses interventions et en tenir compte dans l'élaboration de ses programmes. Dans le cas présent, la FAO aurait dû diversifier son action plutôt que de se limiter à assurer le suivi de la distribution et la livraison des intrants aux métayers. Des efforts de sensibilisation auraient pu contribuer à garantir que les métayers puissent percevoir le minimum auquel ils avaient droit sur le métayage normal. En outre, vu la portée des dommages et les incitations à la coopération des plus grands propriétaires terriens, il y a peut-être eu là une occasion manquée d'introduire des accords de métayage plus justes, ou à tout le moins de plaider pour leur introduction.

3 Gestion du programme

182. L'intervention menée au Pakistan a été gérée par une équipe recrutée par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) et basée dans le bureau de l'Unité de coordination des opérations d'urgence et de relèvement (ERCU), au centre d'Islamabad⁵⁶. Au moment des inondations, le poste de Représentant au Pakistan, vacant depuis plusieurs années, était assuré par intérim par le coordonnateur de l'ERCU, chargé de gérer un vaste programme d'urgence. Aucun plan stratégique n'a à ce jour été établi pour orienter le travail de coopération de la FAO au Pakistan, ni pour encadrer les opérations d'urgence de l'Organisation dans le pays.

183. L'équipe de l'ERCU est une unité autonome au regard de son personnel administratif, logistique, financier et programmatique. Bien que placée en principe sous l'autorité du Représentant de la FAO, elle prend la plupart de ses décisions en concertation avec la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE)⁵⁷. Au cours de ses discussions avec la direction de l'ERCU, la mission a constaté que certaines procédures de gestion n'étaient pas correctement formalisées. Même s'il semble que des réunions sont régulièrement organisées, et que l'administration a développé des outils spécifiques pour le suivi de certaines procédures d'achat, la mission n'a pu que constater l'absence de certains outils de gestion de projet que l'on s'attendrait à trouver dans une intervention aussi complexe⁵⁸. Des membres du personnel ont indiqué à cet égard à l'équipe d'évaluation qu'ils déploraient le manque de procédures opérationnelles normalisées, lesquelles faciliteraient la coordination de procédures de travail complexes et permettraient de définir clairement les responsabilités⁵⁹.

184. Cela étant dit, comme les personnes interrogées l'ont noté à plusieurs occasions et comme le reconnaît explicitement la mission, le personnel de la FAO au Pakistan comme au

⁵⁵ *Beneficiary Selection and Targeting: Inter-Sectoral Guidelines for Pakistan*, juillet 2011, Groupe agriculture, Bureau de la FAO au Pakistan.

⁵⁶ Le bureau de pays de l'ERCU est situé dans le centre d'Islamabad tandis que la Représentation de la FAO se trouve aux abords de la ville.

⁵⁷ Par exemple, au moment où la mission s'est rendue dans le pays, le coordonnateur de l'ERCU était sur le point de prendre sa retraite et le recrutement de son successeur était en cours. Le Représentant de la FAO n'avait pas été consulté lors de la définition du poste et il n'avait pas non plus participé à la procédure de sélection.

⁵⁸ Aucun plan de travail définissant les tâches, responsabilités et délais n'était par exemple utilisé pour la mise en œuvre des différents projets.

⁵⁹ Selon un membre du personnel, « chacun ici s'imisce dans le travail mené par les autres départements ».

Siège a œuvré sans relâche pour pousser le système jusqu'au maximum de ses possibilités en vue d'exécuter le programme. Il y a lieu, en particulier, de souligner l'engagement du personnel national, lequel a travaillé de longues heures au lendemain des inondations, alors même que c'était une période de fête (*Eid*) et que, dans tout le pays, la plupart des gens étaient auprès de leurs familles.

3.1 Achats et mobilisation des ressources

3.1.1 Mobilisation des ressources

185. Immédiatement après le début des inondations, la dernière semaine de juillet, la FAO a commencé de mobiliser des ressources, principalement en plaidant auprès du Système des Nations Unies pour que le financement agricole soit inclus au périmètre de l'Appel. Au mois d'août, la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation de la FAO (TCE) a débloqué depuis son Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation une petite somme (50 000 USD) principalement affectée à la mise en place de moyens d'appoint pour les deux premiers mois. Le premier financement destiné à des interventions au niveau des ménages a été décidé au mois d'août (Fonds central⁶⁰ et Fonds spécial/Belgique). Les négociations décisives qui se sont déroulées avec la Commission européenne la troisième semaine d'août ont par ailleurs permis à la FAO de rediriger 3,5 millions d'USD de fonds existants de la Facilité alimentaire de l'UE vers 55 000 ménages frappés par les inondations.

186. Le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) s'est d'abord montré réticent à l'idée de voir les activités agricoles couvertes par l'Appel d'urgence⁶¹ d'août 2010, ce qui a posé un premier obstacle à la mobilisation de ressources. De surcroît, l'Autorité nationale chargée de la gestion des catastrophes (NDMA) souhaitait au départ que l'Appel se concentre sur des activités directement destinées à sauver des vies⁶². Aucun Représentant de la FAO n'était alors présent au Pakistan, et le fonctionnaire principal chargé de la coordination, Représentant de la FAO par intérim, avait pris ses congés annuels au mois d'août. La mission est d'avis que l'absence de représentant de haut niveau au cours de cette période cruciale a entraîné des retards de financement⁶³, même si la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) a déployé des efforts louables pour renforcer les moyens opérationnels et palier cette carence.

⁶⁰ La FAO a reçu 1,8 million d'USD du Fonds central (CERF) en août et septembre, soit environ 4 pour cent du total des fonds alloués au titre de l'Appel lancé par les Nations Unies en réaction aux inondations.

⁶¹ Le Plan initial de réaction d'urgence aux inondations au Pakistan demandait 459 millions d'USD pour répondre aux besoins d'aide immédiats des personnes touchées par les inondations. Le plan révisé qui a suivi (Plan de secours et de relèvement rapide à la suite des inondations au Pakistan, 1,9 milliard d'USD), formulé en septembre, recouvrait l'agriculture, mais le gouvernement a tardé à l'adopter.

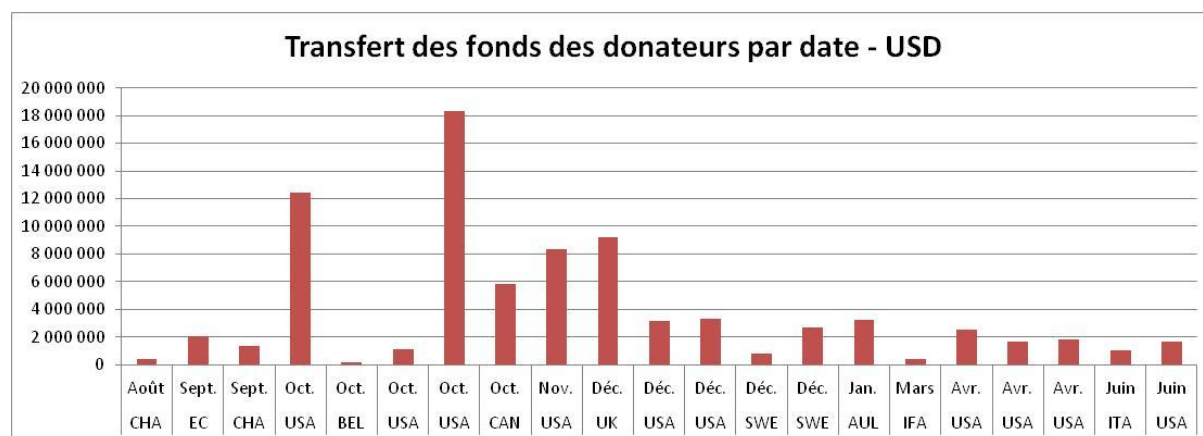
⁶² Le fait que des financements conséquents aient pu être rapidement mobilisés pour atteindre les objectifs agricoles des administrations de province a montré au gouvernement que l'intervention humanitaire accordait en définitive une priorité importante à l'agriculture et aux moyens d'existence. *Early Recovery of Agriculture for Population and Areas Affected by the 2010 Floods*. NDMA, mars 2011.

⁶³ En revanche, la mission note que la FAO est parvenue à ce que l'appel d'urgence lancé en 2011 au lendemain des inondations dans le sud du Pakistan englobe le thème de l'agriculture. Cela s'explique par la présence d'un Représentant de la FAO dans le pays, par les activités de promotion menées à haut niveau dans le monde entier, et par le fait qu'en 2011, un groupe mondial sur la sécurité alimentaire avait été constitué et acceptait comme options l'aide alimentaire aussi bien que le soutien aux moyens d'existence.

