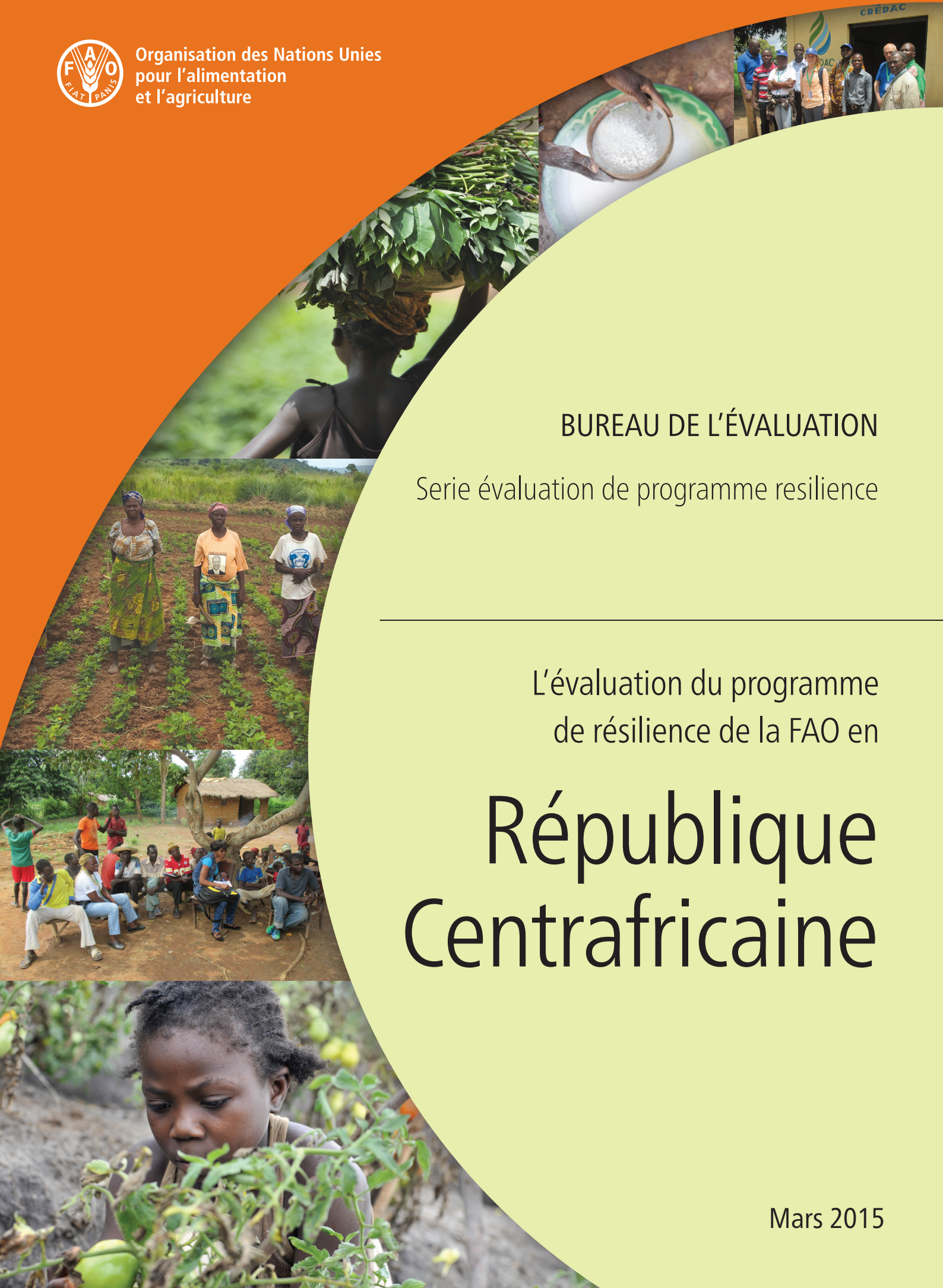




Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture



BUREAU DE L'ÉVALUATION

Serie évaluation de programme resilience

L'évaluation du programme
de résilience de la FAO en

République Centrafricaine

Mars 2015

SERIE ÉVALUATION DE PROGRAMME RESILIENCE

L'évaluation du programme de résilience de la FAO en République Centrafricaine

**ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
BUREAU DE L'ÉVALUATION**

Mars 2016

**Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Bureau de l'Évaluation (OED)**

Ce rapport est disponible en version numérique sur: <http://www.fao.org/evaluation>

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

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

© FAO 2015

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

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

Pour plus ample information sur ce rapport, contacter:

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

Crédit photos: couverture (de haut en bas) @FAO/Elena Di Biasio; ©FAO/Riccardo Gangale;
©FAO/Riccardo Gangale; @FAO/Elena Di Biasio; @FAO/Elena Di Biasio; ©FAO/Riccardo Gangale

Matières

<i>Remerciements</i>	<i>vi</i>
<i>Acronymes</i>	<i>vii</i>
Résumé	1
1. Introduction	13
1.1 Portée et objectifs de l'évaluation	13
1.2 Audience	14
2. Méthodologie et approche	15
2.1 Approche	15
2.2 Outils d'enquête de l'évaluation	15
2.2.1 Enquête auprès des bénéficiaires	15
2.2.2 Sondages	16
2.3 Limites	16
3. Contexte	18
3.1 Le contexte centrafricain	18
3.2 Le programme de la FAO en réponse à la crise en République centrafricaine	19
3.2.1 Les secteurs d'interventions	21
3.3 Le programme dans l'optique de l'Objectif stratégique 5 (OS5) de la FAO	22
4. Protocole L3	23
4.1 Positionnement institutionnel et leadership	23
4.2 Mécanismes internes	24
4.3 Spécificité L3 en situation de conflit	30
4.4 Stratégie de sortie de la réponse L3	32
5. Coordination	34
5.1 Gestion du cluster sécurité alimentaire	34
5.2 Activités de cluster et gestion de l'information	37
5.3 Partenariats avec les bailleurs de fonds et le PAM	38
5.4 Coordination entre La FAO et le gouvernement	40
6. Programme	42
6.1 Programmes d'urgence	42
6.1.1 Pertinence/cohérence	42
6.1.2 Efficience	47
6.1.3 Efficacité	50
6.1.4 Impact	53

6.2 Relèvement	56
6.2.1 Caisses de résilience	56
6.2.2 Transhumance/élevage	62
6.3 Enjeux transversaux	64
7. Conclusions et recommandations	65
7.1 Protocole L3	65
7.2 Coordination	66
7.3 Programmes d'urgence	68
7.4 Suggestions pour la stratégie des programmes à venir	70

Tableaux et figures

Tableaux

Tableau 1. Liste des préfectures couvertes par l'enquête auprès des bénéficiaires	16
Tableau 2. Types de projets financés depuis le début de la réponse L3 en décembre 2013	20
Tableau 3. Utilisation faites des revenus des ventes des récoltes de la campagne vivrière 2014	45

Figures

Figure 1. Carte de zonage agro-écologique de la République centrafricaine	18
Figure 2. Financements à la FAO par bailleur de fonds depuis la déclaration de la L3	20
Figure 3. Structure du cluster sécurité alimentaire en RCA	35
Figure 4. Types d'appui reçus d'intervenants autres que la FAO	43
Figure 5. Les types d'aide demandés par les non-bénéficiaires en 2014	44
Figure 6. Perception du ciblage des groupes vulnérables (d'après l'enquête auprès des bénéficiaires)	51
Figure 7. Récoltes suites aux distributions	54

Remerciements

L'équipe d'évaluation tient à remercier le personnel de la FAO de la Représentation en Centrafrique, au siège, et au bureau régional pour leur participation à cette évaluation, pour avoir répondu à nos nombreuses questions et à l'enquête et nous avoir fournis la documentation et les commentaires nécessaires au processus de l'évaluation. En particulier, l'équipe souhaite remercier l'équipe de Suivi et Évaluation pour leur soutien précieux tout au long de l'évaluation ainsi que les responsables des Bureaux de Zones, l'équipe de Logisticiens et le responsable des Ressources Humaine de la Représentation sans lesquelles l'organisation des missions et de l'Enquête auprès de Bénéficiaires n'aurait pas été possible. Une mention spéciale doit être faite aux treize enquêteurs recrutés pour conduire l'enquête auprès des bénéficiaires, pour leur dévouement et assiduité à recueillir les informations voulus et pour avoir parcouru de longues distances pour rencontrer les communautés bénéficiaires. Leur travail a été très apprécié.

L'équipe d'évaluation voudrait également remercier les nombreux partenaires ayant contribué à cette évaluation, le personnel des ONGs locales et internationales, le personnel des autres agences de l'ONU, les représentants des institutions gouvernementales, et les représentants des bailleurs de fonds, qui ont tous été essentiels pour le travail de cette évaluation. Nous sommes particulièrement reconnaissants auprès des communautés de bénéficiaires, les groupements d'agriculteurs et les associations professionnelles rencontrés pour leurs contributions essentielles et pour avoir souvent interrompus leurs activités journalières pour nous rencontrer.

Enfin, cette évaluation a bénéficié de la détermination d'Elena Di Biasio et du soutien administratif de Nadine Monnichon.

Composition de l'équipe d'évaluation:

Jeff Duncalf, Chef d'équipe

Blanche Renaudin, Membre d'équipe

Guillaume Fongang Fouepe, Membre d'équipe

Mario Tedo, Membre d'équipe

Paul Doko, Membre d'équipe

Daniel Shallon, Responsable de l'évaluation, Bureau de l'évaluation FAO

Elena Di Biasio, Analyste de l'évaluation, Bureau de l'évaluation FAO

Acronymes

ACDA	Agence centrafricaine de développement agricole
ACF	Action contre la faim
ACTED	Agence de coopération technique et développement
AGR	Activités génératrices de revenus
ANDE	Agence nationale de développement de l'élevage
APE	Associations de parents d'élèves
ARAN	Association des ressortissants et amis de Nana-Mambéré
ARND	Association des ressortissants de Ngaoundaye pour le développement
AVEC	Association villageoise d'épargne et de crédit
CBLT	Commission du Bassin du Lac Tchad
CdR	Caisse de résilience
CEP	Champ école paysan
CFSAM	Mission FAO/PAM d'évaluation des récoltes et de la sécurité alimentaire
COOPI	Cooperazione internazionale
CPP	Cadre de programmation par pays
CRS	Catholic Relief Services
CSA	Cluster Sécurité Alimentaire
DFID	Agence du Royaume-Uni pour le développement international
DRC	Danish Refugee Council
DRO	Responsable désigné - Designated Responsible Official
ECHO	Service de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile
EFSA	Évaluation de la sécurité alimentaire dans des conditions d'urgence
ERM	Responsable des interventions d'urgence - Emergency Relief Manager
ERT	Équipe d'intervention d'urgence - Emergency Response Team
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAOR	Représentant de la FAO
FNEC	Fédération nationale des éleveurs centrafricains
GRMS	Système mondial de gestion des ressources
GAM	Groupement d'agri-multiplicateurs
HCT	Équipe de pays à vocation humanitaire
IAHE	Évaluation humanitaire inter-agences
IARRM	Mécanisme inter-agences d'intervention rapide
IASC	Comité permanent interorganisations
ICASEES	Institut centrafricain des statistiques, des études économiques et sociales
ICC	Coordination inter-clusters
ICRA	Institut centrafricain de la recherche agronomique

IPC	Classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire
IPO	Fonctionnaire international chargé des achats - International Procurement Officer
LIFA	Ligue islamique d'Afrique
MCDMR	Ministère chargé du développement du monde rural
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations Unies en Centrafrique
MIRA	Évaluation rapide multisectorielle
NRC	Norwegian Refugee Council
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
ONG	Organisation non gouvernementale
PA	Protocole d'accord
PAM	Programme alimentaire mondiale
PCT	Programme de coopération technique
PDA	Évaluation post-distribution
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PFS	Pastoral Field School
PIB	Produit intérieur brut
PNIASAN	Programme national des investissements agricoles, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
POS	Procédure opérationnelle standard
RAF	Bureau régional pour l'Afrique
RPS	Ration de protection des semences
RCA	République centrafricaine
RH	Ressources humaines
S&E	Suivi et évaluation
SFC	Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale
SFERA	Fonds spécial pour les activités d'urgence et de relèvement
SILC	Savings and Internal Lending Communities
SST	Équipe de soutien - Surge Support Team
TCE	Division des urgences et de la réhabilitation
TF	Fonds Fiduciaires - Trust Fund
TST	Équipe élargie de support technique - Technical Support Team
THIMO	Travaux à haute intensité de main d'œuvre
UE	Union européenne
UTF	Fonds fiduciaires unilatéraux
VAM	Cartographie et analyse de la vulnérabilité
VSF	Vétérinaires sans frontière

Résumé

Introduction

- ES1 Les violations des droits humains commis en RCA ont provoqué une catastrophe humanitaire aboutissant au déplacement de 902 000 Centrafricains et déclenché la déclaration d'une 'réponse humanitaire de niveau 3' ('L3') le 11 décembre 2013 par le IASC¹ et le lendemain par la FAO, facilitant le renforcement des capacités de son Bureau Pays et une augmentation considérable de ses opérations.
- ES2 L'évaluation a porté sur l'ensemble de la réponse mise en œuvre par la FAO depuis cette déclaration. Elle tient compte du cadre stratégique de la FAO, notamment de l'Objectif Stratégique 5: «**Améliorer la résilience des moyens d'existence face à des menaces ou en situation de crise**» sous lequel la FAO répond aux urgences. La finalité principale de cette évaluation est de mieux comprendre l'impact du protocole L3 sur la capacité de la FAO à répondre à de telles urgences, d'orienter les interventions dans de tels contextes, et d'augmenter l'impact des efforts entrepris par l'Organisation pour renforcer la résilience des populations affectées.

Principaux résultats

- ES3 L'objectif de l'évaluation a été d'analyser les trois thèmes suivants:
- a. La nature et le succès de la réponse de la FAO dans son ensemble, avec une attention particulière accordée à l'impact du protocole L3 sur cette réponse.
 - b. La coordination de la réponse et la collaboration avec les différents partenaires ainsi que les fonctions du 'Cluster Sécurité Alimentaire.'
 - c. L'impact de la réponse de la FAO auprès des populations affectées par la crise, incluant les aspects portant sur le renforcement de la résilience, et la prise en compte des liens entre les interventions visant le court terme et les effets à long terme.

A. Protocole L3

Un leadership institutionnel mis en place et reconnu dès le début de la réponse

- ES4 La FAO a déclaré trois réponses L3 au total et celle en RCA survenait un mois après la première déclaration de ce type (suite au Typhon Hayian aux Philippines). Le Bureau Pays a donc à la fois mis en place une réponse d'urgence de grande ampleur et expérimenté le nouveau protocole L3.
- ES5 Avant la réponse L3 l'influence de la FAO était faible parmi les acteurs humanitaires. Cette urgence a permis à la FAO de se positionner dès le début avec un fort leadership, reconnu par un grand nombre de ses partenaires, au niveau national et international. Ce leadership s'explique notamment par l'expérience, le dynamisme et la complémentarité du binôme de managers venus sans délais prendre part à la réponse ainsi que par le fort soutien managérial du siège. Même si ce tandem de managers a été démantelé assez tôt dans la réponse, il a permis la mise en place rapide d'un programme d'envergure et a démontré la valeur ajoutée et la capacité opérationnelle de la FAO dans des contextes de crise majeure.
- ES6 La réactivité et le leadership de la FAO ont favorisé sa crédibilité vis à vis des bailleurs. La forte capacité à mobiliser des fonds depuis le siège et le Bureau de pays a permis une augmentation considérable du budget pays, passant de moins de 3 millions USD avant la crise à plus de 35 millions USD. Cela a évidemment considérablement accru l'ampleur des programmes et renforcé les capacités de la FAO à jouer pleinement son rôle dans un tel contexte de crise, conduisant à une reconnaissance institutionnelle forte dans le secteur, et ce malgré le contexte d'insécurité particulièrement élevé.

1 IASC: Comité permanent inter-agences

Un fort soutien du siège mais des procédures pas toujours adaptés aux urgences

- ES7 Un facteur clé de succès interne ayant permis un tel niveau de réponse a été la grande réactivité de la direction de TCE. Ainsi, le représentant de la FAO par intérim/DRO avait déjà rejoint le Bureau Pays le jour de la déclaration ; l'Emergency Response Manager (ERM) était présent la semaine suivante et l'International Procurement Officer (IPO) un mois après. Le soutien constant de TCE depuis le siège pendant les mois qui ont suivi la déclaration a été reconnu comme ayant joué un rôle clé dans les capacités de prise de positions et de mise en œuvre des opérations. Un autre facteur clé a été la capacité de TCE à débloquer des fonds SFERA² permettant d'avancer des financements pour soutenir le renforcement des capacités nécessaires à une réponse d'urgence immédiate. Dans le cadre de la RCA, 3 487 000 USD ont été débloqués en 2014 afin de pouvoir mettre en place les mesures nécessaires au déploiement du programme³.
- ES8 Plusieurs équipes ont été constituées afin de soutenir le Bureau de pays depuis le siège: mise en place d'une Emergency Response Team (ERT) déployée dès le début; nombreuses missions d'appuis⁴ et formations pour renforcer les capacités de l'équipe nationale ; déploiement d'une Surge Support Team (SST) activée au sein de TCE et d'une Technical Support Team (TST) élargie aux services techniques (Rome, RAF et SFC). Il a été relevé que le rôle des bureaux régionaux et sous régionaux dans le cadre de cette réponse L3 a largement manqué de clarté. De plus, la dissolution de l'ERT avant la fin de la première campagne agricole a engendré une discontinuité de la réponse : la formalisation d'un référentiel des compétences internes (en cours) aidera à l'identification rapide de nouvelles compétences adéquates.
- ES9 Dans le cadre d'une réponse L3, une analyse préliminaire du contexte est prévue. Cependant face à des crises si complexes, une analyse plus approfondie des origines du conflit et des besoins associés devrait systématiquement être conduite par un consortium multi-agences. Cela permettrait d'améliorer la qualité de la réponse et de s'assurer que les programmes intègrent les facteurs de prévention et de réduction des risques, tel que défini dans l'objectif stratégique 5 de la FAO sous son pilier n°3.⁵ En RCA par exemple, au-delà des facteurs politico-religieux souvent présentés, la pauvreté, le sous-emploi des jeunes, la faiblesse de gouvernance, la détérioration de la production agricole⁶ et la situation des éleveurs transhumants sont autant d'enjeux qui auraient mérités d'être plus finement analysés pour améliorer la réponse.
- ES10 Les nouvelles compétences venues renforcer le Bureau de pays dans le cadre de la réponse L3 ont toutes été intégrées au sein de l'équipe pays. Cette conservation de l'unicité de l'équipe sans distinction des membres en charge des urgences a été reconnue comme bénéfique et nous conduit à recommander de maintenir les programmes FAO unifiés autour d'une seule et même équipe pays lors d'urgences à venir. En revanche, une difficulté rencontrée par l'équipe et par les partenaires a été le manque de clarification des rôles de chacun, aucun des organigrammes définis n'ayant apporté les éléments de compréhensions attendus. Une des clés pour surmonter cette difficulté serait de clarifier la répartition des responsabilités entre Chargé de programme et ERM dès le début de la réponse, basé sur l'expertise de chacun.
- ES11 Quatre bureaux de zone ont été déployés mais tardivement en comparaison aux autres agences et au regard des besoins⁷. Ils ont pâti d'un manque de ressources humaines⁸ impactant leur capacité de suivi des programmes et des partenaires ; ainsi que d'une autonomie limitée vis-à-vis de Bangui, entachée de capacités de communication laborieuses. Le mandat des bureaux de zones de la FAO devrait être clarifié et leur niveau d'information accru pour les aider à mener leurs responsabilités de manière efficace.

2 Special Fund for Emergency and Rehabilitation Activities

3 <http://www.fao.org/3/a-i4562e.pdf>

4 Sécurité, technique, communication, programme, logistique, finances, administration et opérations

5 Pilier 3 : Appliquer les mesures de prévention et d'atténuation. Promotion et diversification des moyens d'existence grâce à l'application de technologies, approches et bonnes pratiques pour la réduction des risques dans l'ensemble des secteurs agricoles.

6 Priorité nationale donnée aux exploitations de minerais

7 Déploiement respectivement en mars 2014, mai 2014, décembre 2014 et avril 2015 ⁸ une personne par bureau de zone jusque mi 2015

- ES12 Malgré le renforcement du Bureau, les compétences logistiques ont manqué pour mener à bien les opérations d'urgence. Ce domaine d'expertise est peu développé au niveau du siège malgré l'engagement de la FAO sur diverses crises. Le PAM supposé apporter l'assistance nécessaire dans ce domaine n'a pas pu répondre aux demandes de la FAO en RCA et le déploiement d'un coordinateur international pendant six mois n'a pu suffire à pallier ce manque. Les logisticiens nationaux sont demeurés seuls à gérer un volume d'activité dépassant largement leurs capacités malgré leur dynamisme. Le manque de moyens logistiques a été perçu comme l'un des facteurs ayant le plus influencé négativement les interventions de la FAO en RCA.
- ES13 Une autre compétence ayant manqué est la capacité de rédiger les rapports de suivis. Malgré le soutien jusqu'en décembre 2014 d'une consultante chargée de la communication et du reporting, l'équipe n'a pas toujours su répondre aux exigences des bailleurs de fonds. La qualité des rapports rendus était très inégale, notamment concernant le niveau de langue en anglais, et respectaient que trop rarement les délais engagés avec les bailleurs. Ce problème mériterait d'être traité de façon énergique car il a été récurrent depuis le début de la réponse et susceptible de nuire à des partenariats fructueux au niveau pays et organisationnel.
- ES14 Malgré le fait que les Procédures opérationnelles standard dans le cadre de réponses d'urgence soient actuellement définies en interne, les procédures et directives spécifiques (à la FAO) aux réponses L3 étaient au moment de l'évaluation encore très peu définies. Ainsi, aucune procédure spécifique relative aux protocoles d'accord (PA) existe ; pourtant la majorité des partenaires se sont plaints de la lenteur dans la formalisation des PA, engendrant un retard conséquent des activités. De même, les procédures de paiement ont souvent été jugées trop longues, et plusieurs ONG nationales ne disposant pas de fonds propres ont mentionné le retard opérationnel engendré par la lenteur des paiements. Enfin, les délais du Bureau de la FAO à Budapest en charge des ressources humaines sont souvent jugés trop longs par rapport aux situations d'urgences, ce qui réduit la réactivité de l'Organisation.

Des protocoles L3 non spécifiques aux situations de conflit

- ES15 Une réponse L3 peut être déclarée en situation de catastrophe naturelle, de crise prolongée ou conflit. Les protocoles associés définis par la FAO sont communs pour tous malgré les spécificités de contextes et des modalités d'interventions qui diffèrent. Il serait pourtant utile de distinguer une réponse L3 en situation de catastrophe naturelle (L3N), d'une réponse L3 en situation de conflit ou crise prolongée (L3P).
- ES16 Une réponse d'urgence suite à une catastrophe naturelle est souvent de courte durée, tandis que la complexité et l'étendue dans le temps d'une situation de conflit nécessite un accompagnement plus long. Pour exemple, la réponse L3 de la FAO aux Philippines aura duré six mois tandis que celle en RCA vingt-deux mois. L'intensité du soutien apportée par le siège en RCA a été très rapprochée les six premiers mois, puis allégée du fait d'autres priorités à gérer. De façon globale, une réponse L3 active la mobilisation à grande échelle du système humanitaire prise sur la base de 5 critères : l'échelle, l'urgence et la complexité des besoins, le manque de capacités nationales et le « risque réputationnel ». La réponse L3 représente donc une déclaration de priorité au niveau d'une Organisation qui ne peut être suivie que si elle est limitée dans le temps. Cela correspond aisément aux situations de catastrophe naturelle mais interroge davantage en situations de conflit. La FAO doit définir les spécificités d'une réponse L3 en situation de conflit et les formaliser dans ses directives.
- ES17 Le choix d'étendre la réponse L3 en RCA a été justifié par la volonté de bénéficier de la SST et du ERM jusqu'à la fin de la deuxième campagne agricole, et la crainte de voir les financements diminuer à l'issue de la L3. Il est nécessaire d'éviter toute confusion entre prolongement de la réponse L3, spécificités d'une crise prolongée et opportunités de financements. La crainte de voir les fonds se réduire ne peut être un argument valable pour prolonger une réponse L3 car cela risque de porter préjudice au mécanisme global d'un tel niveau d'urgence. La FAO (avec le IASC) doit sensibiliser les bailleurs sur la nécessité de prévoir des fonds pour soutenir les opérations de stabilisation en situation de conflit au-delà la réponse L3.

- ES18 Une autre difficulté a été de recruter du personnel international et national expérimenté pour travailler en situation de conflit en RCA. Malgré les efforts du siège et des Bureaux pays, plusieurs bailleurs ont déploré l'insuffisance de personnels déployés par la FAO pour remplir les positions financées. Le manque de personnel a inévitablement eu un effet négatif sur la qualité de la réponse, en termes de capacité de suivi du programme et de formalisation des PA notamment.
- ES19 Enfin, il existe peu d'ouvrages spécifiques aux situations de conflits en comparaison de ceux développés pour les catastrophes naturelles. L'équipe RCA a certes, reçu des guides de la part du siège mais la majorité était adaptée à des situations de catastrophes naturelles, voir en anglais. Le secteur humanitaire manque de capitalisation d'expériences et d'outils concernant la réponse en situation de conflit et la FAO ne fait malheureusement pas exception. Or, de tels guides permettent de gagner du temps en situation d'urgence et seraient particulièrement attendus dans le cadre de réponse L3.

Une stratégie de sortie pas suffisamment anticipée

- ES20 La stratégie de sortie n'était pas encore finalisée au moment de l'évaluation, soit deux mois avant la fin de la réponse L3, bien que des actions aient été entreprises dans ce sens (renforcement des compétences de l'équipe pays pour anticiper la sortie de la SST). Or, une stratégie de sortie devrait être définie dès le début de la réponse une fois les causes de la crise analysées (cf. paragraphe 9), et réajustée régulièrement en fonction de l'évolution du contexte, afin de porter une vision sur du long terme. Les directives de la stratégie de sortie devraient être définies dans les protocoles L3 de la FAO.
- ES21 Les Bureaux régionaux et sous régionaux étaient au moment de l'évaluation encore trop peu impliqués dans la préparation de l'après L3. La résilience étant au cœur des débats de la réponse en RCA, les équipes régionales spécialisées auraient particulièrement un rôle à jouer dans la définition d'une stratégie de sortie de la réponse L3.
- ES22 A l'issue d'une réponse L3 en situation de conflit, il est important de conserver une capacité d'intervention rapide du fait de l'instabilité de la situation qui demeure, tout déployant des opérations ayant une vision de plus long terme et intégrant les enjeux de prévention de risques de conflit.

B. Coordination

L'efficacité et l'impact du cluster sécurité alimentaire ont été largement reconnus

- ES23 La performance et le dynamisme du Cluster Sécurité Alimentaire (CSA) ont été largement appréciés par ses membres. Le Cluster a permis la coordination des interventions opérationnelles ainsi que la collecte et la gestion de l'information. Sa réussite est notamment due à la présence d'un coordinateur et d'un gestionnaire de l'information dès la déclaration de la réponse L3. Davantage aurait pu être fait si les financements adéquats avaient été disponibles dès le début de la réponse.
- ES24 L'impact du cluster a été renforcé par le soutien d'un co-facilitateur et d'une personne dédiée à la surveillance en sécurité alimentaire. Ces deux postes étaient détachée d'ONG partenaires (ACF et ACTED), ce qui est une pratique innovante devant être promue dans le futur, car elle permet d'accroître l'implication des ONGs dans la gestion et la prise de décisions stratégiques du cluster.
- ES25 La formation de sous-clusters dans quatre chefs lieux de province et la mise en place de groupes de travail sur des thèmes tels que la transhumance, ont également contribué à l'impact positif et à la pertinence des activités du CSA. Cependant le partage d'information entre cluster national et sous-clusters et l'implication des agences gouvernementales en province sont demeurés insuffisants.
- ES26 Le CSA a apporté un soutien considérable pour renforcer les compétences de ses membres

notamment des ONGs nationales, ce qui fut très apprécié. Cependant, des directives et un encadrement plus rigoureux concernant la mise en œuvre et le suivi des distributions auraient permis des interventions plus qualitatives. De même des efforts sont à réaliser pour améliorer la redevabilité vis à vis des bénéficiaires, car bien que mentionné dans les PA aucune initiative significative n'a été entreprise dans ce sens.

ES27 La FAO et le CSA ont réussi à maintenir une attention forte dans le domaine de la sécurité alimentaire au niveau de l'agenda humanitaire. Ils ont aussi soutenu les activités de plaidoyer mettant en évidence le lien entre soutien à l'agriculture et cohésion sociale.

Le manque de données nationales fiables rend la gestion de l'information insuffisante

ES28 Le CSA a facilité la participation de ses membres dans plusieurs évaluations⁸. Il a aussi élaboré des orientations stratégiques et un plan d'action, développé de la documentation et des ateliers, et publié un bulletin d'information régulier sur l'état de la sécurité alimentaire contribuant à une prise de conscience des bailleurs. Cependant l'accès aux données est difficile en RCA notamment en province. Des efforts sont en cours pour établir un système d'alerte précoce à l'échelle nationale qui intégrera le financement des agents de l'ACDA¹⁰ afin de faciliter le partage d'information sur l'état du marché et la sécurité alimentaire.

ES29 Le CSA participe à l'organisation et l'analyse des rapports IPC. Cependant, ces rapports manquent d'informations détaillées et fournissent des données uniquement à un niveau macro. L'éloignement et les contraintes sécuritaires rendent de nombreuses zones difficiles d'accès, lesquelles ne peuvent alors pas être intégrées par l'IPC. Afin d'améliorer la qualité de l'IPC, les ONG pourraient collecter sur leur terrain d'implémentation, les données permettant d'alimenter une base de données fiable pour l'analyse IPC.

Des axes d'améliorations quant à la coordination entre la FAO et le PAM demeurent

ES30 La FAO et le PAM ont travaillé de manière conjointe en tant que co-gestionnaire du CSA jusqu'en septembre 2014 (celui-ci devenant par la suite essentiellement administré et financé par la FAO). La FAO et le PAM ont aussi collaboré pour coordonner les distributions de rations de protection des semences (RPS) avec les distributions de semences, mais d'importants retards ont été constatés la deuxième année. En 2014, la collaboration a été facilitée par le fait que chacune des deux agences a travaillé avec les mêmes partenaires internationaux,, assurant des distributions synchronisées dans chaque préfecture par un même partenaire. En 2015, dans une volonté de travailler avec les acteurs nationaux, la FAO a élargi ses partenariats aux ONG nationales, diversifiant les partenaires dans chaque zone et donc nécessitant une coordination accrue entre les deux agences et entre partenaires pour assurer des distributions dans les délais. Malheureusement, le travail de coordination s'est avéré difficile ce qui a aggravé les cas de retard et de rupture des RPS qu'a connu le PAM. Dans certains cas les distributions alimentaires (RPS) ont accusé deux à trois semaines de retard, aggravant le risque que les semences soient mangées.

Une coordination entre la FAO et le Gouvernement à renforcer

ES31 Dans les conditions d'insécurité qui prévalaient en RCA de 2013 à 2014, les institutions gouvernementales n'étaient pas en mesure de réagir de façon proactive à la situation, ce qui a impacté la coordination entre la FAO et ses partenaires gouvernementaux. Au pic de la crise, les acteurs internationaux humanitaires avaient même plus facilement accès à l'information que les acteurs gouvernementaux. Et au moment de l'évaluation les organismes gouvernementaux peinaient encore largement à déployer du personnel sur le terrain⁹ principalement par manque de moyens financiers et logistiques, et aussi du fait de départ de certains employés au profit d'acteurs internationaux.

8 Telles le MIRA, le CFSAM et l'EFSA, entrepris respectivement en décembre 2013, octobre 2014 et octobre 2014 10 Agence Centrafricaine de Développement Agricole

9 L'ACDA dispose de 20 techniciens agricoles répartis sur le territoire national contre 180 techniciens pourtant nécessaires

ES32 A la demande du MDR, l'ICRA¹⁰ a inventorié les capacités et disponibilités semencières nationales et présenté le rapport à la FAO en 2015 dans le cadre d'un partenariat. Un profond désaccord sur la qualité des semences s'est instauré entre l'ICRA et la FAO et les tests de germination ont montré des taux faibles. Les activités de l'ANDE¹³ pendant la crise ont été extrêmement réduites, toutefois elle a été active dans le CSA ainsi que dans les groupes de travail sur l'élevage et la transhumance. Les homologues gouvernementaux de la FAO demandent des ressources supplémentaires. Ces demandes ne sont pas toujours faciles à satisfaire en raison de problèmes d'intégrité et d'utilisation improprie de véhicules survenus dans le passé.

C. Programme

(i) Programme d'urgence

Pertinence/Cohérence

ES33 Les programmes d'urgence étaient cohérents à la fois avec l'Objectif Stratégique 5 (OS5) de la FAO contribuant à améliorer la résilience des moyens d'existence des populations affectées par les conflits en RCA et avec le PNIASAN¹¹¹² validé par le Gouvernement pour les interventions dans le secteur agricole.

ES34 L'appui en intrants agricoles (outils et semences) par la FAO en 2014 et 2015 était essentiel pour soutenir la restauration des capacités de production, tel que relevé¹⁵ par le MIRA¹³. Il était essentiel de coupler la distribution de semences à une distribution de vivres aux regards des faibles réserves alimentaires des ménages¹⁴. Les distributions en contribuant à la recapitalisation des exploitations ont visé à renforcer l'autoconsommation des ménages et à redynamiser l'économie locale. Il a été noté que certaines semences distribuées n'étaient traditionnellement pas cultivées dans les zones cibles.

ES35 La FAO a soutenu 200 groupements agri-multiplicateurs (GAM) semenciers afin d'accroître la disponibilité nationale, répondant à un besoin démontré¹⁵, limitant fortement la production agricole en RCA. Cependant son déploiement dès 2014 était précipité car ne permettait pas d'assurer un suivi adapté.

ES36 Les programmes d'urgence ont respecté le principe de «ne pas nuire» ('do no harm') en n'intégrant pas d'aide à la traction attelée malgré la décapitalisation massive afin de ne pas alimenter les facteurs de tension entre groupes ; ni de distribution de houes « Dada » parfois utilisées comme armes lors des conflits.

Efficiences

ES37 Les semences vivrières distribuées étaient essentiellement des graines à semer, de qualité médiocre, en provenance de RDC et du Cameroun pour celles distribuées en 2014 et de RCA en 2015. De plus, les conditions de stockage et de conditionnement des semences n'étaient pas appropriées ce qui a impacté négativement leur potentiel germinatif.

ES38 Une partie significative des semences a été distribuée avec 1 à 2 mois de retard. Cela se justifie pour le soutien à la campagne agricole 2014 par le contexte d'insécurité qui régnait à ce moment là. Pour les autres distributions (cycle maraicher 2014 et vivrier 2015) cela s'explique davantage par des mécanismes internes non appropriés (formalisation des PA trop longue, manque de coordination interne, manque d'anticipation, expertise logistique insuffisante) et par un retard dans la mise à disposition des fonds des bailleurs.

10 MDR : Ministère du Développement Rural / ICRA : Institut Centrafricain de Recherche Agronomique 13 ANDE : Agence Nationale de Développement de l'Élevage

11 PNIASAN : Programme National des Investissements Agricoles, de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle

12 % des communautés rurales interrogées ont perdu leurs semences vivrières et 76 % leurs outils de production

13 MIRA : Multi-Cluster / Sector Initial Rapid Assessment, publié en janvier 2014

14 MIRA : Multi-Cluster / Sector Initial Rapid Assessment, publié en janvier 2014

15 FAO/WFP Markets and food security assessment mission to the Central African Republic, April 2014 / République centrafricaine: Violences, déplacements et insécurité alimentaire, décembre 2013

De plus le calendrier agricole pris pour référence par la FAO était basé sur l'analyse d'experts et non le dire paysans.

ES39 Le soutien aux GAM a au-delà le retard dans les distributions, largement manqué d'encadrement technique et de suivi. Aucune contractualisation n'a été engagée pour assurer la revente d'une partie des semences produites à la FAO, si bien que celles-ci étaient finalement peu disponibles, c'est pourquoi la FAO a dû trouver d'autres sources d'approvisionnement pour le soutien à la campagne agricole 2015.

Efficacité

ES40 D'après les bénéficiaires, les distributions ont permis d'augmenter les surfaces cultivées grâce à la mise à disposition d'intrants mais le retard a réduit les rendements escomptés. La faiblesse des partenaires dans le suivi des parcelles rend les résultats agronomiques peu fiables. Les quantités d'intrants reçues par bénéficiaire varient et n'étaient pas toujours conformes avec celles prévues.

ES41 Les distributions auraient ciblé plus de 230 000 ménages. Mais ce ciblage n'a pas toujours été bien mené, en effet de nombreux partenaires ont sélectionné les membres de groupements préexistants avant la crise, et non les foyers les plus vulnérables. Les partenaires qui travaillaient avant la crise dans les villages ciblés intervenaient principalement en soutenant des groupements. Dans le cadre de cette réponse, ils ont alors en grande majorité réduit l'étape de sélection des bénéficiaires à une simple sélection de leurs anciens partenaires communautaires.

ES42 La FAO a fait le choix de travailler avec de nombreuses ONG nationales, favorisant leur émergence et le renforcement de leurs capacités mais impactant les capacités opérationnelles dû à leur manque d'expérience. La faiblesse des partenaires¹⁶ dans les formations délivrées et le suivi des bénéficiaires a réduit l'effet escompté. Les équipes des bureaux de zones de la FAO ont été très peu opérationnelles pour assurer un contrôle des actions menées par les partenaires.

Impact

ES43 Les distributions ont eu pour impact d'encourager une partie des paysans à quitter la brousse pour cultiver la terre et a ainsi participé à redonner espoir et retrouver une vie normale. Certains bénéficiaires enquêtés disent connaître des personnes qui ont cessé de prendre part aux conflits grâce aux distributions de semences.

ES44 La centralisation par la FAO des achats de semences et outils en 2014 et 2015 a permis une plus grande équité à l'échelle du territoire et de réduire la déstabilisation des marchés locaux.

ES45 Cependant, la gestion non transparente des distributions a parfois engendré des tensions dans les villages. La mauvaise coordination entre les distributions de semences et de vivres (de protection supposée des semences) a accru le risque de consommation des semences. La mauvaise qualité des semences d'arachide, les retards et les attaques de maladies n'ont pas permis de reconstituer les stocks souhaités.

(ii) Programme de relèvement

Caisse de Résilience

ES46 Le programme «Caisses de Résilience» (CdR) est une des composantes de l'agenda Résilience de la FAO illustré par l'OS5. Les actions entreprises dans le cadre de la réponse L3 en RCA recouvrent l'ensemble des 4 piliers qui le composent. Le renforcement de la résilience des populations s'intègre donc dès la réponse d'urgence dans une logique d'intervention capable d'évoluer en fonction des besoins. Il est à noter que plusieurs

documents présentent les CdR comme « le » programme résilience de la FAO¹⁷, pouvant porter à confusion et risquant de réduire ce concept à un type de programme standardisé. Les CdR trouvent certes leur place dans l'agenda Résilience mais n'en sont nullement les garants opérationnels.

- ES47 La pertinence générale des CdR n'est plus à démontrer tant elles ont déjà fait leur preuve ; il s'agit en revanche d'analyser leur valeur-ajoutée spécifique dans le contexte de la RCA. Afin de trouver pleinement leur pertinence dans ce contexte de post-crise, il est important d'intégrer les facteurs de prévention du risque de conflit et de réduction des vulnérabilités selon les spécificités du contexte (emploi des jeunes, règles de bonne gouvernance, ouverture du dialogue entre communautés, accès à l'éducation). La promotion des CdR est certes à encourager à la condition de les redéfinir chaque fois selon les spécificités du contexte et les propositions et analyses faites par les communautés concernées.
- ES48 La mise en place des CdR nécessite des acteurs opérationnels maîtrisant les standards définis par la FAO. La logique de déploiement en deux phases était adaptée, mais s'est confrontée au manque de partenaires expérimentés sur les différents volets. Le temps de formation nécessaire et le fort turn-over des expatriés a rendu difficile l'appropriation des méthodologies associées. De plus la méthodologie du volet social manque encore d'orientations et d'outils définis par la FAO.
- ES49 Les modalités de sélection des bénéficiaires pour les CdR ont été disparates d'une organisation à l'autre. Parmi les projets mis en œuvre visités un manque de suivi a été constaté.
- ES50 Les jardins scolaires offrent une bonne opportunité pour opérationnaliser l'enseignement de techniques agricoles, initier les jeunes à la mise en pratique et susciter chez eux l'envie de développer des activités agropastorales.
- ES51 Plusieurs partenaires ont mentionné le retard pris dans la signature des protocoles d'accord (PA) avec la FAO décalant alors le programme des activités des CdR par rapport au calendrier culturel.

Transhumance/Elevage

- ES52 L'initiative de la FAO en matière de transhumance est capitale pour le pays compte tenu de l'importance de l'élevage bovin dans les enjeux de cohésion nationale, de redressement économique et d'intégration régionale.
- ES53 Le groupe de travail du CSA a défini huit axes d'interventions sur lesquels s'engager : restockage d'animaux; alimentation animale; cohésion sociale; déstockage des animaux; réhabilitation des infrastructures; renforcement des capacités; santé animale; sécurisation des activités pastorales.
- ES54 La FAO travaillait au moment de l'évaluation à la préparation d'une campagne de vaccination nationale à conduire en septembre 2015.

(iii) Enjeux transversaux

- ES55 Selon le document "Nos priorités - Objectifs stratégiques de la FAO"¹⁸ les deux thèmes transversaux de majeure préoccupation pour la FAO sont la parité Hommes-Femmes et la Gouvernance. Le soutien aux femmes en RCA était intégré comme un critère de sélection des bénéficiaires, cependant les partenaires ont rarement appliqué ces critères. Les femmes bénéficieront davantage du programme CdR dans le cadre duquel elles ont été ciblées à travers la sélection de groupements de tontines préexistantes. Enfin, il serait nécessaire de promouvoir la bonne gouvernance dans les institutions publiques et dans la communauté des ONG elles-mêmes, à l'unisson avec les acteurs du secteur.

17 « Composante de la résilience du programme de la FAO en RCA » - Document de communication « Construire la résilience en République centrafricaine », publié en juillet 2014

18 <http://www.fao.org/docrep/018/mi317f/mi317f.pdf> page 15.

Conclusions et recommandations

ES56 La FAO a un rôle essentiel à jouer en RCA car le développement agricole et de l'élevage notamment transhumant est un levier essentiel du développement économique et de la résolution du conflit à plus long terme. Selon l'analyse du Représentant de la FAO à Bangui, la RCA peut devenir une vitrine des interventions de la FAO en contexte de crise et au-delà. «S'il est manifeste que la paix est un préalable essentiel à la réalisation d'une sécurité alimentaire durable, il n'en est pas moins vrai que la reconstruction rapide d'une agriculture productive au profit du plus grand nombre est elle-même une des conditions indispensables pour le retour à la paix.»¹⁹.

A. Protocole L3

ES57 Dès la déclaration L3 en RCA en décembre 2013, la FAO a réagi de façon réactive et appropriée : du personnel expérimenté a été rapidement déployé ; du personnel local a été recruté ; des missions de soutien ont été dépêchées depuis le siège ; des fonds SFERA de proportions importantes ont été libérés, tandis que des fonds externes ont été mobilisés en quantité importante. Cela a conduit à une réponse de grande échelle comprenant une large couverture nationale et un nombre élevé de bénéficiaires ainsi qu'une amélioration de la reconnaissance institutionnelle parmi les acteurs du secteur et notamment des donateurs.

ES58 Ceci a été réalisé grâce au travail acharné, au dévouement et à la volonté du personnel de réagir au plus vite aux besoins du pays. Bien que les protocoles et les procédures L3 existants aient pour la plupart été suivis, ceux-ci sont encore peu développés. Le rôle des bureaux régionaux et sous régionaux manque encore de clarification pour optimiser les responsabilités et engagements de chacun.

ES59 La FAO a besoin de spécifier ses modalités d'intervention en contexte de crise prolongée ou conflit. À cet égard, l'expérience acquise en RCA de l'application du protocole L3 dans ce contexte doit être analysée et les leçons tirées pour bénéficier aux futures opérations L3.

ES60 Les bailleurs de fonds devraient être davantage sensibilisés sur la nécessité d'allouer leur financement en temps utile. La FAO devrait initier des accords préalables avec les donateurs afin de garantir que la période de mise à disposition des fonds soit conforme avec le calendrier agricole.

Recommandations clés

1. Il serait utile pour la FAO de faire la distinction entre une réponse L3 en situation de catastrophe naturelle et une réponse L3 en situation de conflit ou crise prolongée. Il est également nécessaire de clarifier les rôles entre le siège, les bureaux régionaux, sous-régionaux et pays pendant les réponses.
2. Il est recommandé de simplifier les procédures d'achat, de recrutement, et de formalisation d'agrément avec les partenaires pendant les réponses L3. De plus une « boîte à outils », devrait être formalisée au niveau institutionnel, pour faciliter le déploiement et le suivi qualitatif des programmes.
3. Il serait important que la FAO stipule des accords de financement pré-établis avec les principaux bailleurs afin de faciliter la libération rapide de fonds en contextes d'urgence. Simultanément il faut sensibiliser les bailleurs sur la nécessité d'harmoniser leurs allocations avec le calendrier agricole.
4. À l'avenir la FAO doit dès le début de la réponse, entreprendre une analyse approfondie du contexte et les origines de la crise, afin de réduire ces facteurs de risque dans tout programme proposé. Elle doit par ailleurs définir dès le début sa stratégie de sortie et la réévaluer à intervalles réguliers.

B. Coordination

- ES61 La performance du CSA, coordonné principalement par la FAO, a été l'un des éléments les plus positifs de cette réponse. Le cluster a coordonné les activités tout en appuyant et dynamisant ses membres. Il a permis à la FAO de devenir une organisation de premier rang au sein du secteur humanitaire.
- ES62 Le cluster a communiqué de façon efficace avec ses membres et a facilité une bonne répartition des actions. Le partage d'informations de qualité et de cartographie a été apprécié particulièrement dans un pays où l'accès à l'information est difficile. La particularité du partenariat avec ACTED et ACF²⁰ dans la conduite du CSA a permis de réduire l'écart souvent perçu entre Agences des Nations Unies et ONGs.
- ES63 Ce succès n'aurait pas été possible si un coordonnateur et un responsable de la gestion de l'information au sein du cluster n'avaient pas déjà été en place au moment de la déclaration L3. Les leçons tirées de cette coordination doivent être documentées et utilisées lors d'interventions d'urgence futures.
- ES64 Bien que la réponse ait été cohérente avec les plans et ambitions du gouvernement et qu'un certain nombre de domaines de collaboration aient été dégagés, la coordination avec le gouvernement doit être renforcée au plus tôt lors d'une réponse d'urgence et continuer d'être renforcée, en particulier pour soutenir la stratégie de sortie de la FAO et identifier l'entité qui facilitera la coordination future du cluster.
- ES65 Le cluster a initié une première approche avec les bailleurs de développement à travers la mise en place des CdR. Le cluster pourrait jouer un rôle plus important pour attirer les bailleurs non seulement vers la FAO mais aussi vers les organisations membres. Il doit également redoubler d'efforts pour se coordonner avec les autres clusters qui bien que dirigée par UNOCHA a besoin du soutien de tous les membres HCT.

Recommandations clés

1. Dans les futures crises, il faudrait garantir et institutionnaliser la disponibilité des fonctions de coordonnateur du Cluster et de gestionnaire de l'information dès le début de la crise.
2. Une stratégie de sortie pour le remplacement de l'équipe FAO/PAM à la direction du CSA par des agences gouvernementales formées, devra être formulée et rendue opérationnelle dans un avenir proche.
3. La FAO devrait soutenir un programme de bonne gouvernance mené par l'État pour améliorer la redevabilité, la transparence, la bonne gestion des fonds et la performance gouvernementale en RCA.
4. Le CSA doit tirer les leçons de son expérience en RCA pour en faire bénéficier le secteur humanitaire. Le partenariat au sein de la coordination du cluster avec des ONG devrait être renouvelé à l'avenir.
5. Le CSA doit renforcer le partage d'information entre le cluster national et les sous-clusters.
6. La coordination entre la FAO et le PAM doit être renforcée pour permettre une distribution simultanée entre kits vivriers et rations de protection des semences.

C. Programmes d'urgence

- ES66 La réponse menée était clairement pertinente. La distribution d'intrants à un grand nombre de familles sur l'étendue du territoire a soutenu le secteur agricole dans les zones appuyées, et a contribué à fournir les moyens de subsistance aux familles bénéficiaires.
- ES67 Le programme mené par la FAO est en accord avec les objectifs stratégiques de la FAO, en particulier l'OS5 qui vise à améliorer la résilience des moyens d'existence face à des menaces ou en situation de crise. Les activités de renforcement de la résilience s'intègrent

20 ACTED: Agence d'aide à la coopération technique et au développement / ACF : Action Contre la Faim

dès le début de la réponse d'urgence et s'adaptent en fonction du contexte et des besoins suivant les 4 piliers définis.

ES68 Les effets cumulatifs de certaines faiblesses observées doivent être pris en considération, telles que des distributions souvent tardives, des semences de qualité inégales, des partenaires trop peu expérimentés, une absence de redevabilité vis à vis des bénéficiaires, un manque de suivi, des financements tardifs. Même si la position de la FAO en RCA s'est considérablement renforcée, sa réputation en tant qu'institution capable de réaliser des interventions d'urgence efficaces et efficientes est encore parfois remise en cause.

ES69 À l'avenir, les interventions d'urgence doivent veiller à mettre d'avantage l'accent sur les résultats et l'impact, avec une importance accrue accordée au suivi du programme et des partenaires. Pour cela, il faudrait renforcer les capacités des bureaux de zone et de l'unité centrale de suivi & évaluation à Bangui ainsi que la mise à disposition d'une « boîte à outils » comprenant des documents de cadrage efficaces.

D. Programmes de relèvement

ES70 Le programme "Caisses de Résilience" (CdR) est tout à fait pertinent bien que son impact pourrait être amélioré par une prise en considération majeure des spécificités du contexte local et par une meilleure appropriation par les partenaires des méthodologies concernées. Les « jardins scolaires » offrent une occasion importante de faire participer les jeunes à des activités agricoles et d'encourager leur scolarité.

ES71 La FAO a entamé une transition vers des perspectives de long terme, à travers la mise en œuvre des programmes CdR, sa force de proposition dans le domaine de l'élevage / transhumance, le soutien à la production semencière villageoise, ainsi que la prospection sur l'implication de la jeunesse. Il est nécessaire de sensibiliser et d'impliquer le gouvernement et les donateurs sur l'importance de promouvoir ces thèmes.

ES72 Le domaine plus général de la production agricole que soutient la FAO est central à la transition vers la stabilité. Cela inclut des activités variées telles que le renforcement des compétences techniques agricoles; le soutien à la traction attelée et l'intégration agriculture / élevage au sein des exploitations ; et l'appui à la production semencière à l'échelle communautaire dans l'ensemble du pays.

ES73 A travers ces trois grands programmes que sont les CdR, l'élevage/ transhumance et le soutien à la production agricole et semencière, la FAO entame une orientation sur du plus long terme, en partenariat avec les acteurs de développement ayant déjà une grande expérience du pays. Le soutien à la jeunesse et aux femmes, la promotion de techniques agro-écologiques, et l'exigence d'une bonne gouvernance devront être intégrés de façon transverse dans chacun de ces programmes.