187. La majorité des nouveaux accords de financement a été signée avec les donateurs en septembre et octobre⁶⁴, mais les transferts de fonds n'ont pas toujours été rapides (figure 3.1.1) et le second concours du Fonds spécial (200 000 USD en octobre 2010) n'a pas suffi à amorcer les activités de programme approuvées. En sus des dons du Fonds spécial, la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) a fourni au titre des accords signés 3,87 millions d'USD sous la forme d'avances du Fonds spécial, ce qui a permis à la FAO de commencer à mettre en œuvre les activités du programme avant l'encaissement des fonds des donateurs. Globalement, dans les six premiers mois suivant les inondations, la FAO a mobilisé quelque 100 millions d'USD, principalement à l'appui de la reprise durant la saison Rabi.

188. Les entretiens indiquent que la FAO a globalement nourri des relations harmonieuses avec les bailleurs de fonds. Selon ces derniers, l'Organisation a répondu efficacement aux demandes et donné suite aux plaintes qui lui ont été communiquées. Ils ont cependant déploré que, dans certains cas, la FAO ne les a pas tenus suffisamment informés (en particulier pour ce qui est du calendrier de mise en œuvre de certaines activités).

Figure 3.1-1 Transfert des fonds des donateurs

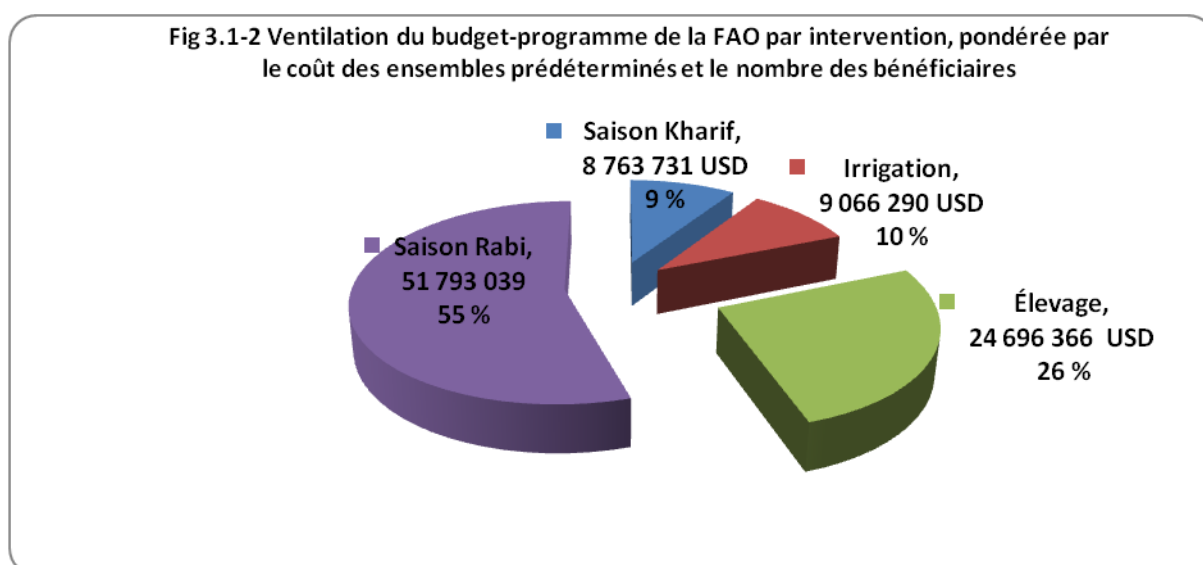


189. En novembre 2010, plusieurs mois après le début des inondations, Volvo Pakistan a soumis à la FAO une proposition prévoyant de financer en nature certaines interventions. Il s'agissait notamment de mettre gratuitement à disposition du matériel et du personnel pour déblayer les canaux d'irrigation. Cette activité aurait été complémentaire des opérations d'assainissement des canaux d'irrigation agricoles déjà prévues par la FAO (projets de travail contre rémunération financés par les États-Unis). Si la proposition a tout d'abord reçu un accueil enthousiaste du Bureau de la FAO au Pakistan, le Siège a pris plus de quatre mois pour approuver le mémorandum d'accord, l'Organisation ayant éprouvé des difficultés à évaluer la présence éventuelle de conflit d'intérêts au regard des Principes et directives pour la coopération de la FAO avec le secteur privé, et ses services juridiques ayant dû examiner les engagements de l'Organisation. Quand le Siège a finalement approuvé le mémorandum d'accord, les possibilités de contribuer au déblaiement ne se présentaient plus de la même manière et Volvo Pakistan avait retiré son offre. Sans même tenir compte du temps et des efforts mobilisés par les personnes qui ont travaillé à cet accord au Pakistan et au Siège, la

⁶⁴ Parmi les principaux donateurs de l'intervention figurent les États-Unis (62 millions d'USD), le Royaume-Uni (11 millions d'USD), la Commission européenne et le Canada (6 millions d'USD chacun), la Suède, la Belgique, l'Australie, l'Espagne, le BCAH (Fonds central), le FIDA et l'Italie.

mission estime que le manque à gagner lié à ce financement en nature avorté s'établit à environ 160 000 USD (voir l'Annexe V qui présente une étude de cas à ce sujet).

190. Au cours des 8 premiers mois de 2011, seuls deux projets d'ampleur relativement modeste ont été élaborés pour la saison Kharif, et deux projets de redressement de taille moyenne ont été formulés (pour un total de 5 millions d'USD). Même si des ressources considérables ont été mobilisées au cours des premiers mois qui ont suivi les inondations, la mission a constaté que la FAO n'est pas parvenue à décider pour 2011 de nouveaux domaines notables d'intervention ou de financement. Cela tient semble-t-il à l'absence d'une stratégie claire et dynamique et d'un cadre national de relèvement et de reconstruction à moyen terme⁶⁵.



Source: Base de données des bénéficiaires, Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination et Système d'information sur la gestion du Programme de terrain de la FAO, 2011

3.1.2 Achats

191. Les achats de biens et de services ont commencé une fois les fonds transférés à la FAO. Au cours des neuf premiers mois, 100 bons de commande environ ont ainsi été traités, pour un montant total de 46 millions d'USD en produits. L'achat en grande quantité de semences de blé certifié et d'aliments composés pour animaux s'est incontestablement avéré difficile.

192. Une autre difficulté opérationnelle a été de trouver des partenaires pour la distribution des produits. En la matière, la FAO a principalement œuvré par l'intermédiaire des ONG déjà engagées dans les activités de riposte face aux inondations (au nombre de 33). Un premier appel à manifestation d'intérêt⁶⁶ a été diffusé dans la presse nationale ainsi que lors des réunions du Groupe. Les dossiers soumis à l'Organisation ont ensuite été évalués à la lumière des moyens opérationnels et de l'expérience des candidats. Quarante-et-un protocoles d'accord représentant 12 millions d'euros au total ont été signés avec les partenaires opérationnels pour

⁶⁵ L'Autorité nationale chargée de la gestion des catastrophes a établi un cadre de redressement d'urgence pour le secteur agricole, mais il n'a jamais été officiellement adopté par le gouvernement du Pakistan.

⁶⁶ Il englobait un ensemble prédéterminé d'interventions (production animale, production végétale, irrigation).

l'exécution des trois principales interventions (intrants pour la production végétale et la production animale, déblaiement des canaux d'irrigation).

193. La FAO a acheté les produits et les a acheminés vers les entrepôts des partenaires opérationnels, lesquels étaient chargés de choisir les communautés et bénéficiaires en fonction de critères précis, de procéder à des vérifications post-distribution et de former les bénéficiaires. Le coût moyen du soutien des partenaires opérationnels s'est établi à quelque 5 USD/bénéficiaire/intervention unitaire (hors intrants).

194. La réaffectation des fonds de la Facilité alimentaire de la Commission européenne, approuvée à un stade précoce, a permis à la FAO de signer rapidement des accords avec les partenaires opérationnels, dans les 8 semaines suivant le début des inondations. D'autres accords de partenariat ont été signés ultérieurement qui n'autorisaient qu'un bref délai entre l'établissement officiel de l'accord et le début de la distribution. Comme nous le verrons plus loin, cela a, dans certains cas, exercé une influence sur la qualité du ciblage des bénéficiaires.

195. Le traitement des commandes de produits et la livraison des semences, des engrais, des aliments pour animaux et des autres intrants ont pris du temps. Le graphique de l'Annexe 5 résume les délais de livraison et précise les quantités de produits destinés à la production animale et végétale. Comme pour les accords passés avec les partenaires opérationnels, les premières commandes de blé ont été financées par la Facilité alimentaire de l'UE – un programme ayant 27 mois d'existence et disposant de fournisseurs, de canaux de distribution et d'un personnel bien établis permettant de réagir rapidement aux inondations⁶⁷. Les intrants achetés avec le financement du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) et du Gouvernement des États-Unis ont également été livrés dans les deux mois suivant le début des inondations.

196. La mission d'évaluation a pu interroger certains fournisseurs avec lesquels la FAO a traité dans le cadre de la riposte aux inondations. Comme l'indique le graphique de l'Annexe 5, certains bons de commande portaient sur des montants très importants et prévoyaient des livraisons sur une période continue. Des fournisseurs se sont plaints que la FAO ait choisi de ne payer qu'après la dernière livraison prévue, les obligeant ainsi à intégrer des charges de financement supplémentaires à leurs offres. Selon la mission, les charges financières qui auraient pu être évitées si les fournisseurs avaient été payés en plusieurs fois pourraient se monter jusqu'à 2 millions d'USD pour les plus gros contrats (40 millions d'USD), le taux des frais financiers intégrés par les fournisseurs interrogés étant de 5 pour cent environ.

197. Comme nous l'avons indiqué dans les sections précédentes, le calendrier de livraison des semences et des engrais s'est avéré satisfaisant. Cela est à mettre au crédit de l'engagement du personnel de la FAO et du travail acharné mené durant les premiers mois de l'intervention. S'agissant de la livraison des intrants destinés à la production animale, les données disponibles révèlent que la FAO a rencontré des difficultés considérables pour acheter de grandes quantités d'aliments composés pour animaux qui soient d'une qualité suffisante.

⁶⁷ La Facilité alimentaire de l'UE est un programme à long terme destiné à réduire les prix des denrées à l'échelle mondiale. Au Pakistan, l'UE a autorisé la FAO à affecter le solde du budget du programme aux ménages touchés par les inondations situés dans des zones géographiques ciblées par celui-ci.

198. Reconnaissant les dégâts que les inondations avaient provoqués sur les systèmes d'irrigation, la FAO a décidé de mettre en œuvre une intervention de déblaiement à grande échelle avec des ONG partenaires, au titre de 20 protocoles d'accord et pour un total de 6 millions d'USD. Il s'agissait de nettoyer 1 000 canaux d'eau situés à l'intérieur des exploitations⁶⁸, dans le cadre du système « travail contre rémunération ». Des accords ont été signés par la FAO avec le Département de la gestion hydrique des exploitations du Ministère de l'alimentation et de l'agriculture (150 000 USD) pour des services d'encadrement technique et le contrôle final des travaux. Le coût initial de l'assainissement était estimé à 5 000 – 6 000 USD par canal, somme affectée pour l'essentiel à la rémunération des travailleurs à la journée⁶⁹.

Tableau 3.1-1: Résumé: coût par bénéficiaire pour différentes interventions

Intervention	Coût par bénéficiaire pour les intrants (USD)	Coût par bénéficiaire (englobe les coûts liés aux intrants, à la distribution et à la gestion)
Intervention pour les cultures Rabi	76	92
Intervention pour l'élevage	59 (fourchette: 25-105) ⁷⁰	85
Intervention pour les cultures Kharif	76	154

199. Les calculs ci-dessus montrent que, outre l'incidence positive des récoltes de la campagne Rabi sur le rétablissement des moyens d'existence de la population touchée, l'intervention centrée sur le blé a été la plus efficace du point de vue du coût par bénéficiaire et du rapport coût de décaissement/prix des intrants. Le coût par bénéficiaire des activités d'assainissement des canaux d'irrigation est plus difficile à établir car il existait deux catégories de bénéficiaires: ceux qui ont été rémunérés pour participer aux travaux et ceux qui ont profité de l'amélioration des flux hydriques en découlant. Le coût moyen a été de 6 750 USD par voie d'eau assainie. Sur chacune d'entre elles, 25 personnes ont pris part aux travaux rémunérés. Elles ont travaillé pendant 25 à 50 jours pour un salaire quotidien de 350 roupies, soit un transfert d'espèces total par bénéficiaire de 100 à 200 USD environ.

200. Le coût du déblaiement a beaucoup varié d'une région à l'autre, une main-d'œuvre moins importante étant nécessaire dans les régions de Khyber Pakhtunkhwa où les canaux avaient été endommagés plutôt qu'envasés. Il s'ensuit que, dans certaines zones, les crédits affectés aux activités de travail contre rémunération ont été sous-utilisés. La FAO a renégocié avec l'USAID/OFDA afin de pouvoir réaliser des travaux de remise en état supplémentaires.

201. Selon les plans de travail, la FAO prévoyait au départ que les canaux allaient être assainis pour la campagne Rabi, prévue de décembre 2010 à juin 2011 dans le Pendjab et d'octobre 2010 à avril 2011 dans le Khyber Pakhtunkhwa et dans le Baloutchistan. En

⁶⁸ Soit 8 pour cent des 13 000 voies d'eau qui, sur les exploitations, auraient été endommagés par les inondations. *NDMA Gap Analysis*, mars 2011.

⁶⁹ Tous les travaux de remise en état des canaux d'irrigation menés au titre du système « travail contre rémunération » ont été financés par le gouvernement des États-Unis, les accords y afférents prévoyant que 10 pour cent au maximum du budget pouvait être affecté aux matériaux.

⁷⁰ En fonction du volume distribué.

pratique, le meilleur moment pour les travaux était probablement le premier trimestre, période où les systèmes d'irrigation ne sont généralement pas utilisés pour de telles activités.

202. À l'automne 2010, la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) a dépêché deux missions de conseil au Pakistan, l'objectif étant d'organiser l'intervention de travail contre rémunération. La FAO n'ayant qu'une expérience pratique limitée de ces activités, il lui a fallu beaucoup de temps pour établir une méthode⁷¹, parachever le modèle de protocole d'accord et obtenir les signatures nécessaires au niveau du Siège. De surcroît, la première priorité de l'équipe de programme de riposte aux inondations était de signer les protocoles d'accord et de procéder aux achats de sorte à s'assurer que les semences et les engrais soient distribués aux communautés touchées pour la saison des semis Rabi. C'est pourquoi les activités de travail contre rémunération ont été retardées: les protocoles d'accord y afférents n'ont pas été signés avant fin février/début mars et la plupart des travaux d'assainissement ont été menés en avril, mai et juin 2011⁷². L'amélioration de l'irrigation a donc profité à la production de la campagne Kharif plutôt qu'à celle de la campagne Rabi.

203. Les activités de travail contre rémunération représentent le seul transfert monétaire direct réalisé par la FAO dans le cadre de la réaction aux inondations. D'autres organismes ont cependant retenu des options différentes, à l'instar des transferts non conditionnels et des bons d'achat. La mission d'évaluation a examiné si la FAO aurait pu fournir une assistance plus importante en recourant à de telles interventions. Il est apparu que, plusieurs mois avant les inondations, la FAO avait organisé un atelier sur les systèmes de bons dans les situations d'urgence, animé par un consultant de la FAO et présentant l'expérience de l'Éthiopie. Toutefois, au moment de planifier les mesures de riposte face aux inondations, il a été jugé trop risqué d'essayer ce système, le Bureau de la FAO au Pakistan manquant d'expérience en la matière. La mission d'évaluation s'accorde avec cette décision s'agissant de l'aide au titre de la campagne Rabi, compte tenu en particulier de la forte inflation observée au lendemain des inondations. La question se pose aujourd'hui, dans la phase de relèvement, de savoir si la distribution directe d'intrants reste une solution appropriée.