ES74 Dans ce contexte, il est également important de renforcer les aspects relatifs au changement climatique notamment liés à la transhumance et à son implication avec les pays limitrophes ; et à la nutrition à intégrer aux interventions de sécurité alimentaire. Et la FAO doit analyser et mettre en place le maximum d'effort pour réduire les causes structurelles des crises à l'avenir.

Recommandations clés

1. La FAO en RCA doit mettre davantage l'accent sur les résultats de ses interventions. Elle a besoin d'augmenter sa capacité de suivi sur le terrain, sa capacité logistique, et ses qualités rédactionnelles.
2. Il faudrait renforcer la capacité des partenaires en termes de ciblage, de formation, de suivi. Il faut également renforcer les compétences des partenaires matière de redevabilité vis à vis des bénéficiaires, incluant la mise en place d'un mécanisme de plainte au sein des opérations.
3. La FAO doit s'engager davantage sur les enjeux transverses relatifs à l'implication des jeunes et la promotion de la bonne gouvernance.

4. La FAO doit analyser les raisons de certaines distributions de semences tardives afin d'en tirer des leçons constructives pour les prochaines interventions à venir, et sensibiliser la communauté bailleurs des bailleurs sur la nécessité de caler le planning des financements sur le calendrier saisonnier.
5. La FAO, en collaboration avec l'ICRA et l'ACDA, doit soutenir la production semencière nationale (à travers le soutien aux GAM) et le développement des marchés associés pour assurer leur disponibilité et bonne qualité. De plus, les procédures d'approvisionnement et de contrôles des semences à distribuer pour d'éventuelles interventions à venir doivent être anticipées dans un plan de contingence.
6. La FAO doit accroître son engagement dans l'important secteur de la transhumance et intensifier sa coopération avec les organismes gouvernementaux concernés afin de faciliter la réconciliation et le développement à l'échelle nationale et régional.
7. La FAO doit poursuivre le déploiement des CdR en veillant à ce qu'elles soient déployées conformément au calendrier agricole ; à la qualité du ciblage, des formations, des distributions et du suivi ; à l'intégration systématique d'un volet social consistant et méthodique.
8. Pour chacun de ces domaines d'interventions, la FAO doit s'assurer de l'intégration privilégiée des jeunes ; promouvoir une agriculture familiale et de rente basée sur des techniques d'agro-écologie ; et veiller aux principes de bonne gouvernance de l'ensemble de ses partenaires.

1. Introduction

- 1 La République centrafricaine (RCA) est un pays fragilisé par des décennies de profonde instabilité politique et sociale. Depuis décembre 2012 le pays est le théâtre de mouvements armés sans précédents: une coalition armée menée par des groupes majoritairement musulmans du nord-est du pays, la 'Séléka', a entamé une campagne aboutissant à un coup d'État le 24 mars 2013. L'incapacité du nouveau pouvoir à rétablir la sécurité dans le pays a progressivement fait sombrer la RCA dans le chaos. À l'automne 2013, des groupes d'auto-défense appelés 'anti-Balaka' se sont créés en réponse aux violences armées perpétrées par d'anciens membres de la Séléka contre les populations souvent majoritairement chrétiennes. Les violences et violations flagrantes des Droits de l'Homme par ces différents groupes armés ont provoqué une catastrophe humanitaire. La situation s'est intensifiée le 5 décembre 2013 lorsque les attaques par les milices 'anti-Balaka' à Bangui et Bossangoa ont provoqué le déplacement de 902 000 Centrafricains à travers le pays.
- 2 Suite à ces événements, le 11 décembre 2013, le Comité permanent interorganisations (IASC), organe international pour la coordination de l'assistance humanitaire des agences des Nations Unies et autres organisations, déclare officiellement le déclenchement d'une 'réponse humanitaire niveau 3' (Level 3 ou 'L3') pour la République centrafricaine. La déclaration d'une réponse L3 s'accompagne de mesures spécifiques incluant le déploiement d'un coordonnateur humanitaire principal, un renforcement important des capacités par le mécanisme inter-agences d'intervention rapide (IARRM) et une augmentation opérationnelle des organisations humanitaires. La FAO (membre du IASC), présente en République centrafricaine depuis 1979, a participé à la réponse L3 à travers un renforcement majeur des capacités de son Bureau de pays. Le déclenchement d'une réponse L3 prévoit également une évaluation du travail de chaque agence impliquée dans la réponse, ainsi qu'une évaluation humanitaire inter-agences (IAHE), qui doivent toutes deux avoir lieu entre 9 et 12 mois après la déclaration de réponse L3.

1.1 Portée et objectifs de l'évaluation

- 3 La présente évaluation couvre l'ensemble des programmes d'urgence mis en œuvre par la FAO en RCA depuis la déclaration de la réponse L3 en décembre 2013. L'évaluation porte sur le fonctionnement opérationnel de l'intervention et le niveau d'atteinte des résultats. Elle analyse la contribution et l'avantage comparatif de la FAO dans le cadre de la réponse globale.
- 4 En particulier, l'évaluation porte sur:
 - le **positionnement stratégique** de la FAO afin de vérifier dans quelle mesure, par rapport à l'ensemble de la réponse de la communauté humanitaire, le programme de la FAO a répondu aux besoins provoqués par la crise;
 - la **contribution des interventions menées** par la FAO en RCA **aux résultats attendus** définis dans la Stratégie globale de l'Organisation, dans les stratégies d'intervention en RCA, dans les documents de projet, dans les plans d'urgence, dans les évaluations des besoins, etc.
 - les **leçons à apprendre** ainsi que les causes des succès et des échecs.
- 5 Étant donné l'importance accordée à l'évaluation des résultats/impacts, et en sachant que 18 mois ne suffisent pas pour atteindre des impacts probants et mesurables, il faut considérer l'analyse d'impact aux regards des résultats préliminaires disponibles à travers l'enquête auprès des bénéficiaires et reconnaître les limites d'un tel exercice. L'analyse de la réalisation des objectifs définis pour l'année 2014 a été effectuée à travers l'étude des progrès préliminaires vers la réalisation des objectifs définis dans les documents de projet et de programme, dans la limite où ceux-ci peuvent être évalués.
- 6 L'évaluation tient également compte du Cadre stratégique de la FAO et de ses cinq Objectifs stratégiques et fonctions essentielles, en particulier l'Objectif stratégique 5:

«Améliorer la résilience des moyens d'existence face à des menaces ou en situation de crise» dans le cadre duquel la FAO répond aux urgences.²¹

- 7 L'objectif de l'évaluation a été d'analyser, en particulier, les trois thèmes suivants:
- **La nature et le succès de la réponse de la FAO** dans son ensemble, avec une attention particulière accordée à l'impact du protocole L3 sur cette réponse.
 - **La coordination de la réponse** et la collaboration avec les différents partenaires ainsi que les fonctions du Cluster Sécurité Alimentaire (CSA).
 - **L'impact de la réponse** de la FAO **auprès des populations affectées par la crise**, incluant les aspects portant sur le renforcement de la résilience, et la prise en compte des liens entre les interventions ayant des objectifs à court terme et celles visant les effets à long terme.
- 8 L'évaluation s'est focalisée avant tout sur les résultats et les impacts de la réponse de la FAO, tant au niveau des populations affectées par la crise qu'auprès des institutions et des partenaires. À travers cet objectif général, elle a affronté la question de l'utilité du protocole L3 et celle du lien entre le court et le long terme ainsi qu'entre l'aide d'urgence et le développement.
- 9 La finalité principale de l'évaluation de la réponse L3 en RCA est de contribuer à mieux comprendre l'impact du protocole L3 sur la capacité de la FAO à répondre à de telles situations d'urgence, en particulier les crises prolongées provoquées par un conflit. L'évaluation devrait contribuer à mieux orienter les interventions d'urgence de la FAO dans de tels contextes, et à augmenter l'impact des efforts entrepris par l'Organisation pour renforcer la résilience des populations affectées. Cette évaluation fournit non seulement des conseils et recommandations sur la façon d'améliorer la pertinence et l'impact des programmes, mais identifie également les domaines pouvant être améliorés, renforcés ou, le cas échéant, réduits, afin d'augmenter l'efficacité de la FAO tenant compte de ses avantages comparatifs.

1.2 Audience

- 10 Les services d'urgences de la FAO à tous les niveaux, et la Représentation de la FAO en République centrafricaine constituent le public principal auquel s'adresse la majeure partie des conseils et recommandations de cette évaluation.
- 11 Le personnel technique FAO travaillant au siège qui fournit un appui technique et opérationnel aux Bureaux de pays, ainsi que le Bureau régional de la FAO pour l'Afrique (RAF) basé à Accra, le Bureau sous-régional de la FAO pour l'Afrique centrale (SFC) basé à Libreville et le Bureau résilience à Dakar. L'évaluation vise d'autre part à rendre compte du travail de l'Organisation à ses contreparties au sein des instances du gouvernement national et à ses partenaires bailleurs de fonds.
- 12 D'autres utilisateurs pouvant être intéressés par les résultats de l'évaluation sont les partenaires techniques et opérationnels (principalement les organisations non gouvernementales - ONG) ayant travaillé avec la FAO dans la mise en œuvre de ce programme d'urgence en RCA.

²¹ Voir ci-dessous chapitre 3.3

2. Méthodologie et approche

2.1 Approche

- 13 L'évaluation porte sur l'ensemble du programme d'urgence mis en œuvre en République centrafricaine par la FAO depuis la déclaration du déclenchement de la réponse L3 en décembre 2013 jusqu'au moment de la mission principale d'évaluation en août 2015 (Termes de références disponibles en Annexe 1). L'évaluation a débuté par une mission exploratoire en février 2015, permettant de définir la portée et les objectifs de l'exercice. La phase principale d'évaluation (phase d'enquête) s'est déroulée entre mi-juillet et mi-août 2015.
- 14 La collecte des données et leur analyse repose sur une méthode mixte combinant données qualitatives et quantitatives et recherche empirique, disponible à travers une matrice d'évaluation (voir Annexe 2). Les informations proviennent d'une variété de sources, en particulier au vu de la diversité des parties prenantes interrogées. Des entretiens semi-structurés (voir Annexe 3) ont été menés en interne avec le personnel technique et opérationnel ainsi que la direction de la FAO. Les parties prenantes externes prises en compte par cette évaluation incluent, les partenaires opérationnels de l'Organisation, les bailleurs de fonds, les organisations membre de l'Équipe de pays à vocation humanitaire (HCT), certains clusters, les ministères nationaux et institutions gouvernementales ainsi que des informateurs clés (voir Annexe 4). L'équipe d'évaluation a également mené des visites de terrain dans trois régions sur la base de leur accessibilité et condition sécuritaire. Étant donné l'importance accordée par l'évaluation aux résultats, des recherches approfondies sur le terrain ont été menées auprès des bénéficiaires directs afin d'évaluer les changements induits par les interventions de la FAO dans leurs vies et moyens d'existence.
- 15 Outre les sources primaires, des données secondaires ont constitué une source importante d'information (voir Annexe 5). En particulier, l'équipe a tenu compte des résultats des études de suivi effectuées par le Bureau de la FAO en RCA ainsi que de nombreuses études relatives à la sécurité alimentaire. L'équipe d'évaluation a également échangé de manière régulière avec l'équipe d'évaluation humanitaire inter-agences (IAHE) dont la mission était conduite en parallèle à celle de la FAO.

2.2 Outils d'enquête de l'évaluation

- 16 Afin d'assurer la validité et fiabilité maximales des données, l'équipe d'évaluation a assuré la triangulation des diverses sources d'information. Dans cette optique, l'évaluation est complétée par une enquête auprès des bénéficiaires et deux sondages électroniques (par le biais du logiciel Survey Monkey) auprès du personnel de la FAO et des partenaires du CSA.

2.2.1 Enquête auprès des bénéficiaires

- 17 Une enquête auprès des bénéficiaires a été réalisée dans le cadre de l'évaluation (Annexe 6). L'objectif de cette enquête était d'analyser l'impact des distributions de semences de l'année 2014 afin de déterminer si celles-ci ont permis une amélioration de la résilience des moyens d'existence et, en particulier, si elles ont eu un impact sur les capacités des bénéficiaires à faire face aux conséquences de la crise et à de nouveaux chocs. Basée sur le modèle des analyses d'économie des ménages, l'enquête s'est concentrée sur les changements intervenus, grâce aux distributions d'intrants, au niveau du cercle familial, des villages et des groupements agricoles, ainsi que sur le ciblage et l'appréciation de l'opération (distribution, semis, récolte, usage des récoltes, et impact). Des groupes de discussion avec les bénéficiaires ont été organisés lors des visites de terrain afin d'appréhender les changements de manière plus efficace. De plus, l'équipe d'évaluation a bénéficié des résultats d'une évaluation post-distribution (PDA) effectuée en 2014 concernant l'appréciation et l'usage direct des semences distribuées. Dans le cadre de cette évaluation, l'enquête auprès de bénéficiaires a été un instrument complémentaire visant à mieux éclairer l'impact des interventions et à venir appuyer les résultats constatés.

- 18 La méthodologie de cette enquête a pu être affinée grâce à la connaissance du terrain de l'équipe de suivi-évaluation (S&E) du Bureau de la FAO à Bangui. Avec l'aide de cette même équipe S&E, le Bureau de l'évaluation a recruté treize énumérateurs ayant une expérience préalable dans l'animation de groupes de discussion. Ces énumérateurs ont ensuite suivi une formation de deux jours concernant les techniques d'enquête et le questionnaire. Afin de faciliter le déploiement et l'organisation de l'enquête, la grande majorité des énumérateurs ont travaillé à partir des Bureaux de zone de la FAO. Les distributions de la FAO ayant couvert une large partie du territoire centrafricain, l'enquête s'est déroulée dans huit préfectures dans lesquelles l'accès et les conditions sécuritaires permettaient les déplacements et les rencontres nécessaires. Au total 67 villages ont été visités (voir liste des villages visités en Annexe 6).

Tableau 1. Liste des préfectures couvertes par l'enquête auprès des bénéficiaires

N°	Préfecture	Chef lieu	Villages
1.	Lobaye	Mbaïki	2
2.	Mambéré-Kadéï	Berbérati	12
3.	Nana-Grébizi	Kaga-Bandoro	8
4.	Nana-Mambéré	Bouar	12
5.	Ombella-Mpoko	Bimbo	9
6.	Ouaka	Bambari	11
7.	Ouham	Bossangoa	12
8.	Bangui	Bangui	92 logements

2.2.2 Sondages

- 19 Deux sondages électroniques ont été réalisés dans le cadre de l'évaluation. Le premier sondage a été mené auprès des membres du personnel de la FAO (Annexe 7) ayant travaillé dans le contexte du programme L3 pour la Centrafrique, que ce soit au sein du Bureau de pays et depuis le siège. Le questionnaire ayant pour objectif de recueillir l'avis fidèle et représentatif du personnel de la FAO impliqué dans le programme L3, l'équipe d'évaluation a également contacté les personnes ayant travaillé pour l'Organisation lors de missions ponctuelles.
- 20 Le deuxième sondage réalisé auprès des partenaires du CSA (Annexe 8) a eu pour objectif de recueillir des informations concernant les questions de coordination de la réponse humanitaire. Le sondage a été envoyé à tous les membres du cluster et a permis d'avoir accès aux opinions des différentes ONG nationales et internationales, des bailleurs de fonds, des acteurs gouvernementaux et des autres agences de l'ONU.
- 21 Ces sondages viennent à la fois soutenir et ajuster les résultats obtenus à travers les différents modes de collecte d'informations appliqués lors de l'évaluation.

2.3 Limites

- 22 Les contraintes dues aux conditions de sécurité ont limité l'accès de l'équipe d'évaluation à certaines des zones dans lesquelles la FAO est intervenue. Les visites de terrain se sont donc faites à partir des Bureaux de zone de la FAO afin de sécuriser les déplacements et faciliter les contacts avec les partenaires opérationnels.
- 23 L'équipe d'évaluation ne comprenant qu'un seul membre parlant couramment la langue nationale, le Sango, (et un autre ayant une connaissance approximative), des difficultés de compréhension ont été rencontrées, lors des visites de terrain, avec certains groupes de discussion avec les bénéficiaires concernant les activités soutenues par la FAO. Quelques groupes de discussions se sont déroulés avec l'aide de membres de l'équipe de la FAO en RCA qui ont joué le rôle d'interprète. L'enquête indépendante, détaillée ci-dessus, mise en place par l'équipe d'évaluation, a été effectuée par treize énumérateurs nationaux parlant couramment la langue nationale.

- 24 Par ailleurs, il est important de signaler la mise à disposition tardive de certains documents secondaires nécessaires au travail d'évaluation, particulièrement les rapports de projets des partenaires opérationnels. De plus, malgré l'existence des rapports post-distribution pour l'année 2014 et pour le premier cycle vivrier de l'année 2015, le cadre de suivi interne à la FAO, au moment de l'évaluation, était faible.

3. Contexte

3.1 Le contexte centrafricain

25 La République centrafricaine est un pays enclavé situé au cœur du continent africain. Le pays couvre une superficie de 623 980 km² (supérieure à celles de la France et du Benelux réunis) et est situé sur deux zones climatiques, soudano-sahélienne au nord et équatoriale au sud, ce qui offre des conditions propices à des cultures diversifiées, ainsi qu'à l'élevage et la pêche. La RCA possède une étendue forestière dense qui abrite de nombreuses essences exploitables. La végétation varie cependant en fonction de la latitude: la forêt équatoriale du sud cédant la place à de la savane dense, arborée, voire sèche, dans les zones du centre et nord du pays²²²³. La carte cidessous montre le territoire divisé en quatre zones agro-écologiques: (i) une zone forestière, dite zone forêt café; (ii) la zone de savane d'activité vivrière et d'élevage; (iii) la zone de savane de production de coton ainsi que d'activité vivrière et d'élevage; et, (iv) la zone de savane dite cynégétique et touristique.

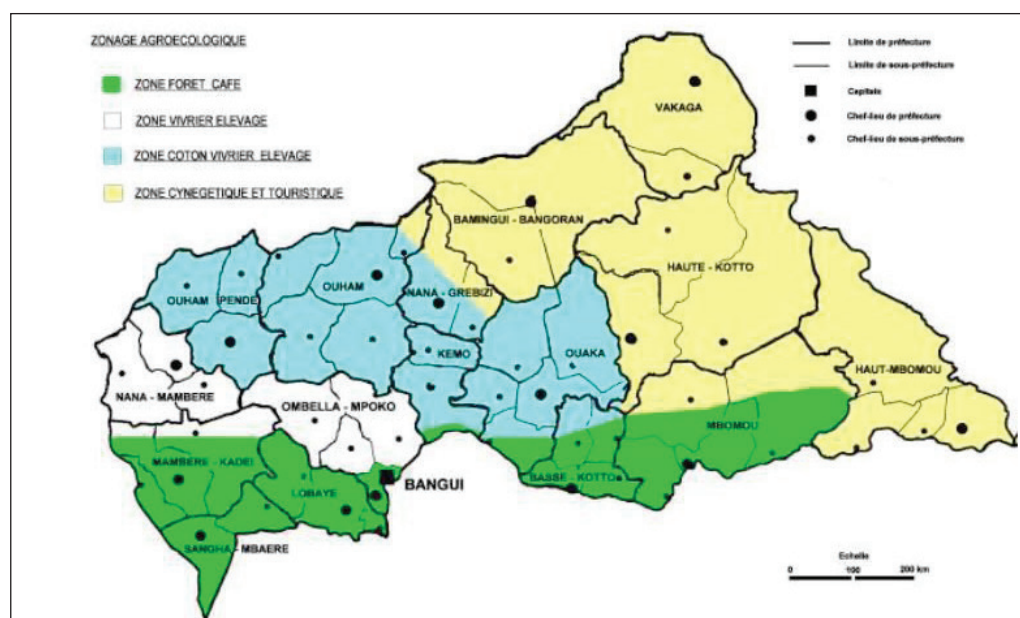


Figure 1. Carte de zonage agro-écologique de la République centrafricaine

26 La République centrafricaine compte une population de 4,7 millions d'habitants, la densité est d'environ 7,2 habitants au km². La partie orientale du pays est un «désert humain» avec moins d'un habitant au km².

27 En 2009, l'économie centrafricaine reposait encore largement sur le secteur primaire représentant 50,2 pour cent du produit intérieur brut (PIB)²⁶ et occupant près de 70 pour cent de la population active.²⁴ Avant la crise actuelle, qui a démarré fin 2012, la sécurité alimentaire des ménages ruraux centrafricains dépendait essentiellement de la consommation et vente de la production vivrière (28,3 pour cent du PIB en 2009) tandis que la chasse et la cueillette constituaient des sources alimentaires d'appoint. Les activités d'élevage représentaient environ 12,7 pour cent du PIB en 2009. Un élevage transhumant était notamment pratiqué par les populations peules. Les cultures de rente - notamment le coton et le sésame dans le centre-nord, et le café dans le sud - représentaient également une source de revenus importante. L'exploitation minière générait également des

22 Géographie-Démographie, La République centrafricaine au cœur de l'Afrique <http://www.ambafrance-cf.org/>

23 Indicateurs du développement dans le monde

24 Géographie-Démographie, La République centrafricaine au cœur de l'Afrique, ibid

emplois dans certaines zones. En 2009, 30,3 pour cent des ménages étaient en situation d'insécurité alimentaire, les populations locales sédentaires faisant face à une insécurité alimentaire chronique.

- 28 Avant la crise, le secteur rural et agricole centrafricain pâtissait de contraintes techniques et structurelles importantes. Les moyens de production étaient rudimentaires et l'utilisation d'intrants insuffisante. La production souffre encore à ce jour d'une faible capacité de stockage et de conservation ainsi que de la faible organisation des circuits de commercialisation. Les activités de recherche et d'appui-conseil auprès des producteurs et éleveurs sont insuffisantes. De plus l'obsolescence des données agricoles et la faiblesse des investissements freinent le développement du secteur.
- 29 La crise de 2013 a dévasté l'économie nationale. Le PIB a connu une réduction de 37 pour cent et les finances publiques étaient dans un état de désorganisation quasi totale et d'assèchement des recettes budgétaires. Seuls les secteurs bancaires et sucriers connaissent, dans une certaine mesure et à l'instar du commerce de proximité, une reprise de leur activité. La RCA figure parmi les plus pauvres des pays les moins avancés, avec un indice de développement humain la plaçant au 185^{ième} rang sur 187 (PNUD, 2014) et un PIB par habitant de 335 USD en 2013.
- 30 En 2013, le secteur agricole a connu une contraction de 46 pour cent. Les activités agricoles ayant été sérieusement perturbées, la récolte 2013 a accusé une baisse de près de 70 pour cent par rapport à la moyenne pré-crise. La même année, seul 14 pour cent de la population a pu cultiver de petites superficies. Les principaux facteurs évoqués sont liés au manque de semences dont les réserves ont été pillées ou consommées et à la destruction des outils et intrants agricoles dont les stocks étaient déjà insuffisants avant la crise. La récolte 2014 a connu une amélioration de l'ordre de 11 pour cent. Il est estimé que l'effectif du cheptel a été réduit de 77 pour cent et l'activité de la pêche est en baisse de près de 40 pour cent par rapport au niveau pré-crise.²⁵
- 31 La crise a également provoqué la détérioration de la sécurité alimentaire dans un pays où, avant la crise, un quart à un tiers de la population se trouvait en situation d'insécurité alimentaire. Aujourd'hui, le Bureau de la FAO à Bangui estime qu'environ 1,4 millions de personnes demeurent toujours en insécurité alimentaire. Les réserves alimentaires en zone rurale sont estimées à 40-50 pour cent de leur niveau habituel à cause des pillages et de l'insécurité. Ceci a augmenté la dépendance vis à vis du marché d'un grand nombre de ménages dont les sources de revenus ont été décimées par le conflit. Les personnes déplacées et les populations enclavées sont en situation d'insécurité alimentaire d'urgence, 50 pour cent de ces ménages consomment une diète pauvre et font face à un risque nutritionnel élevé.

3.2 Le programme de la FAO en réponse à la crise en République centrafricaine

- 32 La République centrafricaine est devenue un État membre de la FAO en 1961. Depuis 1979, année d'ouverture de son Bureau de pays en RCA, la présence de la FAO dans le pays a été permanente.
- 33 L'assistance historique fournie à la RCA par l'Organisation a principalement été axée sur la lutte contre la pauvreté rurale et la promotion d'une sécurité alimentaire durable. Les axes stratégiques du programme de la FAO identifiés lors de la formulation du Cadre de programmation par pays (CPP)²⁶ 2012-2016 étaient: (i) l'appui à l'amélioration de l'environnement de production; (ii) le développement du secteur rural et l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle; (iii) la prévention et gestion des crises alimentaires, des catastrophes naturelles et des urgences humanitaires; (iv) le développement de la coopération régionale et sous-régionale pour assurer une relance continue du développement agricole. Compte tenu du déclenchement de la crise, la

²⁵ Mission FAO/PAM d'évaluation de la sécurité alimentaire en République centrafricaine, 29 octobre 2014

²⁶ Le CPP est le programme à moyen terme d'assistance de la FAO au pays

coopération a été recentrée sur une réponse d'urgence en fourniture de kits agricoles pour la relance de la production, suivie d'activités renforçant la résilience des populations et la relance des activités économiques.