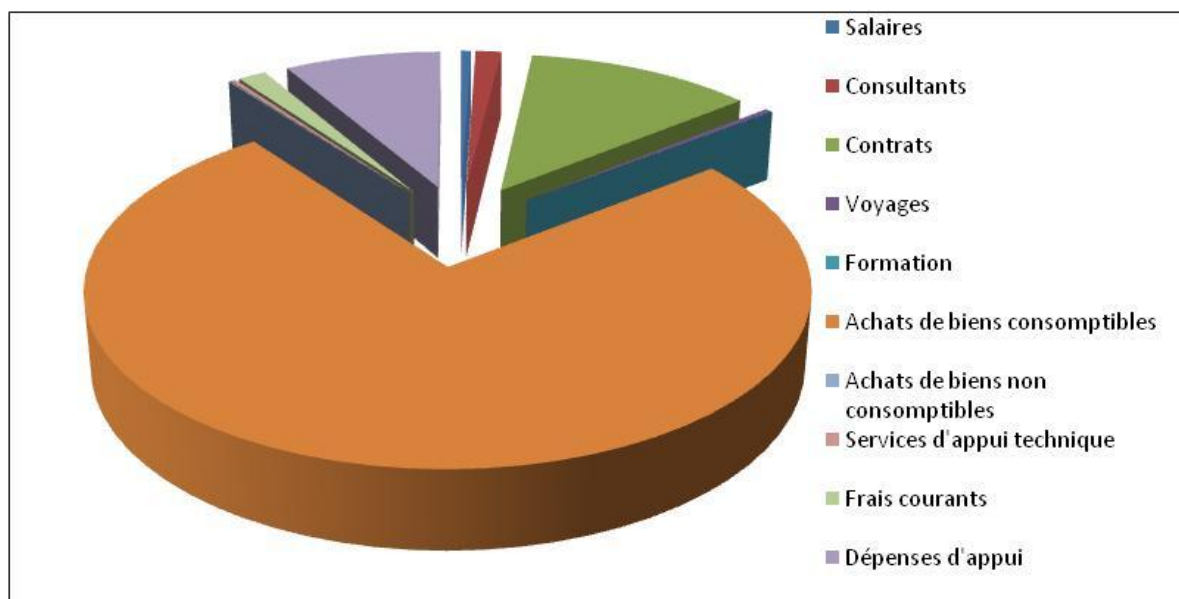
204. S'agissant des dépenses globales engagées face aux inondations, la majorité des fonds ont été affectés à la distribution directe d'intrants aux communautés par des partenaires opérationnels liés par contrat. Le graphique ci-dessous indique la ventilation en grandes catégories budgétaires des 80 millions d'USD dépensés. Les pouvoirs accrus délégués au Représentant de la FAO ont contribué à accélérer les décaissements et à multiplier les engagements financiers. Ainsi, avant les inondations, le plafond afférent aux achats et protocoles d'accord était de 100 000 USD pour un Représentant de la FAO au Pakistan. À compter du mois d'août 2010, cette limite a été portée à 200 000 USD pour les protocoles d'accord, et des pouvoirs ont été délégués au cas par cas pour certains achats, avec un plafond dépassant 500 000 USD lors du détachement de responsables des achats internationaux depuis le Siège de la FAO.

⁷¹ C'est à dire décider des rôles et responsabilités respectifs de la FAO, du département chargé de la gestion hydrique dans les exploitations, des partenaires opérationnels et des associations d'usagers de l'eau, convenir des modalités de paiement, etc.

⁷² Certains retards ont été enregistrés au départ dans le transfert des fonds depuis le Siège de la FAO vers les partenaires opérationnels. Le problème a été réglé en décidant avec le Siège que ce serait le Bureau de la FAO au Pakistan qui réaliserait les transferts locaux.

205. Par ailleurs, un facteur limitant a été mis en évidence dès le début des opérations, mais n'a pas encore été traité, à savoir la nécessité pour l'Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination de disposer dans le pays d'un compte d'avances de caisse pour pouvoir traiter plus rapidement les transactions courantes⁷³, dont le nombre était passé de 500 par mois avant les inondations à environ 2 500 par mois dans la période immédiatement consécutive.

Figure 3.1-3: Classement par catégories du total des dépenses engagées d'août 2010 à juin 2011 (80 millions d'USD)



3.2 *Gestion des ressources humaines*

206. Au cours des quatre années qui ont précédé les inondations, environ 10 millions d'USD ont été dépensés chaque année au titre du programme de la FAO au Pakistan. Juste avant la catastrophe, 63 agents étaient affectés aux situations d'urgence (principalement au titre du projet de la Facilité alimentaire de l'UE).

207. Lorsque les inondations ont débuté, la direction de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) a mis au point un plan de renforcement des ressources humaines consistant en plusieurs volets: déploiement de fonctionnaires du Siège sur le terrain, réaffectation du personnel existant de la Facilité alimentaire de l'UE aux activités de riposte, et recrutement de nombreuses personnes.

208. Entre août et décembre 2010, le personnel du Siège de la FAO a fourni plus de 500 journées de soutien opérationnel et technique. Les principaux domaines couverts ont été

⁷³ Dans la pratique habituelle de la FAO, toutes les transactions doivent être approuvées par la Représentation de l'Organisation. S'il est vrai que durant les six premiers mois, le coordinateur de l'Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination agissait en qualité de Représentant par intérim de la FAO et que ce dernier pouvait approuver lui-même les transactions urgentes, les transactions financières devaient en pratique être traitées par deux bureaux situés sur des sites distincts (celui de l'Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination et celui de la Représentation de la FAO).

l'appui aux opérations – avec en particulier l'affectation d'un responsable de budget de la Division TCE et de spécialistes internationaux des achats – et la mise en place des groupes, un important soutien étant également apporté en matière de sécurité alimentaire, de nutrition, d'irrigation et d'évaluation⁷⁴.

209. L'affectation de fonctionnaires spécialisés a joué un rôle déterminant pour dynamiser les achats réalisés dans les pays. Il y a lieu de noter cependant que la création d'un poste de fonctionnaire P-4 chargé des achats pour le Pakistan et l'Afghanistan, recruté sur le plan international et basé à Islamabad, ne s'est concrétisée qu'un an après le début de l'intervention.

210. Le Directeur général adjoint (Opérations) de la FAO a créé début octobre une équipe spéciale interdépartementale de haut niveau chargée de la programmation à moyen-long terme faisant intervenir le Département de la coopération technique (TC), des départements techniques et le bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (RAP). L'équipe spéciale ne s'est réunie qu'à une ou deux occasions et aucun compte rendu n'est disponible.

211. Les activités de planification à moyen-long terme de la FAO n'ont bénéficié d'aucun suivi jusqu'à très récemment lorsqu'une mission a été dépêchée pour aider l'équipe de pays à établir son cadre de programmation de pays et son plan d'action pour la gestion des risques de catastrophe. Il convient de noter que ni le bureau régional de la FAO à Bangkok ni l'équipe multidisciplinaire qui y était présente n'ont contribué aux opérations engagées face aux inondations. Le soutien opérationnel du Siège de la FAO est au contraire apparu exemplaire, en particulier au cours des premiers mois. Le Directeur de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) a organisé avec les directeurs des principaux départements d'appui des réunions régulières qui ont été l'occasion de débattre des priorités et de mettre au point des plans d'action pour résoudre les problèmes liés aux finances, aux achats et aux ressources humaines, qui sont étroitement liés. De même, les fonctionnaires chargés des opérations du Service des programmes spéciaux d'urgence (TCES) se sont régulièrement réunis avec le personnel technique et administratif pour coordonner les opérations et synchroniser les activités sur le terrain et au Siège.

212. En ce qui concerne le personnel dans les pays, la réaffectation du personnel de la Facilité alimentaire de l'UE et la disponibilité des bureaux de la FAO chargés d'administrer le programme, ainsi que les relations déjà nouées dans les différentes provinces, ont conféré à la FAO un avantage compétitif manifeste dans les premiers stades de la réaction aux inondations. En matière de cultures et d'irrigation, la FAO disposait d'un personnel qualifié et chevronné capable de répondre rapidement. De surcroît, l'existence d'un personnel national expérimenté dans les domaines de l'administration et des achats a permis de traiter efficacement les transactions de paiement, dont le volume avait beaucoup augmenté. L'équipe de la Facilité alimentaire de l'UE ne disposait pas d'experts de l'élevage et la mission d'évaluation a noté que le personnel chargé de la réaction aux inondations souffrait d'une carence de compétences dans ce domaine. La mission estime également que le nombre d'agents affecté au suivi était insuffisant au regard de l'ampleur des opérations, du choix d'œuvrer par l'intermédiaire de partenaires opérationnels et de la complexité de la situation (laquelle ouvre de nombreuses possibilités d'abus d'influence et de fraude). Par ailleurs,

⁷⁴ Si la Division de la production et de la santé animales (AGA) a réalisé une mission restreinte de trois jours, la Division de la production végétale et de la protection des plantes (AGP) n'a dépêché aucune équipe.

moins d'un quart du personnel de la FAO chargé des opérations liées aux inondations était de sexe féminin. Le problème demeure: les femmes sont généralement basées à Islamabad et occupent des fonctions administratives ou de coordination.

213. Il semble que le renforcement du personnel se soit déroulé sans encombre. Aux nouveaux agents nationaux se sont ajoutés des fonctionnaires recrutés sur le plan international bénéficiant, au titre d'accords sur le personnel de réserve, du soutien du Conseil norvégien pour les réfugiés pour les questions de logistique, de gestion de l'information, et pour l'établissement des rapports.