- 34 Le Bureau de pays en RCA a été fortement renforcé depuis la déclaration de la réponse L3. L'actuel FAOR, en poste depuis août 2014, est soutenu par une équipe d'environ 120 personnes. La FAO possède également quatre bureaux décentralisés à Bouar, Bossangoa, Kaga Bandoro et Bambari qui ont été mis en place au cours des années 2014 et 2015 (Kaga Bandoro).
- 35 En réponse aux crises, la FAO agit généralement selon deux axes principaux: (i) l'aide directe aux secteurs de production agricole, élevage, pêches et forêts, souvent sous forme de distribution d'intrants, de bétail, d'outils, etc. pour favoriser la reprise de l'activité productive; et (ii) du côté institutionnel, la coordination des intervenants humanitaires travaillant en zone rurale et dans la sécurité alimentaire.
- 36 En ce qui concerne l'aide directe, depuis la déclaration de la réponse L3 en décembre 2013, la FAO a mis en œuvre 26 projets pour un montant s'élevant à près de 35 millions USD (voir Annexe 9). Plus de 99 pour cent des projets mis en œuvre sur cette période couvrent des interventions d'urgence.

Tableau 2. Types de projets financés depuis le début de la réponse L3 en décembre 2013

Type de projet	Total en USD
Urgence	34 413 716
Coopération technique	477 446
Total	34 891 162

- 37 Les projets d'urgence ont été pour la majorité financés par des fonds fiduciaires (Trust Fund - TF), et des fonds fiduciaires unilatéraux (UTF) soutenu par le gouvernement hôte avec, dans ce cas, des fonds empruntés auprès de la Banque mondiale. Ils proviennent donc de financements additionnels au programme régulier de la FAO. Les projets financés par les TF s'élèvent à 24 millions USD et représentent 68 pour cent du budget total sur la période considérée, et les UTF représentent 22 pour cent du portefeuille pour un total de 8 millions USD. Les deux projets du Programme de coopération technique (PCT) sont essentiellement des projets d'amélioration des conditions de vies et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations urbaines et périurbaines à Bangui.

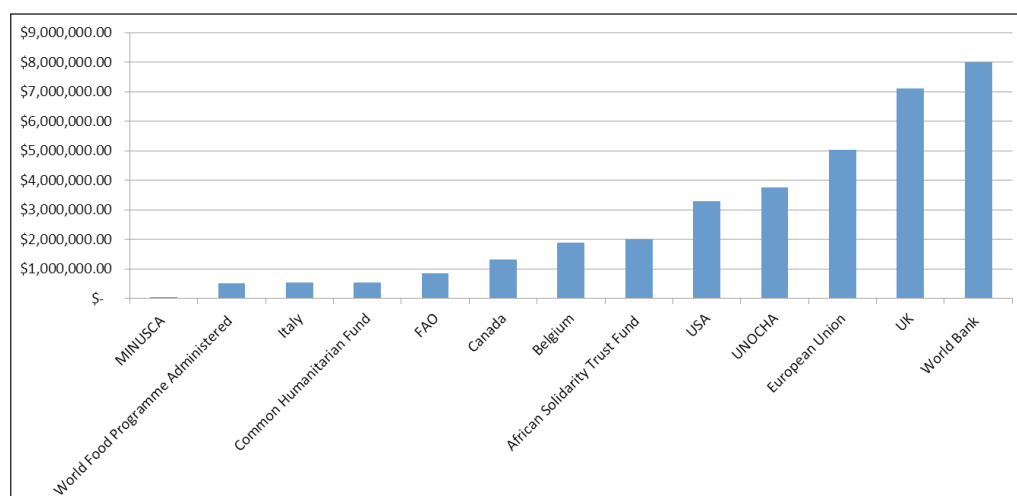


Figure 2. Financements à la FAO par bailleur de fonds depuis la déclaration de la L3

38 Le graphique ci-dessus révèle les bailleurs de fonds les plus importants en termes de budget total sur la période concernée. Les fonds UTF soutenu par la Banque mondiale en accord avec le gouvernement de la République centrafricaine représente le financement le plus important du portefeuille soutenant deux projets complémentaires de renforcement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui s'élevèrent à un total de 8 millions USD. L'agence du Royaume-Uni pour le développement international (DFID) est le deuxième bailleur de la FAO avec une contribution de 7,1 millions USD suivie par le Service de la Commission européenne à l'aide humanitaire et à la protection civile (ECHO) contribuant à hauteur de près de 5 millions USD.

3.2.1 Les secteurs d'interventions

39 En termes de secteurs, le portefeuille est essentiellement agricole et nutritionnel. Les principaux objectifs sont d'assister les populations vulnérables victimes de la crise afin qu'elles puissent reprendre la production agricole et de renforcer leur résilience. La FAO a mené une opération de distribution de semences et d'outils à travers le pays en partenariat avec le Ministère chargé du développement du monde rural (MCDMR), le Programme alimentaire mondiale (PAM) et plus de 20 ONG nationales et internationales. Au total, plus de 2 800 tonnes de semences et d'outils ont été distribués pour la campagne agricole 2014.

40 La FAO a, par ailleurs, animé avec le PAM, le mécanisme de coordination appelé «Cluster Sécurité Alimentaire» (CSA) mis en place afin d'assurer une meilleure efficacité de l'aide dans le domaine de la sécurité alimentaire et réunissant agences des Nations Unies, Gouvernement et ONG nationales et internationales.

41 Les interventions de la FAO peuvent être réparties selon la durabilité des activités mises en œuvre:

- **Court terme:** Appui à la relance de la production à travers des distributions d'intrants agricoles sous forme de kits vivriers et maraichers comprenant semences et outils agricoles; et, coordination des acteurs œuvrant dans les secteurs de l'agriculture et/ou de la sécurité alimentaire.
- **Moyen terme:** Formation et encadrement des groupements de producteurs notamment de femmes et de jeunes, à travers des activités génératrices de revenus; la mise en place de mécanismes d'épargne et de crédit; et, des interventions favorisant la cohésion sociale.
- **Long terme:** Relance du secteur semencier par la multiplication et la production de semences de qualité; réhabilitation des infrastructures de stockage; et, soutien à la filière de l'élevage.

42 Le programme «Caisses de résilience» (CdR) de la FAO en RCA s'articule autour d'une approche communautaire basée sur l'interaction entre trois leviers essentiels (l'appui technique, la maîtrise des mécanismes financiers et l'agenda social) afin d'assurer la protection, la diversification et l'accumulation d'actifs et de biens aux populations rurales vulnérables vivant de l'agriculture et de l'élevage.

43 Le programme CdR de la FAO en RCA est basé sur des dynamiques communautaires visant à renforcer les institutions d'agriculteurs (associations et coopératives) et leur gouvernance. Le modèle adopte les schémas d'épargne crédit tout en offrant un appui technique selon l'approche des Champs écoles paysans (CEP). L'objectif de ce programme est d'aider les agriculteurs à mettre en œuvre et investir dans des techniques agricoles améliorées et faciliter ainsi la diversification des moyens d'existence et des sources de revenus afin de leur permettre d'accroître la production ainsi que les biens et actifs agricoles.

44 Les interventions ont également permis de financer la participation de la FAO aux missions exploratoires multi acteurs et multi disciplinaires de préparation à une étude socioanthropologique concernant les populations pastorales et la situation de la transhumance. Cette étude permet d'avoir un aperçu général de la transhumance en République centrafricaine et de ses conséquences en termes de protection des populations, et des moyens d'existence des éleveurs et des agriculteurs.

3.3 Le programme dans l'optique de l'Objectif stratégique 5 (OS5) de la FAO

- 45 En janvier 2012, le Directeur général de la FAO a lancé un processus participatif de réflexion stratégique visant à renforcer la lutte contre la faim, la malnutrition et la pauvreté en intégrant les évolutions du monde actuel. Ce processus a abouti, en 2013, à la définition du Cadre stratégique qui oriente les activités de l'Organisation autour de cinq objectifs stratégiques.
- 46 Parmi ceux-ci, l'Objectif stratégique 5 (OS5 aussi appelé «agenda résilience») vise à «améliorer la résilience des moyens d'existence face à des menaces ou en situation de crise». Il présente un cadre d'intervention plus spécifique aux contextes de crise, en veillant à orienter la réponse d'urgence vers des perspectives à plus long terme. Il se décompose en quatre composantes (appelées «piliers») complémentaires et multisectorielles, essentielles aux niveaux mondial, régional, national et local afin de renforcer la capacité des systèmes, des communautés ou des personnes, confrontés à des catastrophes ou crises à résister et à se relever rapidement des dommages subis:
- **Gouverner risques et crises** - Renforcement des capacités des institutions et de la gouvernance en matière de gestion des risques et des crises dans le secteur agricole.
 - **Surveiller pour mieux protéger** - Systèmes d'information et d'alerte rapide concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle et les menaces transfrontières.
 - **Appliquer les mesures de prévention et d'atténuation** - Protection, prévention, atténuation et renforcement des moyens d'existence au travers de technologies, d'approches et de pratiques dans tous les secteurs agricoles.
 - **Se préparer et répondre** - Préparation et réponse aux crises affectant les agriculteurs, les éleveurs, les pêcheurs et les forestiers.
- 47 La présente évaluation a examiné les activités menées par le Bureau de pays de la FAO au cours de la réponse L3 par rapport à ces quatre piliers, afin de déterminer dans quelle mesure elles ont eu un impact sur les niveaux de résilience des communautés bénéficiaires.

4. Protocole L3

4.1 Positionnement institutionnel et leadership

Constats clés

- La réponse L3 de la FAO a permis d'améliorer sa position institutionnelle dans les milieux humanitaires et gouvernementaux en RCA.
- Le leadership de la FAO, porté par le dynamisme des managers venus encadrer la réponse, a largement été reconnu par un grand nombre de partenaires.
- Le leadership de la FAO a favorisé la crédibilité de l'Organisation vis à vis des bailleurs.
- La réponse L3 en RCA a engendré une augmentation considérable du budget pays, passant de moins de 3 millions USD avant la crise à plus de 30 millions USD.
- Cette reconnaissance dans le secteur est toutefois entachée par des résultats inégaux dans les opérations menées.

- 48 Une déclaration de réponse L3 permet d'accélérer et d'augmenter les capacités d'assistance et de protection des personnes, à travers le renforcement du leadership et de la coordination des acteurs en vue d'une mobilisation plus forte aux regards des besoins.²⁷ Du fait de l'ampleur de la crise, de l'urgence d'agir sur le plan agricole et alimentaire, des capacités insuffisantes de l'équipe du Bureau de pays pour répondre à une telle urgence, la FAO, membre du IASC a décidé sur la base des cinq critères existants de déclarer sa propre réponse L3. La FAO a déclaré le déclenchement d'une réponse L3 pour la RCA le 12 décembre 2013. Cette déclaration de réponse d'urgence L3, a suivi de très près la première réponse L3 déclarée par la FAO suite au Typhon Haiyan aux Philippines en novembre 2013 et a précédé la L3 au Soudan du Sud en février 2014. Le Bureau de pays a donc à la fois mis en place une réponse d'urgence de grande ampleur et expérimenté le nouveau protocole L3. Cela a eu pour conséquence une montée en puissance considérable des opérations menées par la FAO dans le pays, conduisant à une reconnaissance institutionnelle forte dans le secteur, et ce malgré le contexte d'insécurité particulièrement élevé.
- 49 Avant la déclaration L3, le programme de la FAO s'appuyait sur un budget très restreint. Son influence était faible parmi les acteurs humanitaires, son avis était peu consulté et sa dynamique interne réduite. À partir de la mise en place de la réponse d'urgence, la FAO s'est repositionnée au sein de la communauté humanitaire avec un leadership plus fort, reconnu par ses partenaires au niveau du pays et au-delà. En interne, la majorité du personnel interrogé dans le cadre du sondage mené dans le cadre de cette évaluation pense que la FAO a réussi à se positionner comme l'un des chefs de file dans la réponse humanitaire en RCA. Ce positionnement s'explique notamment par l'expérience et le dynamisme du binôme de managers venus sans délais prendre part à la réponse. Tous deux membres principaux de l'équipe résilience du Bureau régional pour l'Afrique (RAF), ils ont travaillé de façon complémentaire dans le cadre d'une collaboration déjà bien consolidée. Cependant, leur déploiement n'a pas été sans conséquence sur les capacités de l'équipe résilience du Bureau régional, qui au moment de l'évaluation manquait encore d'un membre clé non remplacé.
- 50 Dès leur arrivée en RCA, ils ont respectivement occupé le poste de Responsable désigné (Designated Responsible Official - DRO) remplissant par le même biais la fonction de Représentant de la FAO (FAOR) par intérim, et de Responsable des interventions d'urgence (Emergency Response Manager - ERM). Tous deux avaient une grande expérience des contextes d'urgence et de la FAO et l'habitude de travailler ensemble de façon complémentaire. Le tandem qu'ils ont formé dès le début de la réponse L3 a permis une grande réactivité de la FAO et sa reconnaissance par de nombreux partenaires. Ils ont su prouver au-delà de l'expertise technique reconnue de l'Organisation, sa valeur ajoutée et sa capacité opérationnelle dans des contextes de crise majeure. Même si cette équipe a été démantelée assez tôt dans la réponse, la mise en place rapide d'un programme d'envergure a permis de mobiliser des financements.

27 Inter-Agency Standing Committee (IASC), Transformative Agenda (2011) <https://interagencystandingcommittee.org/iasc-transformative-agenda>

- 51 Ce fort leadership et cette grande réactivité ont favorisé la crédibilité de la FAO vis à vis des bailleurs. Cette forte capacité à mobiliser des fonds (depuis le siège et le Bureau de pays) a permis une augmentation considérable du budget pays, passant de moins de 3 millions USD avant la crise à plus de 30 millions USD. Cela a évidemment considérablement accru l'ampleur des programmes et renforcé les capacités de la FAO à jouer pleinement son rôle dans un tel contexte de crise. Aujourd'hui, la stabilité des membres de l'équipe renforce encore davantage la confiance des acteurs et la FAO reste une référence forte dans le secteur agricole en matière de qualité d'analyse et de compréhension du contexte.
- 52 Cette reconnaissance dans le secteur est toutefois entachée par les résultats inégaux des opérations menées (voir chapitre 6). Le poids institutionnel de la FAO en RCA ne peut pas être considéré comme un objectif en soi, et doit être mis en perspective avec les résultats et l'impact atteints par rapport aux fonds alloués. Cette ambition doit être soutenue par une performance opérationnelle de même ampleur. Il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur les résultats et pour cela de les mesurer systématiquement. Ce message doit être promu et renforcé aux plus hauts niveaux de l'Organisation. Par ailleurs, un manque de volonté politique de la FAO à certains niveaux rend difficile le positionnement de l'Organisation comme acteur clé de l'aide humanitaire et entrave la valorisation de ses compétences dans le cadre d'interventions d'urgences. À titre d'exemple, la mise en œuvre telle que définie dans le cadre des règles et procédures de la FAO en termes de logistiques et de procédures contractuelles ne sont pas suffisamment adaptées à des réponses humanitaires de cette ampleur.

Actions suggérées

- L'ambition institutionnelle de la FAO doit être soutenue par une performance opérationnelle de même ampleur.
- La FAO devrait envoyer un message fort au sein de l'Organisation pour garantir que l'efficacité opérationnelle et l'impact auprès des bénéficiaires soient les ingrédients clés d'une intervention réussie.
- En cas de déploiement d'urgence durant une longue période d'agents préalablement rattachés à un de ses Bureaux, la FAO devrait s'assurer que le poste relatif à l'expertise déployée puisse, si besoin, être ouvert pour le temps imparti.

4.2 Mécanismes internes

Constats clés

- Le départ anticipé du Représentant en poste avant la déclaration L3 a permis une redynamisation de l'équipe du Bureau de pays (ci après appelée «équipe pays»).
- La Division des urgences et de la réhabilitation (TCE) a été d'une grande réactivité et d'un soutien considérable auprès de l'équipe pays.
- La rapidité de prise de décision et de déploiement de consultants et managers expérimentés, a permis un positionnement institutionnel et une capacité opérationnelle dès le début de la réponse.
- Le déblocage de fonds SFERA a été rapide et nécessaire pour initier la réponse.
- L'unicité conservée de l'équipe pays (en charge à la fois de la réponse L3 et des programmes préalables) a été reconnue comme bénéfique.
- Plusieurs organigrammes ont été définis depuis la réponse L3 sans qu'aucun n'apporte les réponses nécessaires en termes de clarification des rôles.
- De nombreuses formations ont été délivrées en soutien au personnel national FAO.
- L'approche programme mise en place, bien que pertinente, n'a pas encore été complètement assimilée par l'équipe pays.
- La réponse L3 a engendré le déploiement de quatre Bureaux de zone. Cependant, ce déploiement nécessaire a été tardif en comparaison aux autres agences et les bureaux de zone ont manqué de moyens de transport.

- Les analyses des origines de la crise n'ont pas été suffisamment approfondies.
- La majorité des partenaires se sont plaints de la lenteur de formalisation des protocoles d'accords. Il n'existe aucune procédure accélérée spécifique aux contextes L3 pour les protocoles d'accord.
- Les compétences en logistique et rédaction de rapport ont manqué parmi l'équipe pays et le soutien du siège dans ce domaine n'était pas suffisamment conséquent. Cela a eu un impact négatif sur la qualité de la réponse.
- Le retard de la mise à disposition des fonds par rapport au calendrier agricole a contribué à la lenteur de la réponse opérationnelle et nécessité des mécanismes d'adaptation conséquents.
- Les directives de la FAO concernant les réponses L3 sont peu définies.
- Le rôle des Bureaux régionaux et sous-régionaux, RAF et SFC (Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale) dans le cas de la RCA, dans le cadre d'une réponse L3 manque de clarté. La répartition des rôles entre le siège, les Bureaux régionaux et le Bureau de pays est imprécise.

- 53 Le déclenchement de la réponse L3 en RCA a engendré une réorientation conséquente de l'équipe pays. Le Bureau de pays jusque-là engagé dans des programmes de développement de volume restreint, a soudainement été confronté à des besoins humanitaires de grande ampleur. La nécessité de déployer des compétences adaptées pour faire face à un tel niveau d'urgence s'est accompagnée d'une mesure organisationnelle exceptionnelle, à savoir le départ contraint du Représentant alors en poste. Cette mesure ne semble pas avoir eu de conséquence négative pour l'Organisation, et l'arrivée d'un successeur dans le rôle de DRO a permis la redynamisation du Bureau de pays et une plus grande transparence dans ses mécanismes de fonctionnement.
- 54 Un des facteurs clés de succès interne ayant permis le déploiement d'un tel niveau de réponse a été la grande réactivité et le soutien considérable de la direction de la Division des urgences et de la réhabilitation (TCE) auprès de l'équipe pays. En effet, le jour de la déclaration L3 du IASC, le FAOR par intérim/DRO était déjà arrivé, une semaine plus tard l'ERM l'avait rejoint, et en janvier 2014 le Fonctionnaire international chargé des achats (International Procurement Officer - IPO) était sur place. Cette rapidité de décision et de déploiement a permis un positionnement institutionnel et une capacité opérationnelle dès le début de la réponse. De plus le soutien constant de TCE depuis le siège pendant les mois qui ont suivi la déclaration a été reconnu comme ayant joué un rôle clé dans les capacités de prise de positions de la FAO et de mise en œuvre des opérations.
- 55 Un autre facteur clé a été la capacité de TCE à débloquer des financements du Fonds spécial pour les activités d'urgence et de relèvement (SFERA). Ce fonds soutient, entre autres, la mise en place et le renforcement des capacités nécessaires à une réponse d'urgence immédiate et de type L3. Pour la RCA, 3 487 000 USD ont été débloqués en 2014 afin de pouvoir mettre en place les mesures nécessaires au déploiement du programme²⁸.
- 56 De plus, plusieurs mécanismes internes, en support à l'équipe pays ont été déployés tels que: le déploiement du DRO et de l'ERM depuis le RAF; la mise en place dès le 14 décembre 2013 d'une Équipe d'intervention d'urgence (Emergency Response Team - ERT) et de plusieurs missions d'appui venues du siège (sécurité, technique, communication, programme, logistique, finances, administration et opérations); le déploiement d'une Équipe de soutien (Surge Support Team - SST) activée au sein de TCE ainsi qu'une Équipe élargie de support technique (Technical Support Team - TST) issue des divers services techniques (siège, RAF et SFC).
- 57 Malheureusement l'équipe ERT a été rapidement dissoute car la réalité des contextes humanitaires est telle que la majorité du personnel international spécialiste des contextes de crises arrivé en début de crise est reparti sur d'autres terrains, avant même que la première campagne agricole soit terminée. Ce roulement de personnel n'a pas été positif pour la continuité des opérations et certains postes nécessaires au bon fonctionnement de la réponse sont restés vacants. Les manques causés par les postes non pourvus, notamment

28 FAO (2014), Special fund for emergency and Rehabilitation activities (SFERA), Annual report January-December 2014 <http://www.fao.org/3/a-i4562e.pdf>

en termes de communication et élaboration de rapports, ont souvent été compensés par des missions ponctuelles du siège. Cette solution ne garantit pas toujours la continuité sur le long terme et ne favorise pas une appropriation adéquate au niveau national. La formalisation d'un référentiel des compétences internes (en cours au sein de TCE) aidera à l'identification et l'utilisation rapide du personnel adéquat.

- 58 De nombreux employés nationaux ont également été recrutés, lesquels ont bénéficié de nombreux soutiens et formations de la part de collègues venus du siège afin de renforcer leurs capacités. Les formations nécessaires ont été identifiées au fil du temps en fonction des besoins et ont progressivement amélioré l'efficacité opérationnelle et administrative de l'équipe pays. Les employés nationaux ont, malgré tout, sollicité davantage de formations.
- 59 Les nouvelles compétences requises dans le cadre de la réponse d'urgence ont toutes été intégrées au sein de l'équipe pays, ce qui a engendré une augmentation considérable du nombre d'employés. La majorité des nouveaux membres de l'équipe venait de pays africains et possédait une vaste expérience dans la région.
- 60 Il est à noter que les employés nationaux ont personnellement souffert au cours des événements, certains membres de leur famille ayant parfois été touchés par les conflits. Nombreux sont ceux qui ont été contraints de se déplacer, ce qui a grandement réduit leur capacité de travail. Plusieurs familles de membres du personnel national sont venues chercher refuge dans les bureaux de la FAO à Bangui pendant les semaines qui ont suivi les événements de décembre 2013.
- 61 Dans le cadre de la réponse L3 en RCA, l'équipe pays est demeurée une seule et même entité, sans distinction entre membres spécifiquement chargés des urgences et d'autres des anciens programmes. Cette approche a permis de garder une uniformité de fonctionnement au sein de chaque département et de valoriser l'expertise des expatriés venus dans le cadre de la réponse d'urgence auprès d'un plus grand nombre de salariés. Cette organisation inclusive n'a pas systématiquement été reproduite dans les organigrammes d'autres agences des Nations Unies travaillant en RCA qui ont reconnu la validité de cette approche. L'unicité conservée par l'équipe pays au cours de cette réponse L3 en RCA ayant été reconnue comme absolument bénéfique, l'évaluation recommande pour d'autres réponses L3 à venir de maintenir l'ensemble des programmes FAO unifiés autour d'une seule et même équipe pays.
- 62 Cependant, l'intégration de nouvelles compétences au sein de l'équipe en place nécessite une définition claire des différents rôles et fonctions. Or, depuis décembre 2013, plusieurs organigrammes ont été établis sans qu'aucun n'apporte d'éclairage suffisant aux membres de l'équipe et ce jusqu'au dernier paru en juillet 2015. Les partenaires se sont également plaints de la difficulté d'identifier leur interlocuteur au sein de la FAO. Or, si le maintien de l'unicité de l'équipe est nécessaire, la clarification des rôles et positionnements de chacun est indispensable lors d'une telle augmentation de l'effectif afin d'éviter une perte d'efficacité dans les processus. Ce 'flottement' dans l'identification des rôles a parfois engendré un manque d'implication de la part de certains membres de l'équipe prétextant d'autres activités à mener que celles qui leur étaient demandées.
- 63 Une des clés pour surmonter cette difficulté serait de clarifier la répartition des rôles et responsabilités entre Chargé de programme et ERM dès l'identification de ce dernier suite à la déclaration de réponse L3. En effet, l'ERM est officiellement responsable de l'équipe chargée de la réponse d'urgence qui est répartie entre les départements chargés de la programmation, des opérations et de la communication et qui inclut la SST²⁹.
- 64 Or, le Chargé de programme est également responsable de l'encadrement de ces trois mêmes départements. Dans la mesure où il a été recommandé de ne pas diviser l'équipe, il est important de bien clarifier le rôle de ces deux fonctions managériales. Une répartition des responsabilités devrait être identifiée au préalable au niveau institutionnel selon divers scénarios de réponse L3, puis clairement attribuée au moment de l'identification de

l'ERM selon les expériences et compétences de chacun. Cette clarification des rôles entre ERM et Chargé de programme faciliterait grandement l'identification du positionnement de chacun des autres membres de l'équipe.

- 65 Une recherche d'organigramme a été initiée dès février 2014 afin de i) redonner progressivement les responsabilités aux responsables de départements et ii) appliquer une approche programme. Cela a entraîné la nécessité de définir de nombreux organigrammes successifs. Dans cette dynamique d'ajustement est né une certaine confusion de la part des membres de l'équipe. Par ailleurs, la mise en place de l'approche programme a permis d'adopter une gestion des activités plus globale et plus efficiente en évitant la duplication et créant les synergies des activités inter-projets. Cependant, depuis son déploiement, quelques incompréhensions et des difficultés de fonctionnement ont été soulevées (gestion des ressources humaines, élaboration de rapports, procédures). Bien que reconnu comme pertinent, un tel changement s'intègre avec le temps. Des sessions d'informations et d'encadrements supplémentaires auraient permis de réduire les dysfonctionnements engendrés par une telle évolution des habitudes de travail.
- 66 Certaines compétences ont largement manqué au sein de l'équipe malgré l'augmentation considérable du nombre d'employés. Dans un contexte de telle urgence et face à un programme de distribution de grande ampleur tel qu'il a été mené en RCA, un support consistant en logistique est indispensable pour mener à bien les activités de transport (particulièrement difficiles en RCA), de conditionnement et de stockage. Le PAM supposé apporter l'assistance requise en logistique n'a pas pu répondre aux demandes de la FAO, ce qui a contribué à retarder les convois de distribution de cette dernière. Par ailleurs, en interne, dans le cadre de la réponse L3, un département logistique a été mis en place au sein du Bureau de pays. Bien qu'un expatrié ait été déployé en RCA de février à août 2014, son contrat n'a pas été renouvelé alors que les besoins demeuraient essentiels. Deux membres dynamiques du personnel du Bureau de pays sont donc restés seuls en charge d'un volume d'activité particulièrement conséquent qui dépassait largement leurs expériences et capacités. Un support plus important en logistique aurait pourtant probablement permis d'éviter les mauvaises conditions de stockage dans les entrepôts, d'accélérer le transport des biens de distributions, de faciliter le déploiement des Bureaux de zone, etc. Le manque de moyens logistiques est perçu comme l'un des facteurs ayant le plus influencé négativement les interventions de la FAO. L'Organisation ne disposant pas de réelle Unité de logistique il est difficile d'appuyer les Bureaux de pays dans de vastes opérations de distribution telles que celle mise en œuvre en RCA. Pour mettre en œuvre des programmes de distribution de manière plus efficace dans de tels contextes d'urgence, il est indispensable que la FAO renforce considérablement ses compétences dans le domaine de la logistique au niveau institutionnel. La FAO doit également renforcer la collaboration avec le PAM, spécialisé en logistiques pour les urgences.
- 67 La rédaction de rapports a également souffert du manque de compétence de l'équipe pays. Suite au départ d'une consultante internationale en charge de la communication et du reporting en décembre 2014, le personnel en charge de la rédaction des rapports n'a pas été en mesure de répondre aux exigences requises en termes de qualité, de langue (connaissance de la langue anglaise), et de respect des délais. Depuis le début de la réponse d'urgence, le problème récurrent de la trop grande variabilité de la qualité des rapports de la FAO n'a pas permis de renforcer les liens construits avec les bailleurs de fonds sur base de programmes jugés globalement convaincants et risque de nuire à des partenariats fructueux. Au niveau organisationnel, ce problème a largement contribué à la confusion des rôles et des responsabilités au sein de l'équipe pays. En effet, les employés internationaux dont la participation au reporting aurait du se limiter à une relecture ont souvent pris la rédaction en charge en urgence pour assurer la soumission in extremis de rapports de qualité acceptable.
- 68 En terme de procédures internes, les directives de la FAO concernant les réponses L3 sont, à ce stade, peu définies. Ainsi, aucune procédure relative aux protocoles d'accord (PA) n'existe dans le cadre spécifique d'une réponse L3. Celles-ci suivent les étapes usuelles définies dans le Manuel de la FAO impliquant des délais dans les opérations. La majorité des partenaires se sont plaints de la lenteur dans la formalisation et la finalisation des PA, et du retard que cela a engendré dans la conduite des activités. Il est important d'analyser les points de blocage et de simplifier les procédures là où elles peuvent l'être, et de les intégrer dans le Manuel de la FAO. Par exemple, lorsque les protocoles d'accord sont introduits par du

personnel expérimenté de l'équipe programme, le contrôle qualité ne devrait pas ralentir le processus de plus de quelques jours. Une bonne pratique mise récemment en place par l'IPO en RCA, a été la rédaction d'un document d'aide à la bonne formalisation des PA dès l'initiation de la réponse L3 afin de réduire les corrections ultérieures. Un tel document, pouvant être complété par une formation en interne, devrait être systématiquement mis à disposition de l'équipe pays dès le début d'une réponse d'urgence, afin de réduire considérablement le temps de formalisation.

- 69 Au niveau du système mondial de gestion des ressources (GRMS) interne de la FAO, il n'existe pas d'adaptation spécifique aux situations de réponse L3: les procédures de contractualisation et de paiements demeurent standards. Les «*Fast Track Procedures*» (procédures accélérées) signifient simplement que les personnes en charge des traitements et des approbations dans le système informatisé doivent le faire le plus rapidement possible. Au-delà des délais de formalisation des PA, des efforts restent à faire. En effet, plusieurs ONG nationales ne disposant pas de fonds propres pour commencer les activités dès la signature des PA ont mentionné des retards opérationnels engendrés par la lenteur des paiements. À cet égard le processus de contrats de ressources humaines dans les 24 heures a bien fonctionné.
- 70 Au niveau des achats certaines des procédures relatives à l'urgence (intégrées dans le Manuel de la FAO) ont été utilisées lors de la réponse L3. La question principale est de savoir comment procéder aux achats en maintenant un contrôle qualité dans des délais courts. Les quelques principes relatifs à l'approvisionnement actuellement définis dans les directives L3 de la FAO, vont prochainement être intégrées dans le Manuel 502.
- 71 Enfin, d'autres points ont été relevés qui mériteraient une réflexion approfondie pour lever les freins qu'ils génèrent, tels que:
- Le fait que le coordinateur de la SST d'un pays francophone ne parle pas français pose des difficultés de communication avec l'équipe pays et exclu de fait les employés nationaux et les expatriés ne parlant pas suffisamment bien anglais à prendre part aux discussions.
 - Certains documents clés publiés et envoyés à l'équipe pays n'existaient qu'en anglais (exemple: évaluation rapide multisectorielle - MIRA)
 - Les briefings avant départ n'ont pas été organisés systématiquement et étaient souvent largement incomplets.
 - En RCA la réponse L3 ne s'est pas massivement reposée sur les Bureaux régionaux et sousrégionaux. L'implication du RAF et SFC s'est limitée au déploiement des ERM, DO et FAOR ad intérim dès le début de la crise, et à la révision trimestrielle du portefeuille (par le SFC). Pourtant, d'autres contextes L3 (au Yémen par exemple) ont prouvé que les Bureaux sousrégionaux pouvaient être un échelon important dans la réponse apportée. Le rôle des Bureaux régionaux et sous-régionaux doit donc être clarifié dans le cadre d'une réponse L3.
 - Le fait que la SST soit en relation directe avec l'équipe pays laisse peu de place aux membres du RAF et du SFC.
 - Les délais du Bureau de la FAO à Budapest en charge des ressources humaines sont bien souvent trop longs par rapport aux situations d'urgences, ce qui réduit la réactivité de l'Organisation. Le personnel à Budapest impliqué dans des pays francophones doit parler français afin d'assurer une bonne communication pendant et après la réponse L3.
- 72 Une «boîte à outils» devrait être développée au niveau institutionnel pour améliorer et faciliter le travail des équipes des Bureaux de pays dans les contextes d'urgence en général et de réponses L3 en particulier. Néanmoins, le Manuel de préparation et de réponse aux urgences, version 1.0 de janvier 2015, constitue un pas important de développement des directives opérationnelles précitées.
- 73 Le déclenchement de la L3 a engendré la mise en place de Bureaux de zone pour lesquels, au vu de l'insécurité pour les employés nationaux³⁰, deux expatriés ont été recrutés. La FAO a déployé ses Bureaux de zone relativement tardivement en comparaison aux autres

30 L'un d'entre eux a été kidnappé par les Sélékas puis libéré dans la journée par les militaires Sangaris. 34 Chapitre 4.3.2.1.

agences. Trois containers servant de bureaux ont été installés et rendus fonctionnels à Bossangoa (mars 2014), Bambari (mai 2014) et Bouar (décembre 2014), puis Kaga Bandoro (avril 2015). Les Bureaux de zone ont certainement pâti d'un manque de capacité et d'autonomisation vis-à-vis de Bangui. En effet, pour l'année 2014 et la première moitié de 2015, les Bureaux de zone ne disposaient que d'une seule personne responsable de la gestion et du suivi du programme couvrant un large territoire. Malgré les difficultés dues au contexte, il aurait été préférable de combler le manque de personnel plus rapidement. Une présence accrue sur le terrain aurait permis d'investir davantage dans les rapports avec les partenaires et assurer une meilleure exécution du programme. De plus, l'autonomie des Bureaux de zone est limitée et, jusqu'à récemment, ces derniers n'étaient pas en mesure d'approuver les rapports d'exécution des partenaires. La couverture en télécommunication dans les provinces étant pauvre, les communications avec Bangui sont laborieuses. En 2014, les moyens logistiques des Bureaux de zone étaient trop faibles. En effet, les bureaux de Bambari et Bouar n'ont été pourvus d'un véhicule automobile qu'en mars 2015. Les équipes disposaient uniquement de motos ce qui a influencé négativement leur capacité de suivi sur le terrain.

- 74 Les directives concernant la mise en œuvre d'une réponse de L3 énoncent la nécessité de rédiger une analyse préliminaire de la situation endéans les 18 heures après la déclaration du déclenchement d'une telle réponse. Or, le rapport sur les leçons apprises de la L3 en RCA réalisé par l'Université de Tulane (mars 2014) indique que la seule note conceptuelle décrivant la réponse intégrée envisagée n'a pas été utilisée³⁴. Par contre, des notes conceptuelles de projets individuels ont été produites. Il est à regretter que cette première note n'ait pas été davantage utilisée et approfondie au fil du temps, afin de mieux comprendre et donc agir sur les origines du conflit. Les propositions de projets ont, en revanche, permis la construction d'un programme simple, intégrant urgence et résilience et favorisant la mobilisation de 20 millions USD les six premiers mois de la réponse et le leadership de la FAO dans le domaine de la sécurité alimentaire.
- 75 Dans le cadre d'une réponse L3, en plus de l'analyse préliminaire prévue, une analyse plus approfondie des origines de la catastrophe devrait être conduite systématiquement par un consortium multi-agences des Nations Unies. Or, en RCA, cette analyse n'a pas suffisamment été menée alors que les origines de la crise sont multiples et complexes. La FAO a relevé qu'au-delà des facteurs politico-religieux souvent présentés, la pauvreté, le sous-emploi des jeunes, les faiblesses des mécanismes de gouvernance, la détérioration de la production agricole³¹ et la situation des éleveurs transhumants sont autant d'enjeux associés nécessitant d'être analysés pour une meilleure compréhension de la situation. Une analyse approfondie aurait pourtant permis à l'ensemble des acteurs du secteur (et à la FAO en particulier) de s'assurer que les programmes définis intègrent pleinement la réduction des causes structurelles du conflit, et de promouvoir le rôle central des Ministères (de l'agriculture et de l'élevage) dans la stabilisation du pays et la réduction des risques de crise liés à l'agriculture, l'alimentation et la nutrition. Le secteur humanitaire est de plus en plus conscient de la limite de son impact dans des contextes de crise si il n'intègre pas, dès le début de sa réponse, des perspectives visant à réduire le risque d'apparition de nouvelles crises. La FAO est à ce point consciente de cette nécessité qu'elle l'a intégrée dans le cadre de son Objectif stratégique 5 visant le renforcement de la résilience des moyens d'existence des populations affectées, à travers des activités de prévention et de réduction des risques face aux menaces et aux crises. Le secteur humanitaire doit se donner les moyens d'agir dans ce sens en intégrant une analyse approfondie des origines du conflit et/ou de la catastrophe systématiquement lors du déclenchement d'une réponse humanitaire, qui plus est de niveau 3. La FAO doit porter cette demande auprès du secteur en général et du IASC en particulier.
- 76 Enfin, bien que les fonds du SFERA aient été libérés à temps et que le montant total des fonds levés pour le Bureau de pays ait été significatif, le retard de la perception effective de ceux-ci a contribué à la lenteur de la réponse opérationnelle de la FAO (voir chapitre 6.1.3 concernant l'efficacité). Il est donc nécessaire que les dirigeants au siège de la FAO organisent des accords de financement préétablis avec les principaux bailleurs de fonds, afin de garantir la libération des financements en temps opportun par rapport au calendrier agricole, permettant ainsi d'atteindre les résultats, les objectifs et l'impact visés. Il est donc fondamental de sensibiliser davantage les bailleurs de fonds concernant l'importance de l'harmonisation de leur calendrier de financement avec le calendrier agricole.

31 Priorité nationale donnée aux exploitations de minerais.

Actions suggérées

- Maintenir l'ensemble des programmes FAO unifiés autour d'une seule et même équipe pays dans le cadre des futures réponses L3.
- Spécifier les responsabilités de l'ERM et du Chargé de programme dès l'origine de la réponse.
- Renforcer l'organisation d'accords de financement préétablis avec les principaux bailleurs de fonds afin de faciliter la libération de fonds substantiels lors d'une déclaration L3 ou d'autres contextes d'urgence et sensibiliser les bailleurs sur la nécessité d'harmoniser leur calendrier d'allocation de fonds avec le calendrier agricole pour un meilleur impact de la réponse.
- Développer une boîte à outils au niveau institutionnel pour faciliter et accélérer le travail des Bureaux de pays dans des contextes d'urgence et de réponses L3.
- S'assurer que l'ensemble des réunions et des documents utilisés soit effectué/rédigé dans la langue de travail communément employée par l'équipe du Bureau de pays.
- Analyser et simplifier les procédures d'achat, de recrutement et de formalisation d'agrément avec les partenaires, pendant la réponse L3 (sur base de l'analyse des procédures opérationnelles standard - POS).
- Renforcer les capacités de soutien institutionnel dans les domaines de la logistique et de la rédaction des rapports.
- Organiser des rencontres inter réponses L3 pour capitaliser les expériences.
- Clarifier les rôles du siège, des Bureaux régionaux et sous-régionaux et de pays pendant les réponses L3.
- Analyser de façon approfondie les origines de la crise au début de la réponse, et évaluer régulièrement les besoins.

4.3 Spécificité L3 en situation de conflit

Constats clés

- le choix de prolonger la réponse L3 en RCA se justifie par la volonté de bénéficier du soutien de la SST jusqu'à la fin de la deuxième campagne agricole. La crainte d'une diminution importante des financements à l'issue de la L3 a également été évoquée.
- La réponse L3 aura duré 22 mois en RCA. La priorité qu'elle signifie au niveau d'une organisation ne peut être maintenue avec la même intensité tout au long d'une telle période.
- Le secteur humanitaire dans son ensemble manque de capitalisation d'expériences et d'outils en situation de conflit et la FAO ne fait malheureusement pas exception.
- Il a été difficile de recruter des employés internationaux et nationaux pour travailler en RCA.
- Les procédures de déclaration L3 sont plus appropriées à des contextes de catastrophes naturelles soudaines qu'à des crises prolongées.

77 Le déclenchement de la réponse L3 en RCA est survenu un mois après la L3 déclenchée en réponse au typhon Haiyan aux Philippines. La nature de la crise diffère entre ces deux contextes: une situation de catastrophe naturelle (Philippines) et une situation de conflit prolongé (RCA). Les modalités et facilités de travail diffèrent grandement entre ces deux types de contextes.

78 Tout d'abord, dans un contexte de catastrophe naturelle, la durée de la réponse est plus limitée et mieux définie dans le temps qu'en situation de conflit. Ainsi, la réponse L3 aux Philippines a duré six mois, tandis que celle en RCA aura duré 22 mois. Dans ce dernier cas, le soutien du siège a été extrêmement rapproché durant les six premiers mois (comme il doit l'être lors d'une déclaration de niveau L3) jusqu'à la première distribution d'appui à la campagne agricole. Cette période de soutien très rapproché a permis un déploiement exceptionnel de capacités. La majorité du personnel interrogé au niveau du siège affirme que le fait que la RCA soit la deuxième réponse L3 déclenchée en peu de temps a facilité les différentes démarches spécifiques à ce type de réponse.

- 79 Au-delà de cette date, le soutien du siège auprès de l'équipe RCA a été revu et allégé avec l'accord de cette dernière. L'intensité et la configuration du soutien apporté par le siège ont été différentes aux diverses étapes de la réponse. Le protocole L3 est majoritairement perçu comme ayant été un instrument utile dans la crise prolongée en RCA. Mais un pays ne peut pas retenir une attention prioritaire au niveau de l'Organisation sur une période de temps aussi longue, d'autres obligations venant inéluctablement s'ajouter à la liste déjà chargée des travaux en cours. La priorité au niveau d'une organisation que représente une déclaration de réponse L3 ne peut donc être pleinement suivie que si elle est limitée dans le temps. Cela correspond parfaitement aux situations de catastrophe naturelle, mais soulève, en revanche, davantage d'interrogations pour les situations de conflit. En RCA, le choix de prolonger la réponse L3 a été justifié par la volonté de bénéficier du soutien de la SST et du ERM jusqu'à la fin de la deuxième campagne agricole. La L3 a permis à la FAO de mobiliser un staff de qualité et de soulever des fonds conséquents. De manière générale, il est clair que le déclenchement de la réponse L3 a permis d'accroître le niveau de financements alloués à cette crise. Un argument avancé pour justifier la prolongation de la L3 était la crainte que les financements diminuent fortement à l'issue de la L3.
- 80 Il est nécessaire d'éviter toute confusion entre prolongement de la crise, et prolongement de la réponse L3 et montant des fonds alloués, car cela risque d'amoindrir le caractère exceptionnel de la réponse et par conséquent la réactivité des institutions. La FAO doit s'interroger et se positionner sur les spécificités d'une réponse L3 en situation de conflit et les formaliser dans ses directives. De plus, les réflexions relatives à la durée de la L3 et au risque d'une diminution considérables des fonds alloués dans des contextes ayant d'importants besoins de stabilisation doivent être partagées avec le IASC (actuellement en cours de refonte des procédures L3) afin d'avoir un positionnement cohérent pouvant être entendu par la communauté des donateurs. En effet, la crainte de voir les fonds se réduire significativement ne peut être un argument valable de prolongement d'une réponse L3 car il risque de porter préjudice au mécanisme global d'un tel niveau d'urgence et les bailleurs doivent en être conscients.
- 81 À l'avenir, il serait utile pour la FAO de faire la distinction entre une réponse L3 en situation de catastrophe naturelle (hypothétiquement L3N) et une réponse L3 en situation de conflit ou de crise prolongée (L3P). Parmi les L3N par exemple, il pourrait également être utile de distinguer les catastrophes à développement rapide (telles que les tremblements de terre) de celles à développement lent (telles que les sécheresses). Cette distinction L3N et L3P faciliterait l'affectation du personnel et pourrait également améliorer les engagements des donateurs. Cela pourrait être incorporé dans le système de classification de l'urgence de la FAO qui est actuellement en cours d'élaboration.
- 82 Une autre spécificité des réponses en situation de conflit est la plus grande difficulté à recruter un personnel qualifié de qualité. Contrairement à certaines crises humanitaires qui souffrent moins du manque de personnel, la RCA ne semble pas être suffisamment attractive parmi la communauté des travailleurs humanitaires adéquatement qualifiés pour répondre aux besoins. Cette difficulté au niveau des experts internationaux s'est cumulée à celle de recruter des employés nationaux ayant les compétences requises. Malgré toute l'importance de constituer une équipe expérimentée, motivée et capable de mettre en place des programmes de qualité, le recrutement a été particulièrement difficile pour la réponse d'urgence en RCA. Bien que ce manque de ressources humaines ait été comblé au début de la crise par un appui du siège, de nombreuses missions du personnel issu des Bureaux de la FAO des pays voisins et une rotation fréquente du personnel, les bailleurs de fonds interrogés déplorent le manque de personnel déployé par la FAO pour remplir les différentes positions financées dans le cadre du programme. Il est clair que les capacités mises en place n'ont pas toujours été suffisantes pour effectuer un suivi efficace et systématique des partenaires opérationnels ou pour formaliser des rapports de qualité destinés aux bailleurs de fonds. Malgré la difficulté de recrutement, les profils adaptés ont finalement pu être déployés. Ces éléments confirment la nécessité de formaliser au sein de la FAO un référentiel des compétences internes tel que mentionné préalablement, afin de pouvoir identifier le plus rapidement possible les profils les plus adaptés.
- 83 Enfin, une autre difficulté relative aux situations de conflits est le peu de directives spécifiques à ces contextes en comparaison aux nombreux ouvrages développés concernant la réponse aux catastrophes naturelles. L'équipe RCA a, certes, reçu des guides envoyés du siège mais la majorité était adaptée à des situations de catastrophes naturelles ce qui est loin d'être

comparable avec ce qu'ils vivaient. Le secteur humanitaire dans son ensemble manque de capitalisation d'expériences et d'outils concernant la réponse en situation de conflit et la FAO ne fait malheureusement pas exception. Or, de tels guides permettent de gagner du temps en situation d'urgence et seraient particulièrement attendus dans le cadre des réponses L3.

Actions suggérées

- Il serait utile pour la FAO de faire la distinction entre une réponse L3 en situation de catastrophe naturelle (peut-être un L3N) et une réponse L3 en situation de conflit ou de crise prolongée (L3P).
- La FAO doit s'interroger et se positionner sur les spécificités d'une réponse L3 en situation de conflit et les formaliser dans des directives.
- Il est nécessaire de formaliser un référentiel des compétences internes de la FAO, afin d'identifier le plus rapidement possible les profils adaptés en contexte de crise.

4.4 Stratégie de sortie de la réponse L3

Constats clés

- La stratégie de sortie n'était toujours pas finalisée au moment de l'évaluation, soit deux mois avant la fin de la réponse L3, même si des actions ont été entreprises dans ce sens depuis décembre 2014, à travers le renforcement des compétences de l'équipe pays à Bangui pour anticiper la sortie progressive de la SST et soutenir l'autonomisation du Bureau de pays.
- Les Bureaux régionaux et sous-régionaux s'impliquent étaient, au moment de l'évaluation, encore trop peu impliqués auprès de l'équipe pays dans la préparation de l'après L3.

- 84 Au moment de cette évaluation, la stratégie de sortie de la réponse L3 en RCA n'était pas encore finalisée. Or, idéalement, celle-ci devrait être définie dès le début du déclenchement de la réponse L3 après avoir effectué l'analyse des causes approfondies de la crise. Cette stratégie de sortie devrait, par ailleurs, être revue de façon régulière afin d'intégrer les réajustements nécessaires en fonction de l'évolution du contexte. Des lignes directrices précisant le moment, le responsable et la manière de produire un tel document devraient être incluses dans les protocoles L3. Dans le cas de la L3 en RCA, même si le document de stratégie de sortie n'a toujours pas été formalisé, des actions ont été entreprises dans ce sens depuis décembre 2014, à travers le renforcement des compétences de l'équipe pays à Bangui pour anticiper la sortie progressive de la SST et soutenir l'autonomisation du Bureau de pays.
- 85 À ce stade de la réponse (deux mois avant la fin de la réponse L3 et plus d'un an et demi après son déclenchement), il serait nécessaire que les Bureaux régionaux et sous-régionaux s'impliquent davantage dans la préparation de l'après L3. La résilience étant au cœur des débats à ce moment de la réponse, les équipes régionales spécialisées en la matière ont, en particulier, un rôle à jouer. Il est fort regrettable que le Bureau résilience soit actuellement absent des discussions sur la stratégie de sortie en RCA.
- 86 Étant donnée la volatilité de la situation en RCA et la recrudescence de la violence observée dans le pays les dernières semaines précédant la rédaction du présent rapport, il apparaît clairement qu'un repliement précipité du personnel et l'arrêt des mesures facilitant les opérations qui accompagnent la L3 sont risqués. Malheureusement, une continuité homogène des opérations requiert un financement plus stable. Les financements pour les opérations d'urgence étant, par nature, limités dans le temps, ils ne permettent pas de maintenir sur un long terme le niveau de gestion assuré au sommet de la crise. Il est, bien entendu, impossible de remodeler le système de financement humanitaire mais il est recommandé de sensibiliser les bailleurs concernant ce problème. Idéalement, un fonds devrait être conservé/créé pour assurer une certaine stabilisation des opérations au moment de la sortie de la réponse L3.

Actions suggérées

- La stratégie de sortie d'une réponse L3 doit être définie dès le début de la réponse.
- Les lignes directrices de la stratégie de sortie doivent être définies et intégrées dans les directives concernant les réponses L3.
- Les Bureaux régionaux et sous-régionaux doivent être impliqués auprès de l'équipe pays avant la fin de la L3 (au-delà de la mise à disposition du personnel).
- La FAO doit intégrer au maximum dans sa stratégie de sortie les éléments de réduction des causes structurelles de la crise analysées à l'origine de la réponse (voir actions suggérées chapitre 4.2).
- À l'issue d'une réponse L3 en situation de conflit, les capacités de réponse rapide doivent être conservées au niveau du Bureau de pays tout en augmentant les capacités de déploiement sur du long terme.

- 87 Globalement, à l'issue d'une réponse L3 en situation de conflit, il est important de conserver une capacité d'intervention rapide, du fait de l'instabilité de la situation, tout en augmentant les capacités de déploiement sur du plus long terme, et en intégrant les enjeux de prévention de risques de conflit. Pour cela, il est important que la stratégie de sortie prenne en compte à la fois les dimensions opérationnelles (afin d'assurer notamment le maintien des acquis); organisationnelles (pour s'adapter aux nouveaux besoins en conservant une capacité d'intervention conséquente si besoin); de planification (du nouveau programme); et de coordination (redéfinir les clusters en plateformes de coordination plus diversifiées).

5. Coordination

5.1 Gestion du cluster sécurité alimentaire

Constats clés

- La performance et le dynamisme du Cluster Sécurité Alimentaire (CSA) ont été appréciés par l'ensemble de ses membres. Le Cluster a permis un bon partage des informations et des stratégies d'interventions.
- Des groupes de travail ont permis aux membres du CSA de discuter en détail de questions particulières (par exemple: transhumance, cash vouchers).
- Bonne répartition géographique des ONG opérationnelles.
- Renforcement des capacités des partenaires apprécié.
- Partenariats innovants avec l'Agence de coopération technique et développement (ACTED) comme co-facilitateur et Action contre la faim (ACF) pour la surveillance de la sécurité alimentaire.
- La réussite du Cluster pendant la période de réponse L3 est principalement due à la présence rapide d'un coordinateur à temps plein et d'un gestionnaire de l'information.
- La formation de sous-clusters provinciaux a également contribué à l'impact croissant et à la pertinence des activités du CSA.