214. Les mesures prises face aux inondations ont notamment consisté à créer un système complexe de 11 groupes actifs aux niveaux national, régional et des districts. La mission d'évaluation a entendu un certain nombre de plaintes selon lesquelles la FAO, en sa qualité de chef de file du Groupe agriculture, n'a pas mis en place suffisamment rapidement son personnel de coordination. Un tableau comparatif de suivi des moyens de coordination montre qu'alors que la FAO a créé dès le mois d'août un poste à plein temps de coordonnateur national de groupe, elle a pris par rapport à presque tous les autres groupes du retard dans l'affectation de coordonnateurs spéciaux dans les quatre centres de provinces⁷⁵. De plus, même si le gouvernement a officiellement déclaré en mars 2011 la fin de la phase de secours et, parallèlement, le transfert vers les chefs-lieux de province de structures régionales de coordination du redressement, la mission d'évaluation a constaté qu'en septembre, les moyens de coordination de la FAO demeuraient limités à l'échelle des provinces.

215. En 2011, le financement des activités de l'Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination (ERCU) a reculé, les projets de 2010 s'achevant sans que de nouveaux ne soient lancés. La FAO a maintenu ses effectifs jusqu'à la fin du mois de juin, où elle a commencé à les réduire en notifiant à toutes les personnes concernées la fin de leur contrat, la direction examinant parallèlement quels étaient les postes essentiels et les ressources disponibles (principalement au titre des nouveaux projets financés par l'Espagne et la Belgique). Partant, 72 postes ont été conservés (données d'août 2011) sur les 145 agents affectés aux mesures d'aide post-inondations (chiffre de mai 2011). Si les documents disponibles tendent à montrer qu'une procédure systématique a été suivie pour réduire les effectifs, plusieurs membres du personnel ont indiqué lors des entretiens qu'elle aurait pu être plus transparente. Si, par exemple, les postes nouveaux et ceux maintenus avaient donné lieu à un recrutement ouvert, certains des fonctionnaires les plus efficaces, qui ont trouvé d'autres emplois durant la période où leurs postes étaient réexaminés, auraient été encouragés à rester. De surcroît, si la matrice utilisée durant l'examen des effectifs indique que certains membres du personnel bénéficiaient d'une « préférence claire » de la direction, cette appréciation ne se fondait sur aucune évaluation du rendement du personnel national de l'Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination (ERCU).

216. Enfin, la mission d'évaluation note qu'au moment où elle a été dépêchée, plusieurs membres du personnel national des régions du nord ont été réaffectés aux nouvelles interventions déployées face aux inondations dans le sud du Pakistan⁷⁶. Bien qu'il soit important de fidéliser les fonctionnaires expérimentés, et normal de réaffecter temporairement le personnel lorsque des renforts sont nécessaires, il faut veiller à s'assurer

⁷⁵ Peshawar, Multan, Sukkur (dont le Baloutchistan) et Hyderabad.

⁷⁶ Un mois après le début des inondations dans le sud du pays, la FAO n'avait pas encore notifié d'ouverture de postes dans le Sindh.

que le personnel soit recruté autant que possible à l'échelle locale, par le biais d'une procédure ouverte, et qu'il connaisse la région et les langues locales. Comme les fonctionnaires réaffectés bénéficient d'une allocation journalière de subsistance, une telle méthode permettrait de réduire les coûts des ressources humaines. Les politiques de ressources humaines devraient être modifiées de sorte que l'allocation journalière de subsistance ne puisse être versée que durant une période limitée.

3.3 *Apprentissage institutionnel*

217. Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Bureau de la FAO au Pakistan ne possède ni de système rigoureux d'évaluation de son personnel, ni de modalités solides pour apprécier le travail de ses partenaires opérationnels. Elle conduit cependant différentes enquêtes ou évaluations d'impact après la distribution afin de mesurer l'efficacité et l'incidence de ses interventions.

218. Il est par conséquent intéressant de noter que l'analyse *a posteriori* réalisée en avril et mai 2011 ne s'est pas attachée à évaluer l'impact, ce qui remet en cause la fiabilité de ses conclusions selon lesquelles l'opération aurait été « un succès notable »⁷⁷. Les auteurs du rapport n'ont pas recueilli d'autres avis que ceux du personnel du bureau de l'Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination (ERCU) d'Islamabad et ils n'ont eu de contact ni avec les partenaires opérationnels et gouvernementaux ni avec les bénéficiaires. Ce manque de rigueur méthodologique réduit encore la valeur de leurs conclusions.

219. Cela étant dit, les auteurs de l'analyse ont formulé un certain nombre de recommandations sur lesquelles s'accorde en grande partie la présente mission d'évaluation. Toujours est-il qu'en dehors de la réponse de la direction, la mission ne dispose d'aucun élément lui permettant d'établir comment les modifications suggérées dans l'analyse *a posteriori* ont été intégrées aux activités opérationnelles.

220. S'agissant des évaluations indépendantes des précédentes interventions de la FAO lors de catastrophes au Pakistan, les recommandations ci-après revêtent un intérêt particulier.

1. Évaluation des financements du Fonds central (CERF) mobilisés de 2007 à 2009 (extraits)⁷⁸:

- Il faut renforcer le Groupe agriculture et intervenir auprès de la communauté des donateurs, des organismes des Nations Unies, des ONG et du gouvernement.
- Il convient d'améliorer la gestion interne ainsi que la coordination et de se doter de fonctionnaires plus expérimentés et spécialisés dans la gestion des situations d'urgence.
- Il y a lieu d'établir la liste des ONG locales et internationales œuvrant dans des zones exposées au risque de catastrophe de sorte à choisir les partenaires opérationnels les plus efficaces en cas de situation d'urgence.
- Il convient d'améliorer le contrôle de la qualité des intrants.
- Durant les situations d'urgence, la FAO devrait mieux coordonner son action avec les organismes concernés des Nations Unies.

⁷⁷ *Pakistan Floods - After Action Review*, 2011. Résumé, page 3.

⁷⁸ *CERF Evaluation Final Report*, juillet 2010, Bahadar Nawab, Paigham Shah, Shagufta Jeelani.

- Tisser des liens plus étroits avec des partenaires opérationnels de confiance et des fournisseurs d'intrants permettrait d'accélérer les interventions.
- Il faut « éviter d'acheter des produits mixtes (tels que des aliments composés pour animaux) ».
- Il faut « recruter des femmes sur le terrain pour évaluer les besoins des femmes sur le plan des moyens d'existence ».
- La FAO doit œuvrer davantage au suivi de ses activités et de celles de ses partenaires opérationnels.

Cette évaluation a de toute évidence mis en lumière des problèmes de nature opérationnelle que la haute direction aurait dû connaître avant de lancer son intervention. Certains d'entre eux demeurent, comme en témoignent les conclusions de la présente appréciation.

2. Évaluation de l'intervention lancée par la FAO en réaction au séisme de 2005 (extraits):
- Il convient d'affecter un spécialiste qualifié des achats.
 - Il faut accroître les pouvoirs de signature à l'échelle nationale.
 - Il faut s'assurer que la communauté participe aux activités de relèvement d'urgence et de reconstruction.
 - Il convient d'appliquer de manière plus systématique et cohérente les normes techniques d'irrigation.
 - La FAO devrait se doter des moyens nécessaires pour contrôler le travail des partenaires opérationnels.
 - La FAO devrait actualiser les données de base (« Qui fait quoi où ») et les présenter sur une carte.
 - Une politique de développement des moyens d'existence respectueuse de l'environnement devrait être mise en œuvre dans les zones montagneuses.

221. Seuls de brefs extraits sont donnés ici, mais on voit que certaines des recommandations ont été adoptées, avec des conséquences favorables, tandis que d'autres formulées il y a déjà longtemps (par exemple, contrôler l'efficacité des partenaires opérationnels) restent valables. D'une manière générale, la mission d'évaluation estime que le Bureau de la FAO au Pakistan manque d'un système ou d'une méthode claire d'apprentissage institutionnel.

3.3.1 *Suivi*

222. Comme lors des précédentes interventions (par exemple, au lendemain du séisme de 2005), les enquêtes post-distribution et post-récoltes ont été les principaux instruments de suivi. Avec cependant une différence majeure: alors qu'elles avaient été réalisées en 2005 par le personnel des partenaires opérationnels, ce sont des agents de la FAO qui sont intervenus pour les inondations de 2010.

223. Le personnel de suivi et d'évaluation de terrain a indiqué que leur avis n'a jamais été sollicité pour élaborer les questionnaires des enquêtes post-distribution, post récoltes et d'évaluation des moyens d'existence, sauf pour savoir quelle charge de travail ils allaient pouvoir assumer. Il a été noté que les questionnaires devaient être contrôlés par les enquêteurs et qu'ils auraient pu être plus clairs et complets.

224. Outre ces enquêtes, aucun plan de suivi et d'évaluation, ni aucun outil ou modèle assorti d'indicateurs clairs, n'a été établi pour contrôler efficacement la mise en œuvre du programme. Cela est imputable à l'Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination du bureau de la FAO à Islamabad, qui n'a pas su donner l'impulsion nécessaire pour créer un système efficace de suivi et d'évaluation.

225. Le suivi des activités de terrain a été laissé à la discrétion des agents locaux chargés du suivi et de l'évaluation, lesquels n'ont que rarement utilisé les comptes rendus de mission pour en consigner les résultats. Leurs activités se sont le plus souvent limitées à se rendre dans des points de distribution pour y cocher le nom des bénéficiaires. Comme indiqué plus haut, le personnel était en nombre insuffisant et ne disposait pas des compétences requises.

226. Le déséquilibre observé entre les hommes et les femmes dans les équipes est l'un des principaux défauts du système de suivi et d'évaluation de la FAO. Cela a eu pour effet de restreindre les possibilités de s'entretenir avec les femmes – soit la moitié des membres des ménages bénéficiaires – et limité la déjà faible participation de celles-ci au programme.

227. La qualité des formations au suivi et à l'évaluation – qui dépend largement des compétences du personnel de terrain – s'est également révélée variable. Des formations se sont tenues sur la délivrance d'attestations aux bénéficiaires, les modèles de rapports, les rapports quotidiens de distribution, etc. Cependant, leur utilité n'était pas manifeste du fait de l'absence de modèles solides en ce domaine.

228. À la mi-2011, la FAO a pris de premières mesures pour pallier l'absence d'un système de suivi et d'évaluation dans l'Organisation. Depuis, un spécialiste de ces questions a été recruté pour analyser les déficits de compétence des agents nationaux, formuler des recommandations et mettre en place des actions de formation. Il sera également chargé de colliger et commenter les données recueillies dans le cadre de la réaction aux inondations, et d'établir un plan de travail pour les futures activités de suivi et d'évaluation.

Exemple. L'équipe d'évaluation s'est rendue à Khairpur (Sindh). Selon la liste de distribution du partenaire opérationnel, 73 pour cent des bénéficiaires finaux étaient des femmes, chiffre offrant un contraste frappant avec la moyenne nationale (8 pour cent). Une vérification menée dans des communautés choisies au hasard a montré que la liste des bénéficiaires classait de manière erronée les membres de sexe féminin du ménage comme bénéficiaires directs alors même que les chefs de ménage (de sexe masculin) recevaient effectivement l'aide. Il est apparu de manière évidente que la liste n'avait jamais été contrôlée. Si l'on considère que ce problème est susceptible de se retrouver dans les autres données, il y a lieu de s'interroger sur l'authenticité des données ventilées par sexe communiquées par la FAO et sur la qualité du ciblage des ménages dirigés par des femmes et des ménages vulnérables.

229. Les problèmes de sécurité ont toutefois entravé les activités du personnel de suivi sur le terrain. Compte tenu des distances, de la nécessité de voyager parfois avec une escorte et des règles relatives au retour des équipes à leur bureau, il a été difficile de visiter plus de deux villages par jour.

3.3.2 *Modèles de rapport*

230. Les partenaires opérationnels n'étaient pas tenus de notifier certains aspects clés constituant pourtant des indicateurs essentiels de l'efficacité des programmes (calendrier de livraison des intrants, écart observé entre ménages ciblés et ménages ayant effectivement bénéficié de l'aide, etc.). Certains d'entre eux ont choisi de communiquer des informations supplémentaires, mais souvent en utilisant des modèles non comparables (les données étant, selon le cas, issues des villages, des municipalités ou des districts). De même, l'absence de critères clairs de sélection a rendu difficile de comparer les actions des partenaires opérationnels ainsi que leurs résultats. Il pourrait être utile à la FAO d'étudier l'efficacité des outils d'évaluation établis par le PAM, à l'instar des indicateurs de rendement clés trimestriels que celui-ci utilise pour évaluer ses partenaires.

3.3.3 *Enseignements tirés de l'expérience et bonnes pratiques*

- S'agissant des interventions d'urgence à large échelle dans les zones touchées par l'insécurité, on pourrait envisager de confier le suivi à des tiers, comme l'ont fait l'UNICEF, le PAM et d'autres organismes dans le cadre de la réaction aux inondations.
- Pour assurer le suivi des travaux réalisés contre rémunération et les soutenir, on pourrait reprendre le système consistant à conclure un mémorandum d'accord avec le département chargé de la gestion hydrique des exploitations agricoles.
- La manière dont la FAO a fait rapport aux donateurs a été critiquée, plusieurs d'entre eux se plaignant d'une mauvaise communication, notamment concernant les retards pris dans la mise en œuvre du programme. Une communication ouverte et régulière avec les donateurs accroît les possibilités d'ajuster les programmes, renforce la confiance et ouvre des possibilités nouvelles de financement.

3.4 *Sécurité*

231. La situation de la sécurité est depuis longtemps assez instable au Pakistan. La plus grande partie du pays, y compris la capitale, est considérée très dangereuse (phase 4). Des mesures de précaution s'appliquent aux déplacements du personnel, et les bureaux comme les habitations sont soumis à un certain nombre de normes⁷⁹. Tout cela pèse sur les finances et impose un certain nombre de contraintes opérationnelles au programme de la FAO. Les fonctionnaires recrutés sur le plan international souffrent par ailleurs d'un éloignement prolongé d'avec leurs familles, qui ne sont pas autorisées à les accompagner au Pakistan.

⁷⁹ Le Représentant de la FAO et le coordonnateur de l'Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination sont chargés des questions de sécurité sur le terrain, et notamment de l'application des règles en la matière (normes minimales de sécurité opérationnelle et normes minimales de sécurité résidentielle).

232. La mission d'évaluation reconnaît que la situation sur le plan de la sécurité a réduit dans certains districts la capacité de la FAO à fournir une assistance (risques de vol et de détournement), à apporter un soutien technique et assurer le suivi du programme. Certaines opérations de terrain nécessitent des véhicules blindés et des escortes de police, ce qui peut affecter l'image de la FAO auprès des partenaires et des communautés. Par ailleurs, il est rare de pouvoir passer la nuit dans les districts, ce qui restreint le suivi de routine dans la population. Ainsi, le travail de terrain nécessite de longues heures de route, pour quelques heures seulement de visite.

233. La mission d'évaluation estime que la FAO a pris des précautions suffisantes en matière de sécurité, même s'il se peut que les normes minimales de sécurité opérationnelle ne soient pas pleinement respectées. Un fonctionnaire national chargé de la sécurité et du suivi a été recruté par l'Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination. Affecté au Bureau de la FAO au Pakistan, il apporte à l'administration de l'Organisation un soutien sur ces questions.

4 Coordination et promotion

234. L'objectif de la coordination et, partant, le rôle du Groupe agriculture et de son groupe de travail, est d'établir une analyse commune des besoins, de réduire les lacunes et les doublons en matière d'interventions, de renforcer l'efficacité des mesures en favorisant les bonnes pratiques, le dialogue et les partenariats, et de permettre la transition en assurant un redressement rapide. Les parties prenantes consultées se sont dites satisfaites de l'impulsion donnée par la FAO pour constituer ce Groupe et son groupe de travail. L'Organisation a également su nouer une relation efficace et suivie avec l'Autorité nationale chargée de la gestion des catastrophes (NDMA). De même, sur le terrain, le gouvernement et les partenaires opérationnels ont apprécié le rôle de « passerelle » joué entre eux par la FAO, avec toutefois des variations selon les provinces. Il ne semble pas exister de mécanisme établi pour apprécier l'efficacité de la coordination de groupe. Sur ce plan, la FAO doit démontrer qu'elle apporte une valeur ajoutée en améliorant la pertinence, l'efficacité, l'efficacé et l'impact des interventions.

4.1 Évaluation des besoins

235. Au cours de l'année passée, plusieurs évaluations des besoins ont été réalisées dans le cadre du Groupe, mais elles sont difficiles à comparer du fait de la diversité des modèles utilisés. Outre l'évaluation préliminaire du 10 août, la FAO a contribué au travail mené par la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement (10 octobre) et le groupe de travail a réalisé une évaluation détaillée des moyens d'existence en juin 2011. Une analyse des lacunes du secteur agricole a également été conduite en avril 2011 à l'aide du modèle « Qui fait quoi où », mais nombre de membres du Groupe ont indiqué utiliser l'outil McRAM⁸⁰ comme base de travail en raison du retard pris selon eux par ladite analyse. Bien que les deux organismes aient coprésidé le groupe de travail sur l'agriculture et la sécurité

⁸⁰ Le système Multi-cluster Rapid Assessment Mechanism (McRAM) est un outil d'évaluation post-situation d'urgence utilisant une série de questions élaborées les Groupes du Pakistan: <http://mcram.org/Default.aspx>. L'évaluation a été menée par l'UNICEF en août 2010.

alimentaire, la collaboration entre la FAO et le PAM semble avoir été réduite au minimum: ils n'ont mené aucune évaluation ni aucun exercice de programmation conjoints.