- 88 Les réactions recueillies au travers des entretiens menés, du sondage réalisé et des documents secondaires étudiés par l'équipe d'évaluation concernant le travail du Cluster Sécurité Alimentaire (CSA), sont toutes très positives. Elles soulignent la performance du CSA, notamment en matière de coordination des interventions opérationnelles dans tout le pays, de collecte et gestion de l'information et de soutien aux partenaires opérationnels de la FAO, notamment aux ONG nationales.
- 89 En RCA, le CSA comprend sept organisations internationales, 27 ONG internationales, 145 ONG nationales et neuf structures publiques (ministères et agences)³². Selon le schéma traditionnel, le Cluster est centralisé à Bangui et fonctionne au niveau régional par le biais de quatre sous-clusters³³, répartis à travers le territoire national. Le CSA est également composé de groupes de travail distincts, qui réunissent des membres du cluster autour de questions particulières (tel que le groupe de travail sur l'élevage), ou qui rassemblent des membres ayant des besoins communs (tel que le groupe de travail pour les associations et ONG nationales)³⁴. Le CSA permet d'améliorer le partage d'information et d'éviter les chevauchements et les lacunes opérationnelles (voir la figure ci-dessous).

32 FAO (2015), RCA Cluster Factsheet, Août 2015

33 Bambari, Bossangoa, Boda, Kaga-Bandoro

34 Établis comme indiqué dans le Plan d'action FAO en RCA de 2014

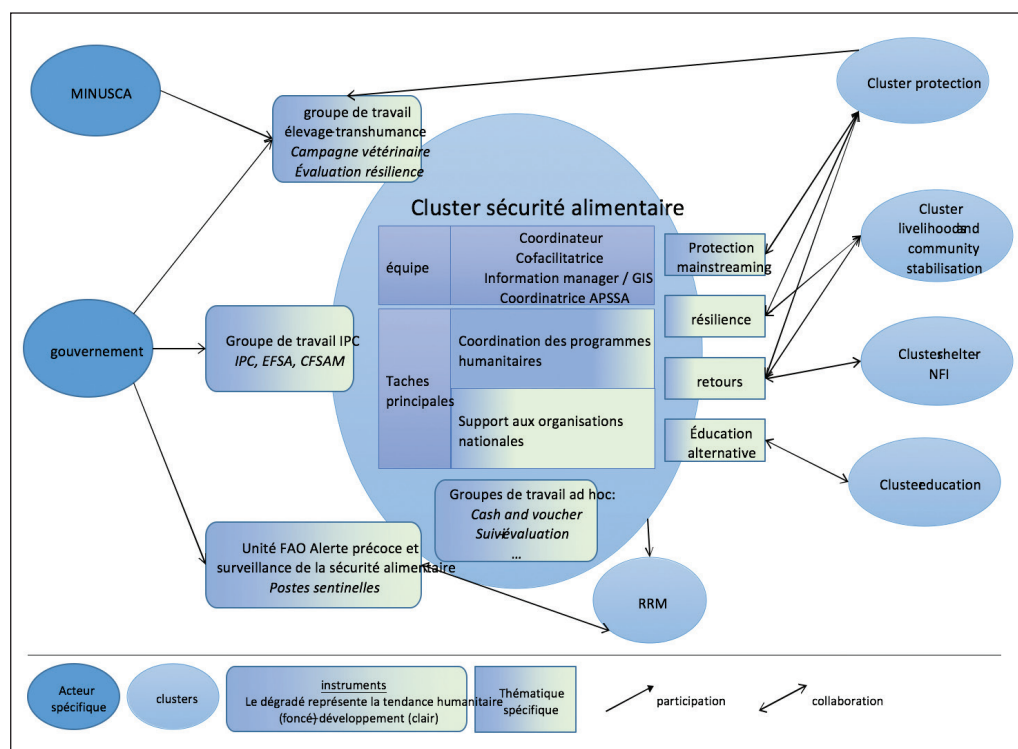


Figure 3. Structure du cluster sécurité alimentaire en RCA

CSA, (FAO Bangui, Août 2015)

90 Bien que co-présidé par la FAO et le PAM, depuis septembre 2014, le CSA a été essentiellement administré et soutenu financièrement par la FAO³⁵. Les réunions participatives, ayant lieu tous les 15 jours à Bangui et une fois par mois dans les provinces, ont permis un réel engagement avec les parties prenantes nationales et internationales. Il est par ailleurs important de noter l'effort considérable du CSA dans son travail avec les ONG et associations nationales. Le cluster a encouragé le développement d'associations agricoles ainsi que la mise en réseau et la professionnalisation des différentes organisations travaillant dans le secteur. D'après le sondage mené dans le cadre de l'évaluation, la majorité des ONG nationales considèrent que le CSA a beaucoup contribué à développer leurs capacités. Ce renforcement des capacités a été réalisé à travers un encadrement et un appui technique ponctuel.

91 En RCA, la société civile et de nombreuses ONG internationales souffrent d'un manque considérable de capacités. Les ONG partenaires opérationnels de la FAO étant obligatoirement membres du CSA, ont largement bénéficié des formations proposées et des outils et documentations mis à disposition pour faciliter les distributions. Cependant, le renforcement des compétences managériales aurait mérité d'être davantage approfondi. En particulier, les partenaires de la FAO chargés des distributions sur le terrain auraient incontestablement tiré profit de connaissances plus approfondies en matières de bonnes pratiques de distribution et de suivi. Comme indiqué dans le chapitre 6 du rapport, la standardisation des pratiques de suivi et de mise en œuvre des distributions n'était souvent pas claire dans les PA, et aurait pu être menée de manière plus rigoureuse. Il est important que la FAO renforce sa capacité dans ce domaine. Par ailleurs il aurait également été souhaitable d'intégrer un système de feedback des bénéficiaires. En effet, un mécanisme de plainte aurait permis de recueillir les témoignages des bénéficiaires et, par ce biais, corriger les problèmes au cours du programme tout en complétant le cadre de suivi et évaluation. Plus d'efforts devraient être faits dans ce sens afin d'assurer une meilleure redevabilité envers les populations affectées. Les prochaines formations animées par le CSA devraient intégrer ces domaines de compétences.

35 De décembre 2013 à août 2014 le soutien du PAM au Cluster a été équivalent à celui de la FAO.

- 92 Le bon fonctionnement du CSA pendant la durée de la réponse L3 est principalement dû à la présence d'un coordinateur et d'un gestionnaire de l'information sur place dès le début de la réponse. Nonobstant le fait que la fonction de coordinateur du cluster ait été vacante pendant quelques mois, la présence d'un co-facilitateur et d'un gestionnaire de l'information a permis une certaine continuité dans le travail. En octobre 2013, le CSA Centrafrique a fait l'objet d'une mission d'évaluation par le Cluster international Sécurité Alimentaire dont l'une des recommandations était de mettre en place deux personnes dédiées à temps plein au niveau du cluster national. Ceci a été réalisé dès novembre 2013, c'est à dire avant la déclaration de la L3. Cette initiative a eu un impact fondamental et a transformé un cluster qui, jusque-là était considéré comme faible³⁶, en un cluster déjà prêt pour faire face à l'urgence de la situation³⁷. Cependant, davantage aurait pu être fait si les fonds supplémentaires nécessaires avaient été disponibles dès le début de la réponse.
- 93 À l'avenir, les deux fonctions clés du cluster, à savoir la gestion de l'information et la coordination des opérations, devraient être garanties dès le début d'une crise et un financement devrait être disponible afin de soutenir le déploiement de personnel du cluster et ses activités dans ce sens.³⁸ La manière d'assurer la mise en place de telles attentes reste à être analysée et définie.
- 94 L'impact du cluster a été renforcé par le soutien dynamique à la fois d'un co-facilitateur de l'ONG Agence de coopération technique et développement (ACTED) financé par ECHO, et par la contribution d'un poste dédié à la surveillance de la sécurité alimentaire soutenu par Action contre la faim (ACF) à partir du printemps 2015³⁹. La présence d'un co-facilitateur a permis d'assurer la gestion du cluster au moment où il n'y avait pas de coordinateur attitré, ainsi que de combler le fossé qui existe communément entre les agences des Nations Unies et les ONG. Une augmentation considérable de la participation des ONG aux réunions des clusters (cluster national et sousclusters) a été constatée. Le financement d'un co-facilitateur qui participe à la gestion du cluster et à la prise de décisions stratégiques est une pratique qui doit être encouragée dans les réponses futures.
- 95 La formation de sous-clusters co-présidés par la FAO et le PAM dans les chefs-lieux de province et la mise en place de groupes de travail sur des thèmes tels que la transhumance, ont également contribué à l'impact positif et à la pertinence des activités du CSA. Les sous-clusters ont permis une répartition efficace du soutien attendu du CSA au niveau local, et ont représenté une plate-forme de confrontation et d'échange autour des enjeux locaux. Ces réunions ont permis, dans une certaine mesure, aux agences gouvernementales locales d'être tenues informées des activités menées dans la zone par les ONG. Cependant, la participation de ces agences gouvernementales reste trop faible. Il est donc important d'en comprendre les raisons afin de mieux encourager leur implication et faciliter ainsi la coordination entre responsables des agences locales et ONG.⁴⁰ De même, les liens entre cluster national et sous-clusters doivent être renforcés notamment en termes de diffusion de l'information et de gestion des données.
- 96 Le FAO et le CSA ont réussi à maintenir une attention forte sur le thème de la sécurité alimentaire au sein de l'agenda humanitaire, grâce à leur implication auprès du Gouvernement et des agences des Nations Unies, à leur participation aux réunions de HCT, et, plus particulièrement, à leur implication dans les évaluations et les partages d'informations avec la Coordination interclusters (ICC). Cependant, les relations entre l'ICC et le CSA auraient pu être meilleures. En effet, les demandes d'informations de la part de l'ICC ont parfois été excessives.
- 97 Les activités de plaidoyer relatives à la situation de la sécurité agricole et alimentaire dans le pays menées par la FAO et le CSA ont été destinées au Gouvernement et à la communauté

36 Conclusions tirées du «Cluster de Sécurité Alimentaire en Afrique Centrale», Cluster international Sécurité Alimentaire, Avril 2014.

37 gFSC (2014), *Lessons learned in the Central African Republic Food Security Cluster, an exercise conducted by the global Food Security Cluster (gFSC)*, 30 April 2014.

38 Ce financement devrait être disponible dans toutes les réponses majeures, et pas uniquement lors des réponses L3.

39 Conclusions tirées du «Cluster de Sécurité Alimentaire en Afrique Centrale», *ibid*

40 Cela vaut également pour la structure de coordination à Bangui.

des bailleurs et devraient permettre non seulement un meilleur soutien aux populations affectées mais aussi un renforcement de la cohésion sociale et la consolidation de la paix.⁴¹ Cependant, beaucoup reste à faire pour garantir que la sécurité alimentaire en RCA reste une priorité des bailleurs de fonds, en particulier delà de la réponse L3.

- 98 Le CSA en RCA a réussi à développer de nombreuses bonnes pratiques (mentionnées ci-dessus) qu'il serait intéressant de reproduire lors de futures situations d'urgence. Il serait donc utile que les responsables concernés par cette coordination, en collaboration avec les membres du cluster, analysent ces bonnes pratiques afin d'en tirer des leçons précises. La FAO devrait capitaliser sur les réussites du cluster en RCA dans l'objectif d'améliorer et de reproduire les aspects positifs de ce modèle dans d'autres pays.

Actions suggérées

- Augmenter la participation des agences gouvernementales à Bangui et dans les provinces.
- Le CSA, avec le soutien de la FAO, devrait organiser des formations pour les partenaires opérationnels concernant la redevabilité auprès des bénéficiaires, afin d'intégrer davantage les opinions de ces derniers dans la mise en œuvre des programmes et de soutenir la mise en place de mécanismes de plaintes.
- Le FAO doit garantir la disponibilité des deux principales fonctions du cluster (coordination et information) dès le début de toutes futures crises.
- Établir des liens plus étroits entre les clusters sur le plan national et provincial, en particulier en ce qui concerne la gestion des données.
- Le CSA doit renforcer ses relations avec la Coordination inter-clusters.
- Le personnel de coordination, en collaboration avec les membres du CSA, pourrait analyser les activités des deux années précédentes pour identifier les leçons apprises et les meilleures pratiques à promouvoir.

5.2 Activités de cluster et gestion de l'information

Constats clés

- Une bonne diffusion des informations a été constatée, à travers des cartes, outils opérationnels et bulletins.
- Des efforts conséquents ont été réalisés pour travailler avec les ONG nationales.
- L'appui à la facilitation des instruments d'information MIRA, EFSA, CFSAM, IPC a été utile.
- L'accès global à des données précises pour la RCA est difficile, sauf peut-être pour la ville de Bangui et ses alentours.

- 99 Les activités de gestion des données du CSA dans le domaine de la sécurité alimentaire ont été très appréciées par les membres du cluster car elles ont aidé à cibler les réponses et à garantir la pertinence des activités entreprises. Les membres déclarent avoir eu un meilleur accès à des informations précieuses. Le rôle de coordination joué par le CSA pour faciliter la participation des membres du cluster à plusieurs évaluations et analyses a également été bien apprécié. Celles-ci comprennent l'évaluation rapide multisectorielle (MIRA) entreprise en décembre 2013⁴², la mission FAO/PAM d'évaluation des récoltes et de la sécurité alimentaire (CFSAM) en octobre 2014 et l'évaluation de la sécurité alimentaire dans des conditions d'urgence (EFSA) réalisée en décembre 2014, qui ont toutes été mises en œuvre avec le soutien des membres du CSA et du gouvernement⁴³.

41 Représentant 70 pour cent du PIB, il est certain que le secteur agricole peut être un levier économique pour le pays.

42 Selon le rapport d'avril 2014 du Cluster international Sécurité Alimentaire ceci couvre seulement la partie ouest de la RCA.

43 Le personnel 'Programme' de la FAO a soutenu ces processus et fait l'analyse de ces évaluations. 48 Une personne du PAM vient d'être engagée.

- 100 Le CSA a également préparé et élaboré un plan d'action de la sécurité alimentaire, des plans d'intervention stratégiques, de la documentation technique et des ateliers, ainsi que la réalisation d'un bulletin d'information régulier qui a contribué à sensibiliser la communauté des bailleurs de fonds en ce qui concerne la situation actuelle de la sécurité alimentaire en RCA.
- 101 Cependant, l'accès global à des données précises pour la RCA est difficile, sauf peut-être dans la capitale et ses alentours. Les provinces ont manqué d'informations mises à jour de manière constante par le gouvernement. Souvent, ces informations ont été données par les ONG nationales et internationales. Des efforts sont en cours pour établir un système d'alerte précoce à l'échelle nationale qui intégrera le financement des fonctionnaires de l'Agence centrafricaine de développement agricole (ACDA) dans les provinces, afin qu'ils se réunissent et partagent les informations concernant l'état du marché et la situation de sécurité alimentaire d'environ 100 familles par agent⁴⁸.
- 102 Cette initiative permettra de déterminer la capacité du Gouvernement et sa volonté à s'engager dans les questions liées à la récolte et analyse de données concernant la sécurité alimentaire, et l'engagement des donateurs à soutenir directement les projets du Gouvernement. Il est à espérer que ce projet fournira un système d'alerte précoce reconnu comme valide. Pour les réponses à petits échelles les membres du cluster utilisent le Mécanisme de réponse rapide (RRM) nécessaire pour identifier les besoins et choisir les réponses appropriées⁴⁴. L'information est ensuite partagée avec les membres du CSA.
- 103 Le CSA participe à l'organisation et à l'analyse des rapports de la Classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire (IPC). Cependant, ces rapports manquent d'informations détaillées nécessaires et fournissent seulement des informations utiles à un niveau macro. L'information disponible dans les provinces émane des chefs-lieux de préfecture, tandis que les villages éloignés difficiles à atteindre, en raison de contraintes sécuritaires ou du mauvais état des routes, sont pas/peu pris en compte par l'IPC. De ce fait les rapports IPC en RCA ne reçoivent pas la même considération que dans les autres pays. Afin d'améliorer la qualité de ceux-ci, il serait utile que les ONG aient la responsabilité de collecter, sur leurs terrains d'intervention respectifs, des informations relatives aux indicateurs de sécurité alimentaire afin de pouvoir alimenter la base de données qui constituerait une source fiable pour l'analyse IPC.

Actions suggérées

- Travailler avec le Gouvernement et les partenaires et/ou ONG pour améliorer la base de données de qualité constituant une source fiable pour l'analyse IPC.

5.3 Partenariats avec les bailleurs de fonds et le PAM

Constats clés

- Bonne collaboration entre la FAO et le PAM en ce qui concerne la planification de la distribution des vivres⁴⁵ et la gestion du CSA.
- Le CSA a engagé des discussions avec les bailleurs de fonds «développement».
- De forum d'interventions d'urgence le CSA s'oriente vers une plateforme de programmes de relèvement précoce.

44 Les évaluations RRM sont réalisées par des ONG nationales/internationales sur le terrain en réponse aux besoins à petite échelle. Par exemple, un village attaqué ou pillé, a-t-il un besoin de replacer les stocks de nourriture ou de logements.

45 Bien que la synchronisation des deux distributions n'ait pas toujours fonctionné.

- 104 À ce jour, la FAO a été en mesure d'attirer un niveau satisfaisant de fonds de la part des donateurs, cependant, les financements futurs restent une préoccupation, particulièrement au vu de la diminution des fonds prévus pour l'année 2016. Certains partenaires du CSA ont exprimé le souhait que le cluster parvienne à lever davantage de fonds pour ses membres. En effet, la FAO et le CSA, dans leurs engagements avec les bailleurs de fonds, doivent s'orienter vers un programme à plus long terme. Cependant, la façon dont seront gérées les relations entre les donateurs, le Gouvernement, les Bureaux régionaux de la FAO, et son siège reste encore à définir. Cette orientation vers des activités de résilience, bien qu'appropriée, redéfinira sans doute la nature des membres du CSA ainsi que les domaines d'intervention qui seront traités.
- 105 La FAO et le PAM ont travaillé de manière conjointe en tant que co-chefs de file du CSA ainsi que pour la coordination des distributions des rations alimentaires de protection des semences (RPS) qui accompagnent habituellement certaines distributions de semences. La coordination entre ces deux types de distribution est mitigée. Les distributions de RPS doivent être réalisées à trois reprises: idéalement, une première fois au moment même des distributions de semences (ou peu après) et deux autres fois pendant la période de soudure. L'évaluation a constaté que les premières distributions de RPS ont coïncidé très rarement avec les distributions de semences, les RPS arrivant avec deux à trois semaines de retard par rapport aux semences ce qui a entraîné le risque que les semences soient mangées.
- 106 En 2014, la coordination entre la FAO et le PAM a été facilitée par le fait que la FAO a travaillé avec des partenaires opérationnels internationaux. En effet, durant la première année de la crise, la FAO a privilégié les partenariats avec des ONG internationales ayant les capacités logistiques et financières pour mener à bien les distributions dans des conditions difficiles. Le PAM travaillant exclusivement avec des ONG internationales, les partenaires des deux agences ont souvent été les mêmes ce qui a grandement facilité la coordination des deux types de distributions.
- 107 En 2015, par contre, la FAO a établis certains partenariats avec des organisations nationales. Le PAM déplore le fait que certains partenaires de la FAO n'avaient pas les capacités logistiques pour effectuer les distributions de RPS. En effet, celles-ci requièrent des capacités logistiques majeures vu les quantités plus importantes et les trois 'cycles' prévus. Les distributions de RPS ont donc été, pour la majorité, menée par les partenaires du PAM. Il est important de noter que les difficultés d'accès dues aux mauvais état des routes et aux aspects sécuritaires, affectent davantage les distributions de vivres. Pour ses distributions de semences, la FAO a pu atteindre des localités considérées par le PAM comme trop risquées pour les distributions de RPS. Les distributions de RPS devaient toutefois être coordonnées par les partenaires des deux agences au niveau du CSA à Bangui et dans les chefs-lieux. Des difficultés ont entravé cette coordination, le partage d'information entre les partenaires et la synchronisation des listes de bénéficiaires n'ont pas été optimaux. Les critères de sélection des bénéficiaires entre les différents partenaires n'étaient pas toujours les mêmes et n'ont pas toujours été respectés. La coordination entre les partenaires des deux agences devraient être davantage soumis à un engagement formel, afin d'assurer un meilleur partage d'informations essentiel à une bonne opération de distribution de RPS.
- 108 De plus, les distributions de RPS ont été entravées par les problèmes de rupture des vivres rencontrés par le PAM. De manière générale, la coordination entre le PAM et la FAO a souffert de l'absence prolongée du représentant du PAM.

Actions suggérées

- Prévoir davantage de concertations entre le PAM et la FAO concernant les partenaires opérationnels et la planification des distributions de RPS.

5.4 Coordination entre La FAO et le gouvernement

Constats clés

- Dans les conditions d'insécurité généralisée qui prévalaient en RCA entre 2013 et 2014, les institutions gouvernementales étaient peu aptes à la pro-activité souhaitée pour la gestion d'une telle crise humanitaire.
- Les structures techniques d'encadrement de l'État ont de faibles capacités: manque de moyens humains et financiers. De plus, les techniciens déployés sur le terrain approchent l'âge de la retraite.
- Au pic de la crise politico-militaire, de décembre 2013 jusqu'en mai 2014, les acteurs internationaux de l'action humanitaire avaient plus facilement accès à l'information que les acteurs nationaux gouvernementaux.
- L'Institut centrafricain de la recherche agronomique (ICRA) et le Bureau de pays de la FAO ont connu un profond désaccord concernant la qualité de semences destinées aux activités d'appui à la campagne agricole en 2015.
- Les autorités nationales étaient peu impliquées durant les premiers mois de la réponse d'urgence.

- 109 Dans les conditions d'insécurité généralisée qui prévalaient en RCA de 2013 à 2014, les institutions gouvernementales étaient peu aptes à la pro-activité souhaitée pour la gestion d'une telle crise humanitaire. De plus, au pic de la crise politico-militaire, de décembre 2013 jusqu'en mai 2014, le pouvoir d'information était asymétrique: les acteurs internationaux de l'action humanitaire ayant plus facilement accès à l'information que les acteurs nationaux gouvernementaux. Les administrations publiques, privées de leurs moyens de travail (véhicules, ordinateurs et autres matériels pillés), avaient un taux de fréquentation très faible. La situation au moment de la rédaction de ce rapport est pratiquement inchangée. Tous les organismes gouvernementaux rencontrés luttent pour déployer du personnel sur le terrain, et de nombreux membres du personnel semblent travailler dans des lieux temporaires, certains grâce à la générosité des ONG ou d'autres organisations.
- 110 Ces contraintes ont évidemment eu une incidence sur le niveau de coordination qui pourrait exister entre la FAO et ses partenaires gouvernementaux. De plus, les relations entre la FAO et ses homologues gouvernementaux avaient été par le passé quelque peu inconsistantes.
- 111 Avant la crise, le secteur agricole ne fonctionnait pas de manière optimale. Depuis une dizaine d'années, la crise chronique du sous-développement agricole de la RCA est marquée par les tendances suivantes:
- une incapacité de l'État à répondre à ses besoins régaliens à cause d'un déficit budgétaire chronique depuis 1979 et une dépendance par rapport à l'aide au développement pour le fonctionnement de l'État (accumulation des arriérés des salaires des fonctionnaires dont les agents du Ministère de l'agriculture);
 - une action gouvernementale dans le secteur agricole axée sur les cultures d'exportation (coton, café et tabac) renforcée par les plans d'ajustements structurels qui dévient les subventions à l'agriculture, délaissant la sécurité alimentaire;
 - un affaiblissement des institutions de développement agricole et de statistiques qui manquent de moyens pour récolter les informations nécessaires à la prospective de développement;
 - l'absence de stratégie d'urgence incluant les moyens propres de l'État;
 - un vieillissement du personnel agronome de l'État, une dégradation des conditions de formation des agronomes et une irrégularité de recrutement de nouveaux cadres.
- 112 En dépit de ces difficultés inhérentes, la FAO et le Gouvernement ont réussi à travailler ensemble dans un certain nombre de domaines. Le Cadre de programmation pays (CPP) 2015-2016 entre le Gouvernement centrafricain et le Bureau de la FAO est l'instrument de coopération qui reflète partiellement certains axes du développement prévus dans le PNIASAN⁴⁶ lui-même soutenu par la FAO. Le CPP cible les domaines prioritaires susceptibles d'être financés.

46 Plan national d'investissement agricole, de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNIASAN).

- 113 De manière générale, la collaboration entre la FAO et les institutions gouvernementales dans les domaines de l'agriculture et de l'élevage (ACDA, ICRA, ICASEES, ANDE et FNEC) s'est construite au fur à mesure de la mise en œuvre du programme de réponse d'urgence de la FAO visant la relance du système auto-producteur paysan. Cependant, cette collaboration a été limitée en raison de la pénurie de capacités mentionnées ci-dessus. Par exemple, L'ACDA, dont le mandat est d'œuvrer au développement des organisations des producteurs et à la vulgarisation des nouvelles technologies, bien que disposant d'une expérience d'encadrement des productions agricoles végétales, n'a pas pu, faute de moyens, participer à l'intervention humanitaire de distribution des kits de semences et d'outils. Cette structure étatique manque de moyens logistiques pour effectuer les tournées; elle ne dispose que de 20 techniciens au niveau du terrain contre les 180 techniciens nécessaires correspondant au nombre de communes en RCA. Selon certains interlocuteurs, la Direction générale à Bangui aurait suspendu la participation de son représentant au CSA car tous les moyens ont été donnés aux ONG.
- 114 Un protocole d'accord a été signé entre la FAO et l'ICRA en avril 2015 dont la mise en œuvre a révélé des difficultés de collaboration institutionnelle⁴⁷. À la demande du MDR, l'ICRA a inventorié les capacités et disponibilités de semences au niveau national, et présenté le rapport à la FAO. Cependant, lors des achats de semences au niveau local, des problèmes sont apparus. Un profond désaccord sur la qualité de semences s'est installé entre l'ICRA et le Bureau de la FAO. L'activité semencière nécessite des semences de pré-base auxquelles les services de la FAO n'ont pas pu avoir accès car la disponibilité était insuffisante. De plus des tests de germination ont relevé la mauvaise qualité des semences: l'ICRA a lui-même estimé que les taux de germination étaient pour l'arachide d'environ 43 pour cent et de 40 pour cent pour les variétés de riz de bas-fonds.⁴⁸
- 115 Les activités de l'Agence nationale de développement de l'élevage (ANDE) ont été extrêmement réduites pendant la crise. La situation après la crise présente une décapitalisation généralisée en bétail (petits animaux et gros bétail transhumants ou sédentaires) et un rétrécissement des marchés à bétails dont les taxes constituent la base de l'autonomie financière de l'Agence. Toutefois, lors de la réponse humanitaire à la crise, l'ANDE a été active au sein du CSA ainsi que dans les groupes de travail sur l'élevage ou sur la transhumance aux côtés d'ONG internationales (COOPI, DRC, CICR, CRS, Solidarité internationale) et nationales (LIFA, AEPA, ARAN, ARND) et de la FNEC. L'ANDE doit participer à la coordination pour la campagne de vaccination de fin de saison des pluies de 2015.
- 116 La formulation d'une stratégie de sortie pour le remplacement de l'équipe FAO/PAM à la direction du CSA par des agents ou agences gouvernementales est nécessaire. De forum d'interventions d'urgence le cluster semble s'orienter vers une plateforme pour les programmes de relèvement précoce. La nécessité d'identifier le personnel gouvernemental apte à travailler dans ce cadre devrait être abordée dès que possible.