236. S'agissant des besoins pour la phase post-réaction d'urgence, le gouvernement a entrepris début 2011 de classer les municipalités avec l'aide du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), ce qui a nécessité de faire appel à la FAO pour évaluer les besoins et priorités agricoles.

4.2 *Coordination avec le gouvernement*

237. Les groupes ont à l'origine organisé des réunions bimensuelles affichant un taux de participation satisfaisant. Une fois réalisée la transition vers le Groupe de travail sur l'agriculture et la sécurité alimentaire, cependant, la fréquence des réunions comme les taux de participation ont beaucoup baissé. Les groupes ont contribué à assurer la coordination avec le gouvernement, mais celle-ci a pris le plus souvent une forme horizontale (avec les coordonnateurs de district) plutôt que verticale (par exemple, avec les directeurs de district ou les responsables provinciaux), contrairement à ce à quoi on aurait pu s'attendre. De la même manière, le degré de coordination avec le gouvernement s'est avéré très variable d'un pôle à l'autre, tout comme le degré de satisfaction du gouvernement quant aux résultats de la FAO.

238. Dans le Sind, les fonctionnaires de la FAO ont fait valider les listes de bénéficiaires par le Directeur de district chargé de l'agriculture ou par le service des perceptions. Les responsables gouvernementaux du Khyber Pakhtunkhwa et du Pendjab, toutefois, se sont plaints de ne pas avoir connaissance des activités de projet de la FAO.

239. Dans le Pendjab, les critères de l'aide agricole gouvernementale couvraient une frange bien plus large de la population touchée (incluant les ménages possédant jusqu'à 25 acres), tandis que l'aide de la FAO allait jusqu'à 3 acres, d'où d'importants risques de chevauchement.

240. La coordination est à l'inverse apparue trop étroite dans certains districts, en particulier le Sind, où les listes de bénéficiaires étaient validées par le responsable de coordination de district, un «certificat de non objection» étant établi à cet effet, les observateurs s'inquiétant alors d'une ingérence du pouvoir politique et du détournement de l'aide de la population ciblée vers les personnes les mieux introduites.

241. Dans le Khyber Pakhtunkhwa, la mission a noté que la FAO et l'Autorité provinciale chargée de la gestion des catastrophes coordonnaient efficacement leur action, observant cependant une inversion inhabituelle des rôles. Ainsi, l'Autorité provinciale a indiqué qu'elle était chargée de donner son approbation technique aux initiatives des ONG, tandis que le coordinateur du Groupe/groupe de travail de la FAO les validait sur le plan administratif (l'objectif étant de s'assurer d'éviter les doublons avec les travaux des autres organisations).

4.3 *Coordination au sein de la FAO*

242. Il semble que, bien souvent, les liens aient été insuffisants entre l'équipe de programme de la FAO et le personnel du Groupe, d'où des doublons entre les activités du programme de la FAO et du réseau de partenaires opérationnels. Dans le district de Shikarpur, par exemple, un partenaire opérationnel de la FAO a fourni des intrants au titre de la campagne Kharif à des bénéficiaires qui en avaient déjà reçu dans le cadre d'un autre projet

d'ONG (qui portait sur les semences de tournesol et était directement financé par l'USAID). Il ressort des questions posées au personnel de terrain de la FAO que la politique de l'Organisation se limite à éviter les doublons au sein de son propre programme. Les agents de la FAO ne semblent pas bien comprendre que cela nuit à l'efficacité du programme, restreint sa couverture et pénalise le système de Groupe.

4.4 *Gestion de l'information et communication*

La FAO a joué un rôle moteur pour cartographier et exploiter les images de la SUPARCO, améliorant ainsi l'analyse de l'ampleur et de la gravité des dégâts des inondations. Il a été noté que le Groupe agriculture a dirigé un certain nombre d'activités visant à déterminer « Qui fait quoi où » dans les municipalités, et établi des cartes à cet effet, ce qui a permis d'améliorer la précision de l'outil. Une fois le système en place, des mises à jour ont été réalisées deux fois par mois, ce qui a été jugé utile. Nombre d'agents des partenaires opérationnels et de membres du Groupe ont toutefois indiqué que l'information allait dans un seul sens.

4.5 *Soutien technique*

243. La diffusion de directives techniques – notamment sur les campagnes Rabi et Kharif – ainsi que l'échange d'informations techniques entre organismes partenaires via des lettres d'information régulières, figurent parmi les succès du système de communication du Groupe, de même que l'usage fait, à l'échelle nationale, des compétences internes. Il apparaît clairement cependant que si le Groupe national a eu une fonction de chef de file dans le soutien technique aux partenaires, cela n'a pas été aussi vrai sur terrain. Le rôle joué par la FAO dans la coordination des différents ministères concernés et dans la formation des partenaires a été très apprécié.

244. Après la création du groupe de travail sur les questions de parité dans l'agriculture, en février 2011, le Groupe agriculture a organisé plusieurs formations sur ce thème. Celles-ci avaient notamment pour objet de sensibiliser à cette problématique, d'entreprendre une analyse des conditions socioéconomiques et des questions de parité (SEAGA) et d'apprendre à utiliser le marqueur de l'égalité hommes-femmes. Le Bureau de la FAO au Pakistan a également organisé un séminaire sur la nutrition avec le soutien du service nutrition du Siège.

4.6 *Enseignements tirés de l'expérience et bonnes pratiques*

- Pour engager, au lendemain d'inondations de mousson, une intervention adaptée pour la campagne Rabi, l'Appel d'urgence doit englober la question des intrants agricoles. Les responsables de la FAO doivent œuvrer en ce sens et donner à cet aspect une importance prioritaire. Le fait que l'Appel d'urgence lancé en 2011 après les inondations dans le sud du Pakistan ait considéré que l'agriculture était du ressort du Groupe sur la sécurité alimentaire marque un progrès en ce domaine.
- À des fins de comparabilité, il convient de mener des évaluations conjointes et d'utiliser des modèles normalisés d'évaluation.
- Il est, on le comprend, difficile de coordonner les interventions avec le gouvernement sans entraîner d'ingérence politique. Il s'agit là d'un équilibre délicat qui n'a pas pu être trouvé dans les présentes opérations: le degré de coordination s'est révélé très variable et des cas d'ingérence politique ont été notifiés.

- La gestion de l'information et l'emploi des images satellitaires ont largement contribué à l'efficacité des groupes et pourraient jouer un rôle dans le suivi des activités touchant aux infrastructures.
- Le soutien technique du Groupe et les compétences internes de la FAO ont largement servi l'intervention. Cependant, l'utilité de cette contribution n'a pas été attestée sur le terrain⁸¹, et il semble que les formations organisées par les ministères de tutelle aient rempli une fonction plus importante.

5 Conclusions et recommandations

245. Dans un contexte humanitaire concurrentiel, il est parfois difficile de discerner quels sont les avantages comparatifs et la valeur ajoutée exacts de la FAO. La participation incontournable de partenaires opérationnels dans les catastrophes de grande ampleur, ajoutée à ses coûts relativement élevés, rend l'Organisation tributaire des préférences des donateurs qui souhaitent financer des interventions plus rentables, et s'expose ainsi à de futurs problèmes de financement. Cette intervention, l'une des plus vastes de toute l'histoire de la FAO, contribuera à inverser cette tendance, car elle est globalement considérée comme un succès au sein de la communauté des donateurs, principalement au vu du succès de la première distribution d'intrants pour la saison des semis Rabi, qui a permis d'éviter une crise humanitaire majeure.

246. Cette image positive est justifiée, dans la mesure où la FAO a réalisé son objectif programmatique initial de revitaliser le secteur agricole dans les communautés affectées par les inondations. Toutefois, les retards constatés au niveau des composantes de l'intervention liées à l'irrigation et à l'élevage viennent infléchir ce succès, tout comme le ciblage défectueux des bénéficiaires les plus en difficulté, que ce soit au niveau proportionnel, géographique ou local, par rapport au nombre de personnes affectées.