Actions suggérées

- Lors de réponses futures, la FAO doit autant que possible chercher à intégrer les autorités ministérielles au plus tôt de sa réponse.
- Avec d'autres agences des Nations Unies et les organisations internationales, la FAO devrait faire pression pour la mise en œuvre d'un programme de bonne gouvernance au niveau de l'État afin d'améliorer la redevabilité et la performance gouvernementale.
- Une stratégie pour remplacer l'équipe de coordination FAO/PAM à la direction du CSA par des agences gouvernementales spécifiquement formées pour cela, devra être élaborée dans un avenir proche.
- La nécessité d'identifier le personnel gouvernemental apte à travailler dans ce cadre devrait être abordée et définie dès que possible.

- 117 Les homologues gouvernementaux de la FAO nécessitent toujours, entre autres, des ressources humaines et physiques supplémentaires ainsi que d'un appui technique. Les agences gouvernementales ont demandé des véhicules ou motos pour leur bureau de Bangui et les bureaux provinciaux. Cependant, de telles demandes, pas toujours bien reçues par les bailleurs des fonds, sont difficiles à satisfaire pleinement en raison de problèmes d'intégrité gouvernementale et d'utilisation impropre des véhicules dans le passé.

47 Deux autres protocoles ont été annulés par faute de mise en œuvre.

48 Déclaration du Directeur général adjoint de l'ICRA.

6. Programme

6.1 Programmes d'urgence

6.1.1 Pertinence/cohérence

Constats clés

- Les programmes d'urgence étaient cohérents avec les Cadres stratégiques de la FAO.
- Le programme de soutien aux campagnes agricoles 2014 et 2015 (pour cibler un plus grand nombre d'agriculteurs) répondait pleinement aux besoins des populations.
- Aux vues des faibles réserves alimentaires des ménages début 2014 il était pertinent de coupler la distribution de semences à une distribution de vivres de protection des semences (RPS).
- Les distributions, en contribuant à la recapitalisation des exploitations familiales, ont cherché à renforcer l'autoproduction et les dynamiques économiques locales.
- La centralisation par la FAO des achats des semences et outils à distribuer dans l'ensemble du pays a permis une équité de l'aide en intrants agricoles délivrés, quelques soit l'ONG partenaire et la région considérée.
- Les programmes d'urgence ont respecté le principe de «ne pas nuire» ('do no harm').
- Certaines semences distribuées n'étaient traditionnellement pas cultivées dans les zones affectées.
- Le soutien à la production semencière locale était pertinent car le manque d'accès aux intrants agricoles est un facteur limitant fortement la production agricole en RCA. Cependant le déploiement auprès des groupements d'agri-multiplicateurs (GAM) dès début 2014 était précipité. Il aurait fallu être en mesure d'assurer un appui technique plus conséquent auprès de ces groupements en charge de la multiplication des semences.

118 Les conflits, débutés en décembre 2012, ont considérablement affecté les populations rurales. Il s'en est suivi un affaiblissement voire une décapitalisation des exploitations agricoles essentiellement familiales. Les populations rurales avaient, pour une très large partie, fuit leur lieu de résidence habituelle pour se réfugier en brousse. Il s'en est suivi une menace très importante en terme de sécurité alimentaire dans la mesure où le pays dépendait et continue de dépendre majoritairement de la production alimentaire de ces exploitations familiales paysannes pour se nourrir.

119 Suite à la crise de décembre 2013, une évaluation rapide multisectorielle (MIRA) a été conduite en RCA. Les résultats, publiés dès janvier 2014, indiquent que 94 pour cent des communautés rurales interrogées ne disposaient pas de semences vivrières pour la campagne 2014 et que 76 pour cent des communautés urbaines et rurales réunies ont perdu leurs outils de production (animaux, outils, semences) au cours des conflits⁴⁹. Ce même rapport mentionne que 78 pour cent des personnes interrogées prévoyaient de cultiver leur terre malgré la situation d'insécurité qui régnait alors dans le pays, confirmant à quel point la production agricole est un moyen de subsistance absolument essentiel pour les populations (utilisée en majorité pour l'autoconsommation ainsi que comme source de revenus). L'appui en intrants agricoles (outils et semences) fourni par la FAO pour la campagne agricole 2014, était donc essentiel pour soutenir la restauration de leurs capacités de production.

Cohérence avec les cadres stratégiques définis

120 Les activités d'urgence de soutien à la campagne agricole, de production de semences et d'appui à la production horticole s'intègrent toutes dans le cadre de l'Objectif stratégique 5 de la FAO, contribuant à améliorer la résilience des moyens d'existence des populations

49 MIRA, Central African Republic, January 2014

affectées par les conflits en RCA. Plus spécifiquement, toutes participent à : réduire la vulnérabilité des ménages et des communautés grâce à des mesures de prévention et d'atténuation des risques et, à répondre plus efficacement à la situation d'urgence aux côtés des partenaires et des autorités.

- 121 La crise est intervenue alors que le Gouvernement centrafricain s'était engagé, dans le cadre du processus du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), à l'élaboration du PNIASAN, cadre de référence national pour les interventions dans le secteur agricole. La FAO a pris une part active dans la mobilisation des fonds «Business meeting» pour la mise en œuvre du PNIASAN tenue en décembre 2013. Le PNIASAN est construit autour de six programmes dont le premier porte sur le développement des filières végétales avec comme premier point la relance des cultures vivrières. Le cinquième programme est intitulé «Sécurité alimentaire et nutritionnelle, réponse aux urgences et actions transversales» et son premier axe stratégique est «La prévention et la gestion des crises alimentaires et nutritionnelles, en réponse aux urgences». Les distributions de semences réalisées s'inscrivent parfaitement dans le cadre de ces deux axes. Le Gouvernement centrafricain a, par ailleurs, confié à la FAO la mise en œuvre d'un projet financé par la Banque mondiale. À Bossangoa les services déconcentrés de l'État (ANDE, ACDA), bien qu'ayant une opinion critique concernant les activités conduites par la FAO, ont déclaré que «le soutien à la campagne agricole était indispensable, les gens n'avaient plus de semences».
- 122 Durant la même période, plusieurs autres organisations ont mené des interventions auprès des populations affectées. L'enquête auprès des bénéficiaires montre qu'il s'agit d'interventions similaires ou en cohérence avec celles menées par la FAO. Les principaux appuis apportés par ces organisations ont été : la distribution de semences, d'outils et de vivres du PAM.

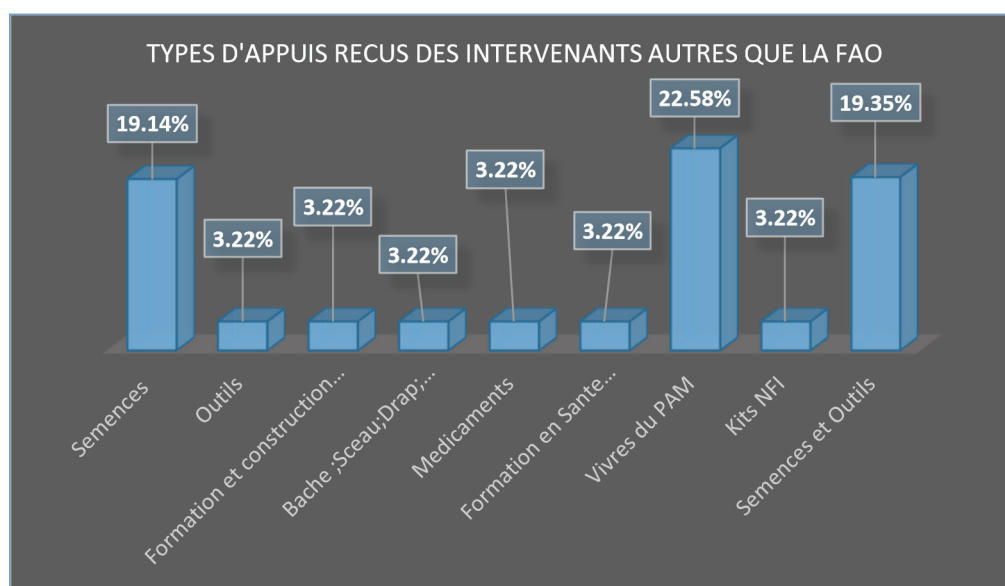


Figure 4. Types d'appui reçus d'intervenants autres que la FAO

Réponse adaptée aux besoins des bénéficiaires

- 123 La FAO a fait le choix de poursuivre son soutien à la campagne agricole durant l'année 2015. En effet, bien que le soutien à la campagne 2014 ait permis de réduire l'impact négatif de la crise sur l'insécurité alimentaire dans le pays⁵⁰, la CFSAM a constaté que la surface agricole moyenne cultivée par ménage en 2014 demeurait inférieure à la surface pré-crise, conséquence de l'insécurité mais aussi de la rareté des moyens de productions. Les contraintes sécuritaires et logistiques étaient telles en 2014 que le nombre de personnes ciblées était loin de couvrir les besoins et que de nombreuses

zones affectées par les conflits n'ont pas pu bénéficier de ce soutien. Le souhait de voir un plus grand nombre de personnes bénéficier des distributions de semences et d'outils sur l'année 2015 était une des quatre recommandations formalisées dans la CFSAM⁵¹: «les populations... ont souhaité que les prochaines dotations soient plus importantes afin de permettre d'assister le maximum de bénéficiaires.» Ce soutien aux campagnes agricoles deux années consécutives, malgré le risque parfois évoqué de créer de l'assistanat, était absolument pertinent pour aider à cibler un plus grand nombre de ménages et de zones affectées afin d'aider à la relance agricole et à l'amélioration de la sécurité alimentaire dans le pays.

- 124 Au cours de l'analyse MIRA, il est apparu que 60 pour cent des personnes interrogées n'avait aucun stock alimentaire en réserve, et que parmi les 40 pour cent restants les stocks étaient en moyenne de deux semaines en zone urbaine et d'un mois en zone rurale. Cela illustre à quel point il était essentiel de coupler la distribution de semences à une distribution de vivres afin d'éviter au maximum que les semences ne soient mangées. Cette distribution de rations alimentaires dite de protection des semences (RPS) a été mise en place sous la responsabilité du PAM, en complémentarité au soutien des deux campagnes agricoles porté par la FAO.
- 125 Selon les personnes interrogées (bénéficiaires ou non des distributions) lors de la mission d'évaluation⁵², leurs principaux besoins pour l'année 2014 correspondaient bien à un appui en semences et outils pour la campagne agricole.

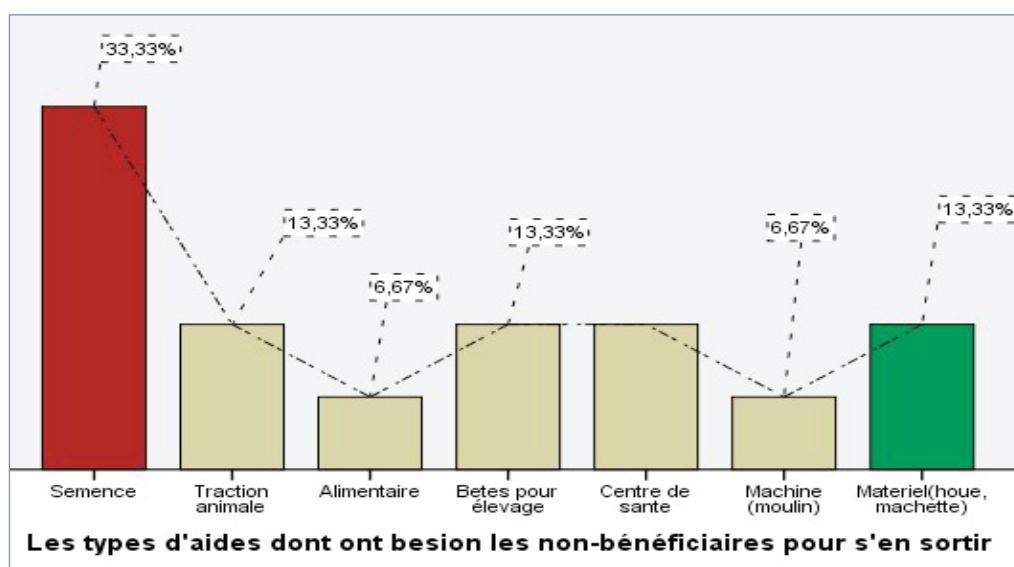


Figure 5. Les types d'aide demandés par les non-bénéficiaires en 2014

- 126 Aussi, ces distributions, en contribuant à la recapitalisation des exploitations familiales, ont cherché à renforcer les capacités des populations à faire face aux conséquences subies lors des conflits (pillage, destruction des outils de production). Par ailleurs, l'économie rurale centrafricaine repose majoritairement sur l'agriculture. En soutenant ainsi la relance de la production agricole, ces distributions de semences et d'outils ont permis de produire des denrées pour l'autoconsommation des ménages et des produits agricoles commercialisables disponibles pour les communautés alentours et générateurs de revenus.
- 127 Comme le montre le tableau ci-dessous, l'enquête auprès des bénéficiaires indique que les récoltes obtenues suite aux distributions ont généré des revenus utilisés en priorité dans le domaine de la santé, pour payer les frais de scolarité, ainsi que pour acheter de la nourriture et des produits de première nécessité.

51 CFSAM (2014a), FAO/WFP crop and food-security assessment mission to Central African Republic, FAO and WFP, April 2014

52 Rapport de l'enquête auprès des bénéficiaires, Septembre 2015

Réponse adaptée aux spécificités du contexte

- 128 La centralisation par la FAO des achats des semences et outils à distribuer dans l'ensemble du pays a permis une équité de l'aide en intrants agricoles, quelque soit l'ONG partenaire et la région considérée. Cette centralisation des achats a aussi eu l'avantage de réduire le risque de perturbation des marchés locaux en matière de prix des semences. Enfin, cela a permis aux ONG partenaires de bénéficier de l'expertise de la FAO en matière d'analyse semencière ainsi que d'identifier les semences de meilleure qualité disponibles.

Tableau 3. Utilisation faites des revenus des ventes des récoltes de la campagne vivrière 2014

	(en %)	
Quelles utilisations avez-vous fait des revenus des ventes des récoltes de la campagne 2014?	achat de nourriture	11
	paiement des frais de scolarité des enfants	14
	paiement de main d'œuvre agricole	6
	santé	31
	achat des habits (enfants)	3
	achat des autres semences	3
	achat de produits de première nécessité	11
	achat de bœuf d'attelage	3
	achat de cabri, caprin, volaille	6
	épargne	9
	achat de matériel de cuisine pillée	3

- 129 Par ailleurs, certaines des semences distribuées n'étaient traditionnellement pas cultivées dans les zones affectées. À titre d'exemple on peut citer le sorgho et le millet distribués en 2014 dans la province de l'Ombella M'Poko. Ce cas n'est pas isolé, d'autres exemples ont été signalés au cours des divers entretiens.
- 130 La FAO a fourni des semences maraîchères importées sans distribuer de produits de traitement phytosanitaire. Cela s'explique par le contexte d'urgence, rendant illusoire l'organisation de formations concernant la bonne utilisation de ces produits associées généralement à leur distribution. Les seuls produits de traitement alors disponibles pour la population étaient des produits naturels locaux (neem, piments, cendre, etc.). Or, malgré les soins apportés, les visites des parcelles maraîchères de plusieurs jardins scolaires ont révélé des attaques non maîtrisables en l'absence de produits agrochimiques.
- 131 En dehors des contextes d'urgence, ces interventions encourageant la pratique du maraichage nécessitent dans un premier temps l'apport de produits de traitement agrochimique, associé à des formations destinées aux maraichers, afin qu'ils connaissent les produits les plus adaptés, leur utilisation et les proportions optimales. En effet, faute de pouvoir contrôler efficacement les attaques de maladies, les maraichers fournissent souvent beaucoup d'efforts sans retour de production. La FAO devrait en parallèle mettre en place un suivi des parcelles de maraichage sans traitement phytosanitaire (performances agronomiques, évolution des pathologies et moyens de contrôle, etc.) afin de définir les techniques maraîchères locales efficaces sans recours aux produits agrochimiques de traitement. Il est par ailleurs important que la FAO vulgarise les techniques agro-écologiques adaptées.
- 132 Afin d'accroître la disponibilité de semences vivrières au niveau national et de limiter les importations, la FAO s'est engagée à redynamiser les initiatives de production de semences au niveau local. L'objectif était de soutenir la production de semences de qualité par les communautés afin de faciliter leur disponibilité et leur accès en milieu paysan. Cette activité portée par la FAO et ses partenaires vise par ailleurs à appuyer la structuration d'associations de producteurs afin de consolider la résilience de leurs moyens d'existence.
- 133 Cette activité a été initiée lors de la campagne 2014 et poursuivie en 2015, en parallèle aux distributions de semences et d'outils auprès des ménages. Au total, plus de 200

groupements d'agri-multiplicateurs (GAM) de 20 producteurs chacun, ont été sélectionnés et ont reçu des semences de maïs, riz et arachide ainsi que des outils. Il était également prévu que chaque GAM bénéficie d'un encadrement technique et d'un suivi des activités de multiplication semencière. Sur les 10 tonnes métriques supposées être récoltées par groupement, la moitié était destinée au rachat par la FAO et l'autre moitié devait être mise sur le marché local.

- 134 Le soutien à la production semencière locale était essentiel car le manque d'accès aux intrants agricoles est un facteur limitant fortement la production agricole. «La production agricole pâtit d'un manque d'investissement et d'appui technique, de la faible disponibilité et accessibilité des intrants, et de l'absence de compétences»⁵³. «The main reasons were often lack of seeds which were either looted or consumed and the destruction of agricultural tools and inputs, which were already inadequate even prior the conflict»⁵⁴. Cependant, la mise en place de GAM nécessite un accompagnement et un suivi rapproché afin de garantir la bonne mise en application des techniques de multiplication des semences. Or, le contexte général en RCA au premier semestre 2014, l'absence de déploiement des institutions de l'État (ICRA) dans les régions, et le faible déploiement des bureaux de la FAO en amont de la campagne 2014 laissaient peu d'espoir quant à une mise en place et un suivi conforme, d'autant que les groupements préexistants ont été très affaiblis par la crise et dans certaines zones étaient inexistantes avant la crise. La situation sécuritaire étant devenue plus favorable en 2015, la mise en place et le soutien aux GAM devenait plus réaliste. Enfin, l'appui initialement envisagé pour la campagne 2014 par des facilitateurs (de Champs école paysan - CEP) formés par la FAO était également trop précoce du fait des conditions d'insécurité.

Respect du principe «do no harm / ne pas nuire»

- 135 Les kits distribués en soutien aux campagnes agricoles étaient composés de semences vivrières et de houes, sans intégrer d'aide à la traction attelée malgré la décapitalisation massive du cheptel lors des conflits (77 pour cent des animaux volés ou tués⁵⁵) et l'utilisation relativement répandue de cette technique avant la crise. Bien que cette technique permette d'augmenter considérablement la surface cultivée, il était tout à fait pertinent de la part de la FAO de ne pas soutenir d'activités de recapitalisation du cheptel à ce moment-là de la crise, afin d'éviter de mettre en danger les bénéficiaires potentiels. Les éleveurs (de petits animaux et de gros bétail) étant régulièrement pris pour cibles au cours des exactions, il était essentiel de respecter le principe «do no harm» ou «ne pas nuire» en veillant à ne pas aggraver la situation de conflit et en n'alimentant pas les facteurs de tensions entre les groupes.
- 136 Les houes distribuées étaient de deux types: Ceylan et Linda. Cette dernière n'a pas été appréciée par les bénéficiaires, qui la trouvent peu résistante. Plusieurs bénéficiaires ont indiqué que certaines houes fabriquées localement et communément utilisées étaient mieux indiquées. Bien que cette information ait été mentionnée dans le rapport post-distribution 2014, la FAO a continué à distribuer la houe Linda en 2015. Des organisations de producteurs existent et auraient pu être mises à contribution. Les bénéficiaires ont aussi demandé de recevoir la houe «Daba». Cette dernière pouvant parfois être utilisée comme une arme, dans le respect du principe «ne pas nuire», la FAO a décidé de ne pas la distribuer.
- 137 Certaines semences vivrières distribuées étaient enrobées afin de les protéger des insectes et champignons et ainsi d'en augmenter la productivité. Or, cela peut générer des problèmes de santé en cas d'ingestion par les bénéficiaires (exemple: à Bossangoa, une femme et son enfant ont été hospitalisés suite à l'ingestion de semences). Ce risque d'ingestion augmente si la distribution de semences est en retard par rapport au calendrier agricole ou si elle n'est pas bien corrélée à une distribution de RPS. Or, en 2014, le contexte de crise était tel qu'il était difficile d'envisager une distribution en temps utile. Dans de tels contextes extrêmes où le risque de retard dans la distribution est important, l'enrobage des semences fait prendre des risques sanitaires qu'il serait pertinent d'éviter.

53 République centrafricaine: Violences, déplacements et insécurité alimentaire, décembre 2013.

54 FAO/WFP Markets and food security assessment mission to the Central African Republic, April 2014.

55 CFSAM – octobre 2014

Actions suggérées

- Les distributions de semences vivrières ne devraient pas être poursuivies si la situation reste stable, afin d'éviter toute dépendance des agriculteurs vis à vis de l'aide extérieure.
- Les types de semences distribuées doivent être cohérents avec le contexte de production locale. Le soutien à la production semencière locale (à travers les GAM) est essentiel pour garantir l'accès aux intrants agricoles permettant de redynamiser le secteur agricole dans tout le pays. Cependant, un encadrement technique renforcé doit être mis en place tout au long de la production.

6.1.2 Efficience

Constats clés

- Les conditions de stockage et de conditionnement des semences n'étaient pas appropriées ce qui a eu un impact négatif sur la qualité des semences distribuées.
- Le soutien aux GAM a, au-delà du retard dans les distributions, manqué d'encadrement et de contractualisation pour assurer le rachat des semences par la FAO.
- Une partie significative des semences a été distribuée avec un retard d'un à deux mois (1^{er} et 2^{ème} cycle, 2014 et 2015). Cela se justifie pour le soutien à la campagne agricole 2014 par le contexte d'insécurité. Pour les autres campagnes de distribution, cela s'explique davantage par des mécanismes internes non appropriés (temps de formalisation des PA trop long, manque de coordination interne en cas d'absence de personnel, manque d'anticipation, expertise logistique insuffisante) et par un manque de promptitude dans la mise à disposition des fonds par les bailleurs.
- Les semences vivrières distribuées étaient essentiellement des graines à semer, de qualité médiocre, provenant majoritairement de la République démocratique du Congo (RDC) et du Cameroun (en 2014) et de la RCA (en 2015).

Qualité des semences

- 138 Pour le soutien à la campagne de 2014, la FAO RCA a collaboré avec les instituts de recherche de la RDC et du Cameroun pour s'approvisionner en semences. Dans chacun de ces pays, un agronome de chaque institut a été mandaté pour vérifier le stock identifié/ disponible et donner son avis technique. Un tel avis reste limité car il ne peut apporter de renseignements concernant l'itinéraire de production du stock semencier et encore moins sur le matériel utilisé. Très peu de tests peuvent en effet être réalisés pour permettre une réelle appréciation du stock. Au Cameroun, par exemple, le contrôle qualité est réalisé par la Délégation régionale du Ministère de l'agriculture en charge de se prononcer sur la production réalisée. Les producteurs semenciers disposent ensuite des documents attestant de la qualité de leur production comme semences commercialisables ou non.
- 139 La visite de quelques magasins de conditionnement et de stockage de la FAO a mis en évidence des problèmes d'impuretés des semences. Celles-ci n'ont pas reçu l'attention nécessaire dans les magasins, malgré les nombreux efforts de tri et de reconditionnement entrepris à leur réception. Cela s'explique par le manque d'expertise dans le domaine de la logistique de l'équipe de pays qui aurait dû être plus amplement soutenue par le siège. La saleté des magasins, l'organisation et le conditionnement inappropriés, l'absence de tri des semences (niébé, maïs), et le manque de mesure d'humidité des grains ont eu pour conséquence une réduction du potentiel germinatif des semences.
- 140 En 2015, à la demande du Ministère centrafricain en charge de l'agriculture, la FAO a acheté des semences uniquement en RCA, et a mandaté l'ICRA pour réaliser l'inventaire des stocks disponibles dans le pays et donner un avis sur les producteurs pré-sélectionnés. Cette collaboration n'a pas apporté satisfaction. En effet, un retard conséquent dans l'identification des stocks de semences et un manque de transparence dans les critères de sélection émis par l'ICRA pour la sélection des fournisseurs ont été constatés. Sur le principe il est pertinent que la FAO s'approvisionne en priorité sur le marché national, à condition que la qualité des semences soit au moins équivalente à celle disponible sur les marchés environnants et que la période de mise à disposition assure une distribution en temps utile par rapport aux attentes des bénéficiaires. Dans le cas présent, les semences

disponibles étaient de qualité moindre que celles importées en 2014, et le processus de sélection des fournisseurs en RCA a été chronophage (aucun fournisseur de taille importante) engendrant un retard de livraison considérable. Par la suite, le système de contrôle mis en place par la FAO a été largement insuffisant. En effet, celui-ci se limitait à des tests de germination au moment des livraisons. De plus, les personnes en charge de faire connaître les résultats issus des tests de germination étant connues de tous, elles n'avaient probablement pas réellement la latitude de rejeter certains stocks et par là même de remettre en cause certains accords de livraison de la FAO. Globalement, le système d'achat et de contrôle des semences en soutien à la campagne 2015 s'est avéré inapproprié pour obtenir des graines de qualité bonnes à semer.