247. Il est nécessaire pour la FAO de renforcer son avantage comparatif aux yeux des donateurs, et de mettre l'accent sur son mandat - l'aide au développement agricole - son expertise technique, ses moyens de renforcer les capacités des communautés et ses relations avec le gouvernement pakistanais, tissées au fil de plusieurs années passées à fournir des avis en matière d'agriculture et à assurer en son nom la coordination et la liaison avec les partenaires internationaux.

248. La possibilité existe d'élaborer un cadre de programmation par pays qui non seulement accorde la priorité à la préparation aux situations d'urgence et aux interventions d'urgence, mais s'attaque également aux causes profondes de la vulnérabilité aux crises récurrentes provoquées par les inondations, la sécheresse et les séismes.

249. À cet effet, il est nécessaire que la FAO se rapproche des communautés, sans s'appuyer sur des partenaires opérationnels, mais en mettant directement en œuvre des programmes de vulgarisation agricole grâce aux écoles pratiques d'agriculture et à des initiatives participatives de renforcement des capacités axées sur les communautés qui auront des répercussions durables sur le plan de l'utilisation des ressources naturelles, de la gestion

⁸¹ Même si les résultats d'un questionnaire récemment soumis aux membres du Groupe indiquent que les données produites par le Groupe sont jugées très pertinentes.

de l'élevage et des pratiques culturelles. En outre, il faudrait que la FAO conduise des études et renforce sa propre capacité en matière de méthodologies « modernes » d'aide aux communautés pour dépasser la simple distribution d'intrants agricoles, à savoir des initiatives liées aux espèces et aux bons d'achat, à la fourniture de crédit à bas coût et au développement de la chaîne de valeurs, ce qui renforcera à la fois la capacité de récupération des individus et celle des communautés de faire face à des catastrophes futures, qui malheureusement sont inéluctables au Pakistan.

250. Qui plus est, la FAO devrait améliorer ses pratiques institutionnelles d'apprentissage, et aurait notamment besoin de renforcer son fonctionnement opérationnel, renforçant ainsi sa capacité de s'adapter et de réagir rapidement face à l'évolution des besoins et en vue de futures interventions d'urgence. L'approche centralisée et le manque d'autonomie des bureaux et du personnel provinciaux ont entraîné des retards et n'ont pas tiré assez efficacement parti du potentiel disponible.

Recommandations principales:

Recommandation 1:

Le bureau de la FAO au Pakistan devrait rapidement mettre au point le cadre de programmation par pays, en s'assurant qu'il prend bien en compte la réduction et la gestion des risques de catastrophe en tant que pilier stratégique central, en utilisant également ce document comme un outil de mobilisation de ressources, afin de lever des fonds pour le relèvement du secteur agricole après les inondations, et le renforcement des capacités de gestion à moyen terme des risques de catastrophe. Cela comprendra également l'opérationnalisation du protocole d'accord FAO/PAM/PNUD sur le relèvement du Pakistan. (Mise en œuvre: FAOR, TCE & ERCU-Pak, TCI).

Recommandation 2:

Lors de futures interventions, il est nécessaire que la FAO mène des activités de plaidoyer au nom des communautés de métayers, afin d'optimiser les effets des intrants distribués et de réduire l'influence des potentats locaux. Avec le temps, ces activités devraient déboucher sur une initiative de plaidoyer à plus long terme pour la réforme agraire. (Mise en œuvre: FAOR, ERCU-Pak, NRC).

Recommandation 3:

Il est nécessaire de renforcer considérablement à la fois les capacités et la structure du système de suivi du bureau de la FAO au Pakistan, afin d'assurer une meilleure identification des bénéficiaires, de réduire les attributions erronées des intrants distribués, et d'opérer un meilleur suivi des résultats des interventions. Il convient d'examiner et d'améliorer les directives de ciblage. En outre, il est nécessaire d'élaborer et de mettre en œuvre un système pour évaluer les effets et l'efficacité de la coordination. (Mise en œuvre: FAOR, ERCU- Pak et coordonnateur du Pôle de la sécurité alimentaire mondiale).

Recommandation 4:

Un changement de culture institutionnelle est nécessaire pour donner au personnel local les moyens d'intervenir d'une manière plus efficiente et efficace, ce qui implique notamment: a) de faire officiellement participer la représentation de la FAO aux décisions liées au recrutement des hauts fonctionnaires affectés aux interventions d'urgence et de relèvement (Mise en œuvre: TCE) et d'envisager de fusionner dès que possible les deux bureaux de la FAO, b) d'ouvrir un compte d'avances pour ERCU afin de favoriser un traitement plus rapide des paiements et de réduire les retards bureaucratiques (Mise en œuvre: CSF), c) de mettre au point des procédures opérationnelles standard, et d) de renforcer, dans le contexte de décentralisation du gouvernement du Pakistan, l'autorité et les responsabilités des bureaux provinciaux à l'heure de planifier et de gérer les interventions liées au programme de terrain. Cela pourrait nécessiter le recrutement de nouveaux fonctionnaires et le renforcement des capacités du personnel déjà en place (Mise en œuvre: FAOR & ERCU).

Recommandation 5:

Il convient de renforcer la capacité d'intervention en cas d'urgence et d'institutionnaliser les possibilités et les activités d'apprentissage, notamment en établissant des procédures officielles de suivi des évaluations antérieures et d'examen a posteriori, en mettant en place des systèmes d'évaluation des résultats pour l'ensemble du personnel (y compris le PNP et les AAP et consultants à plus long terme), ainsi que les partenaires opérationnels et les

fournisseurs commerciaux, ce qui tiendra lieu d'évaluation de présélection pour de futurs contrats liés à des situations d'urgence (Mise en œuvre: FAOR et TCE/ERCU-Pak).

Recommandation 6:

L'utilisation d'échéanciers de paiement intermédiaire ou échelonné devrait être encouragée, notamment dans le cadre de gros contrats, ce qui permettrait de réduire les coûts de financement inhérents. (Mise en œuvre: FAOR, TCE & ERCU-Pak).

Recommandation 7:

Il conviendrait de systématiser ce qui, lors de l'intervention au Pakistan, a fonctionné de manière efficace mais sur une base *ad hoc*. Des procédures opérationnelles standard et un système de classement pour catégoriser la gravité et la portée des situations d'urgence devraient être élaborées ou adoptées à l'appui de l'accélération des actions administratives. (Mise en œuvre: TCE, CSA/F/H, LEG).

Recommandation 8:

En ce qui concerne le financement, il convient de signer des accords préalables avec les donateurs identifiés (y compris le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires) afin d'accélérer la création d'un système de groupes national, qui serait disponible pour toute intervention future liée à une catastrophe à grande échelle. Le niveau de financement du Fonds SFERA devrait être rehaussé proportionnellement à l'ampleur de la catastrophe et des engagements de financement pris. (Mise en œuvre: TCE, Siège et coordonnateur du Pôle de la sécurité alimentaire mondiale).

Recommandation 9:

Afin de renforcer l'intégration des considérations de parité hommes-femmes dans la programmation de la FAO, il convient d'employer davantage de femmes au sein du bureau de la FAO au Pakistan, non seulement à un niveau élevé de l'organigramme mais aussi dans les équipes de programmation et de suivi, de manière à améliorer l'accès aux femmes des communautés. (Mise en œuvre: FAOR, ERCU-Pak).

Recommandation 10:

La FAO doit tirer des enseignements de son initiative d'activités « Espèces contre travail », et élargir sa capacité interne de l'utiliser dans le futur, comme d'autres mécanismes de transfert monétaire, y compris l'utilisation de bons d'achat et de transferts d'espèces sans conditions. (Mise en œuvre: TCE, Siège).

Recommandation 11:

La FAO doit poursuivre la formation du personnel et des partenaires sectoriels afin de mieux favoriser l'utilisation de directives de bonnes pratiques comme SPHERE, LEGS et SEAGA. (Mise en œuvre: TCE, Siège et unités techniques)

Recommandation 12:

Il convient d'améliorer le ciblage des bénéficiaires. Les directives intersectorielles sur la sélection et le ciblage des bénéficiaires pour le Pakistan récemment rédigées devraient être évaluées et s'il y a lieu, adoptées. (Mise en œuvre: ERCU-Pak).

Recommandation 13:

Il convient de faire évoluer l'accent mis, pour l'aide aux communautés agricoles affectées par les inondations, sur les intrants agricoles vers la fourniture de crédit à bas coût, le développement des chaînes de valeur et la vulgarisation agricole. Pour les métayers notamment, il faut élaborer une approche axée sur les causes profondes de leur vulnérabilité (les droits agraires) et qui s'emploie à diversifier leurs stratégies de subsistance (Mise en œuvre: FAOR et ERCU Pak).