- 141 Dans le futur, lors de discussions entre le Gouvernement et la FAO concernant l'origine d'approvisionnement en semences il est important que la FAO fasse entendre ses critères relatifs aux besoins des populations (qualité des semences, période de distribution etc.) et que le choix de s'approvisionner sur le marché local ne fasse pas courir le risque d'une réduction d'impact des activités mises en œuvre.
- 142 La FAO a souhaité soutenir la production de semences par des groupements d'agrimultiplicateurs dès la campagne agricole 2014. Au-delà du retard pris dans la livraison des semences et de l'insuffisance de l'encadrement technique auprès des GAM, la FAO n'avait pas signé d'engagement préalable avec ces groupements assurant le rachat d'une partie des semences produites. Or, certains groupements ont refusé de vendre les semences d'arachide et plus globalement avaient déjà vendus la majorité de leur production lorsque la FAO a proposé de racheter une partie des stocks. Les GAM ont requis des prix exorbitants afin de masquer leur volonté de garder leur production ou le fait que celle-ci était déjà vendue.
- 143 Dans le contexte de la sous-région Afrique centrale et dans la réalité actuelle des filières semencières, il peut être difficile à certains moments de l'année de trouver en stock les quantités voulues de semences. Un bon système d'approvisionnement en semences doit être fortement anticipatif/proactif afin de pouvoir garantir que les semenciers prennent en compte ces nouveaux besoins lors de leurs campagnes de production, surtout lorsqu'il ne s'agit pas pour eux d'une part régulière de marché. Les semenciers produisent en général en fonction de débouchés sécurisés au risque de voir leurs productions converties en graines de consommation. En 2015 et en 2014, du fait de cette difficulté à s'approvisionner dans les filières semencières nationales et régionales insuffisamment développées, l'option a été de recourir à des graines à semer (bien que le terme «semences» soit utilisé dans le rapport pour parler de ces «graines à semer» distribuées en soutien aux campagnes agricoles).

Retards dans la distribution

- 144 Les distributions de semences ont connus des retards par rapport aux calendriers agricoles tels que définis par les paysans des différentes régions (voir Annexe 10). Ce calendrier varie d'une région à l'autre et est déterminant pour la réussite de la production. Cette situation est fortement dénoncée par les bénéficiaires et les ONG rencontrés. En 2014, les faibles délais pour le soutien à la campagne agricole, les conditions sécuritaires désastreuses et les difficultés logistiques représentaient des obstacles majeurs pour délivrer les semences en accord avec le calendrier agricole (véhicules de transport vandalisés, retard dans l'acheminement routier à partir du Cameroun et de la RDC, manque de camions disponibles dans le pays, pluies affectant fortement l'état des routes, etc.). Ce retard a déjà été relevé dans le rapport d'enquête post-distribution conduit par l'équipe FAO RCA: «En effet, planifiée par la FAO pour la période de mars-avril, c'est au début du mois de mai que la livraison des semences du premier cycle, aux ONG partenaires, a débuté pour s'achever à la mi-juin. Pour le second cycle de cultures, la livraison des semences a démarré en août plutôt qu'en juillet comme programmée initialement ».⁵⁶
- 145 Ce retard dans les distributions s'explique aisément pour le soutien à la campagne agricole 2014. Pour l'année 2015 en revanche, les délais enregistrés dans les distributions de semences maraichères pendant la saison sèche ainsi que les semences vivrières en soutien

⁵⁶ Rapport d'évaluation post-distributions concernant la campagne agricole 2014, FAO et Ministère chargé du développement du monde rural, 25 novembre 2014.

à la campagne agricole et aux GAM s'expliquent bien moins par l'insécurité environnante que par un manque d'anticipation et d'organisation interne. Tout d'abord, la très grande majorité des partenaires rencontrés se sont plaints de l'extrême lenteur de formalisation des protocoles d'accords avec la FAO (voir chapitre 4.2), engendrant un retard considérable dans la conduite des activités. Un autre dysfonctionnement interne est le blocage des dossiers lorsque des employés FAO sont absents, les dossiers pouvant rester sans suite plusieurs semaines jusqu'au retour de la personne concernée. Il est donc essentiel qu'un transfert des activités soit mis en place entre responsables en cas d'absence de personnel afin que cela ne génère pas un retard dans les activités. Un facteur externe de ces retards de distributions a été les délais dans les financements alloués par les bailleurs, ne tenant pas assez compte des réalités du calendrier agricole. Les bailleurs de fonds doivent absolument être sensibilisés à la nécessité de délivrer les financements suffisamment en amont des impératifs du calendrier agricole, afin de ne pas réduire de fait l'impact des programmes qu'ils soutiennent.

- 146 Une distribution des semences en accord avec le calendrier cultural tel que défini par les paysans est primordiale pour atteindre l'impact visé par les activités. Or, il ressort de divers entretiens avec des responsables de l'équipe pays que la FAO en RCA ne prenne pas pour base le calendrier agricole tel que défini par les paysans mais davantage celui défini par des experts intégrant des évolutions pluviométriques et permettant de justifier la distribution de semences plusieurs semaines après la date de semis prévue par les paysans. Le fait que ce décalage dans le temps du calendrier agricole soit validé par des spécialistes ne suffit pas à convaincre les paysans de changer leur pratique, ils devraient pouvoir expérimenter ce nouveau calendrier sur plusieurs années avant de le valider définitivement. En effet, le travail de préparation des champs est bien trop important pour qu'un paysan vulnérable prenne le risque de semer au-delà des périodes habituelles sur le «simple dire d'experts». Le calendrier défini par les scientifiques ne pourra être pris comme référence par la FAO qu'une fois reconnu par les principaux concernés: les paysans. Ce changement de pratique s'inscrit dans le temps et ne peut donc avoir lieu en situation d'urgence.
- 147 Les équipes impliquées dans les programmes de distribution doivent reconnaître et s'adapter au cadre de référence des populations bénéficiaires, comme un élément de contexte, et non l'inverse. Dans ce cas, elles ne peuvent que reconnaître les retards, première étape incontournable avant de pouvoir les accepter comme un défi significatif et essentiel à relever. Il leur faut, ensuite, analyser en détail les diverses causes afin de mettre en place de nouveaux procédés conformes aux calendriers. Ce sujet doit être traité comme une question d'importance car il a un impact majeur sur le soutien apporté par le programme de distribution aux bénéficiaires, ainsi que sur la reconnaissance opérationnelle de la FAO par les partenaires. Il doit être traité dès aujourd'hui sans attendre une prochaine crise éventuelle, afin de définir en amont les plans d'urgence nécessaires, revoir les modes opératoires en interne pour s'assurer d'une distribution dans les délais et être en contact avec les filières semencières de qualité dans la région. De plus, comme mentionné dans le chapitre 4.2, il est indispensable de sensibiliser les bailleurs sur la perte d'efficacité et d'impact des programmes si les délais de mise à disposition des fonds ne permettent pas le respect du calendrier agricole.

Actions suggérées

- Les distributions de semences doivent être en accord avec le calendrier agricole tel que défini par les paysans. Cela doit être considéré comme une priorité absolue.
- Les procédures d'approvisionnement et de contrôle de qualité des semences doivent être revues et améliorées. Il serait souhaitable d'améliorer les critères de sélection des semences, et d'avoir un contrôle de qualité indépendant et mené en temps opportun.
- Des plans de contingence doivent être définis en amont pour proposer des chaînes d'approvisionnement en cas d'urgence.
- L'approvisionnement national en semences ne peut être choisi que si la qualité des semences et leur délai de mise à disposition sont conformes aux attentes des bénéficiaires.
- Les responsabilités doivent être redéfinies en cas d'absence parmi l'équipe afin d'assurer une continuité dans les dossiers.

6.1.3 Efficacité

Constats clés

- La couverture géographique des programmes menés a été correcte, visant l'ensemble du pays et mettant la priorité sur les zones les plus touchées.
- D'après les bénéficiaires, les retards pris par les distributions de semences et outils ont engendré une réduction des rendements escomptés.
- Les distributions ont eu pour effet d'encourager une partie des paysans à quitter la brousse pour cultiver la terre et a ainsi participé à redonner espoir et retrouver une vie normale. Certains bénéficiaires enquêtés disent connaître des personnes qui ont cessé de prendre part aux conflits grâce aux distributions.
- Le ciblage des bénéficiaires n'a pas toujours été correctement mené dans les villages et/ou quartiers, ce qui a engendré des tensions. De nombreux partenaires ont sélectionné les membres de groupements existants et non les ménages vulnérables.
- Les quantités d'intrants reçues par les bénéficiaires varient grandement et n'étaient pas toujours conformes à celles prévues initialement ou aux attentes des ménages.
- Les mécanismes de redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires, bien que mentionnés dans les PA n'ont pas été mis en place.
- La FAO a fait le choix de travailler avec de nombreuses ONG nationales, ce qui a permis leur émergence et le renforcement de leurs capacités, mais a aussi restreint les capacités opérationnelles du programme dû au manque d'expérience de ces dernières.
- La faiblesse du suivi des opérations par les partenaires ne permet pas d'être en possession de résultats agronomiques fiables des interventions. Les équipes des Bureaux de zones de la FAO ont été jusqu'à présent très peu opérationnelles pour assurer un contrôle des actions menées par les partenaires.
- Peu de formations ont été réalisées ou manquaient souvent de pratique et d'efficacité.
- Le mandat des Bureaux de zones de la FAO devrait être clarifié et leur niveau d'information accru afin de leur permettre de mener les activités qui leur incombent de manière plus efficace.

148 La couverture géographique des distributions représente un point fort de cette intervention. Les zones accessibles nécessitant le plus de soutien agricole ont pu être identifiées et ciblées à travers les rapports IPC et les réunions du CSA. Ces distributions ont permis de toucher un nombre important de ménages. Le rapport d'enquête post-distribution 2014 indique que 111 750 ménages ont bénéficié des distributions vivrières pour cette année.

Le ciblage

149 Les distributions étaient destinées aux populations vulnérables affectées par la crise. Les critères de vulnérabilité ont fait l'objet de discussions et d'accords au sein du CSA. Cependant, les PA avec les partenaires opérationnels ne mentionnent que cette volonté de cibler les populations vulnérables sans préciser les critères associés ni les modalités de distribution.

150 Lors des visites de terrain, l'équipe d'évaluation a constaté une grande diversité quant aux critères de sélection et aux modalités utilisés par les partenaires opérationnels pour sélectionner les bénéficiaires. Des efforts ont été enregistrés au niveau de certains partenaires pour cibler les populations vulnérables sur la base de critères communément utilisés dans leur organisation (et non ceux établis par le CSA). D'autres ont basé leurs critères de vulnérabilités sur la situation du village (exemple: nombre de maisons incendiées) dont tous les ménages ont bénéficié des distributions. D'autres encore (la majorité de ceux interrogés dans les zones d'interventions visitées) ont sélectionné les membres des groupements avec lesquels ils travaillaient préalablement, sans aucune procédure de sélection basée sur des critères de vulnérabilité liés à la crise. Certains vont même jusqu'à faire bénéficiaire de l'ensemble des activités FAO (soutien aux campagnes agricoles 2014 et 2015 + soutien au maraichage + Caisses de résilience) les mêmes ménages avec lesquels ils travaillaient au préalable. Enfin, dans le cadre des activités THIMO (travaux à haute

intensité de main d'œuvre) conduites à Bangui, la sélection des bénéficiaires a été laissée à l'entière responsabilité des chefs de quartiers qui, aux dires du partenaire opérationnel concerné, ont privilégié leurs parents plutôt que, par exemple, les jeunes ou les femmes chefs de famille.

- 151 Le ciblage des bénéficiaires n'a donc pas respecté une procédure clairement définie visant les populations les plus touchées par les conflits. La figure ci-dessous montre que 67 pour cent des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête auprès des bénéficiaires pensent que les distributions n'ont pas ciblé les groupes vulnérables. Cela a parfois causé des problèmes, voir des tensions ou des conflits, dans des villages: 51 pour cent des bénéficiaires enquêtés estiment que ces sélections non appropriées ont causé des problèmes dans les villages (voir Annexe 11). À Bossangoa, le processus d'identification des bénéficiaires du programme de soutien aux GAM était tellement en retard que la sélection s'est faite par un individu se présentant comme responsable depuis plusieurs années d'un tel groupement sans qu'aucune enquête ne soit menée pour vérifier ses dires, et il s'est avéré que la grande majorité des agri-multiplicateurs membres de son prétendu groupement n'étaient autres que ses parents et n'avaient aucune expérience spécifique dans la technique de multiplication.

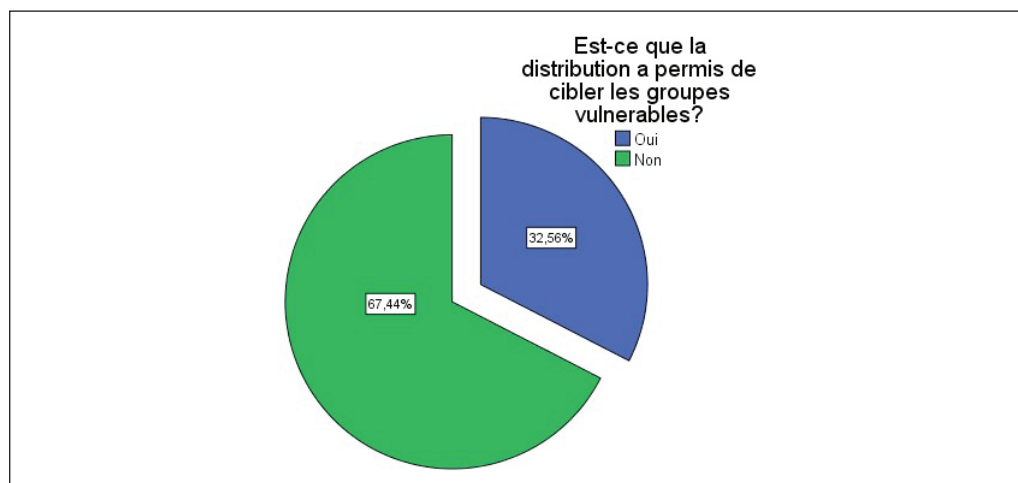


Figure 6. Perception du ciblage des groupes vulnérables (d'après l'enquête auprès des bénéficiaires)

- 152 En ce qui concerne les modalités de distribution, les bénéficiaires rencontrés ainsi que la majorité des partenaires opérationnels interrogés indiquent que les kits de semences et outils ont le plus souvent été remis aux ménages sans qu'aucune activité d'information concernant leur contenu n'ait été organisée au préalable bien que celle-ci soit mentionnée dans les PA parmi les activités de redevabilité à mener. Les activités de sensibilisation sur les risques sanitaires liés à la consommation des semences ont été réalisées le plus souvent au moment des distributions et n'ont donc atteint que les personnes présentes dans le village à ce moment-là. De plus, les partenaires n'ont en grande majorité pas informé en amont les villageois concernant les dates de distributions, ce qui s'explique aisément dans un contexte d'insécurité tel qu'il existait au premier semestre 2014, mais ne se justifie pas pour les distributions suivantes. En outre, dans les cas où la sélection des bénéficiaires s'est faite par groupement, les semences et outils ont souvent été remis aux responsables et non directement aux ménages. Les visites ont par ailleurs montré que les quantités reçues par les bénéficiaires étaient parfois très différentes des quantités prévues voire variaient d'un ménage à l'autre. Dans la majorité des cas visités, aucune feuille d'émargement n'a été signée à la remise des kits pour témoigner des quantités reçues par bénéficiaire, ni aucun mécanisme de plainte ou de feedback n'a été mis en place. Cela illustre à quel point les distributions ont été conduites de façons diverses et non conformes, avec un manque évident de préparation et de transparence, ainsi que de redevabilité vis-à-vis des bénéficiaires⁵⁷ bien que cela soit prévu par plusieurs protocoles d'accord.

57 Également mentionné dans les conclusions préliminaires de l'évaluation IAHE de la réponse humanitaire interagences en RCA, Décembre 2015.

- 153 Selon le rapport de post-distribution d'appui à la campagne agricole 2014 et des informations recueillies lors des enquêtes auprès des bénéficiaires, une partie des semences reçues a été redistribuée à des parents. Cela a permis que davantage de personnes bénéficient des intrants distribués.

Capacités des ONG partenaires

- 154 Alors que les PA signés entre les ONG et la FAO prévoyaient une présence effective des agents de celles-ci ainsi que des opérations de communication dans les villages et le suivi des activités auprès des bénéficiaires, l'enquête auprès des bénéficiaires et les entretiens avec les ONG partenaires ont révélé que cela a été peu mis en œuvre. Une fois la période de crise sécuritaire dépassée, seul le manque de ressources allouées justifie ce fait. De plus, la faiblesse opérationnelle des équipes des Bureaux de zone de la FAO n'ont pas permis d'assurer le suivi et contrôle des actions menées par les partenaires.
- 155 La qualité des rapports de suivi varie beaucoup d'un partenaire à un autre et n'apporte pas toujours satisfaction. En effet, les rapports transmis par la plupart des ONG nationales sont de faible qualité et présentent un manque évident d'informations. La majorité d'entre eux ont été remis en support papier. En 2015, pour aider à relever le niveau, en plus des formations animées par le CSA, un canevas de rapport a été transmis aux partenaires sur la base de structuration de rapports FAO. Un tel canevas devrait faire partie d'une «boîte à outils» (à formaliser par le siège) remise aux équipes pays intervenant notamment en contexte d'urgence et capitalisant les meilleurs outils existants (rapports de suivi, modalités de distribution, PA, etc.).
- 156 Le circuit de transmission et de validation de ces rapports présente également quelques points critiques. Initialement, les rapports devaient tous être envoyés directement à l'ERM. Dans un second temps ils ont du être également transmis au Responsable de programme, sans que le responsable du Bureau de zone concerné et le coordinateur des Bureaux de zones n'en soient destinataires. Ces derniers ne reçoivent pas systématiquement les protocoles d'accords ni les rapports d'activités des partenaires opérationnels de la zone dont ils ont la charge.
- 157 De plus, les sessions de formation prévues ont, d'après les entretiens menés, été brèves et conduites auprès d'un grand nombre de bénéficiaires (plusieurs sessions de 75 à 100 participants). Dans le cas de l'activité GAM à Bossangoa, la formation comprenait plus de 120 personnes, et le suivi des productions par le personnel de la FAO s'est limité au stade de la croissance. D'autres sessions ont exclu les villageois ciblés par les activités pour n'intégrer que les représentants d'organisations paysannes ou les délégués techniques. Dans ce cas, quelques rares sessions de restitution auprès des membres de groupement ont été évoquées par des bénéficiaires mais elles ont été considérées comme insuffisantes. Les formations délivrées par les partenaires étaient principalement théoriques (sans apports pratiques) et conduites majoritairement dans les chefs-lieux de préfecture. Peu de formations rapprochées et de suivi/conseil technique dans les villages ont été identifiées au cours des entretiens. Les techniques agricoles utilisées par les bénéficiaires provenaient des formations animées par l'ACDA avant la crise. Cette absence de formation pratique et efficace est à déplorer d'autant plus que certaines espèces distribuées n'étaient pas ou peu connues des populations.
- 158 La faiblesse des capacités des partenaires opérationnels, plus particulièrement des ONG nationales, a influencé négativement les formations contractualisées par la FAO. Cette faiblesse avait déjà été soulevée par la mission d'évaluation post distribution 2014 conduite par l'équipe pays, qui avait rencontré des ONG aux capacités trop limitées pour remplir le mandat qui leur était confié, certaines ne disposant ni d'expérience technique appropriée, ni de capacités logistiques, ni de personnel ressource. Dans la zone de Bouar, les ONG nationales présentes ne disposent pas de moyen de locomotion, et n'ont donc pas les capacités d'assurer convenablement les distributions et le suivi des opérations. D'autres ONG ne disposent pas de personnel compétent pour animer des formations et sollicitent au mieux des agents de l'ACDA (le plus souvent retraités).

Actions suggérées

- Le ciblage des bénéficiaires devrait suivre une procédure bien définie, être basé sur des critères de vulnérabilité et garantir la transparence.
- Les distributions devraient suivre un protocole précis défini par la FAO dont le personnel devrait être présent sur les sites de distribution pour davantage de transparence.
- La redevabilité vis à vis des bénéficiaires doit être fortement renforcée et des mécanismes de plainte doivent être mis en place. L'organisation d'une formation en la matière est nécessaire auprès des employés de la FAO et des partenaires opérationnels.
- La FAO en RCA devrait fortement renforcer le suivi des activités menées par les partenaires, et s'assurer que les propositions budgétaires prévoient des moyens suffisants pour les activités de suivi et évaluation (S&E) de ces derniers.
- Les formations auprès des communautés devraient être animées par du personnel qualifié, menées de façon structurée et pratique, et destinées à un nombre restreint de participants.
- Une analyse des performances techniques, organisationnelles, logistiques, (etc.) de chaque partenaire opérationnel devrait être menée à la fin de chaque projet pour évaluer la qualité du partenariat et décider de sa poursuite ou non.
- La FAO doit mieux prendre en compte son rôle essentiel dans la sensibilisation/le plaidoyer auprès des responsables politiques et de l'opinion internationale concernant l'importance du soutien au développement agricole en RCA comme pilier du développement économique et enjeu de résolution des conflits à moyen terme.

6.1.4 Impact

Constats clés

- La centralisation des achats des semences par la FAO a permis une plus grande équité à l'échelle du territoire et de réduire la déstabilisation des marchés locaux.
- Les distributions ont signifié un début de stabilisation, d'espoir et de retour à une vie normale dans les villages.
- Les distributions ont permis d'augmenter les surfaces cultivées grâce à la mise à disposition d'intrants (semences vivrières et maraichères + outils).
- La gestion non transparente des distributions a engendré des tensions dans certains villages/quartiers.
- Le retard de distribution de certaines semences a engendré une production agricole réduite en comparaison à celle pouvant être obtenue suite à une distribution dans les délais.
- La mauvaise coordination entre les distributions de semences et de vivres (RPS) a accru le risque de consommation des semences.
- La faiblesse des formations et du suivi a réduit l'impact escompté.
- Pour les arachides, la mauvaise qualité des semences, les retards de distribution et des attaques de maladies encore non identifiées ont conduit à une récolte très réduite.
- La FAO n'a pas pu racheter les semences produites par les GAM qui devaient approvisionner le programme de distributions d'appui à la campagne agricole 2015.

159 La question de l'impact des distributions de semences et d'outils en contexte de crise peut s'étudier d'après les données relatives à la production agricole engendrée grâce aux intrants distribués, à la réduction de l'insécurité alimentaire associée et/ou à la capacité des producteurs à relever leurs capacités de production à plus long terme. Or, un suivi agronomique permettant d'apprécier les performances de production n'a été mis en place ni par les partenaires, ni par la FAO. Il est donc difficile d'avoir de solides éléments d'appréciation des performances de production en dehors de ceux des bénéficiaires.

- 160 D'une façon générale, l'absence d'activités pratiques dans les formations organisées et la faiblesse du suivi technique auprès des producteurs a limité l'efficacité de l'opération. Les producteurs ont dû se baser sur des acquis techniques antérieurs et aucune disposition particulière n'a été proposée pour lutter, notamment, contre les attaques sur l'arachide.
- 161 D'autre part, le manque de coordination entre la distribution des semences par la FAO et la distribution de RPS par le PAM a augmenté le risque que les semences soient mangées. Dans la zone de Bossangoa il semble que les RPS aient été le plus souvent distribués plus de deux à trois semaines après les semences, ce qui, pour des ménages en situation d'urgence alimentaire, peut suffire à ce qu'une partie des semences soient mangées.
- 162 Parmi les semences distribuées, certaines ont été stockées ou mangées mais la majorité a bien été semée. La mission d'évaluation a constaté des stocks de semences non utilisés (sans que l'ONG partenaire n'en soit informée puisqu'elle n'était pas revenue dans les villages depuis les distributions). Les paysans expliquent ce stockage en partie par le retard de réception des semences et par la méconnaissance de certaines semences reçues. Certaines semences ont été mangées, telles que celles d'arachide distribuées en 2015 qui, préalablement décortiquées et fortement endommagées dans les camions surchargés, ont été jugées impropres aux semis. Cependant, les paysans ont déclaré que, bien que livrées avec retard, la majorité des semences reçues ont été semées. Le retard dans la distribution n'ont donc pas entraîné nécessairement le non semis mais bien un semis réalisé en dehors des périodes de meilleure performance de production définies par les paysans pour la zone. La grande majorité des bénéficiaires interrogés estiment que les rendements ont été en deçà de ceux qui peuvent être atteints en respectant le calendrier agricole. D'après l'enquête conduite auprès des bénéficiaires, 62 pour cent de ceux-ci déclarent que les semences distribuées ont permis de générer des récoltes, tel que l'illustre le graphique ci-dessous.

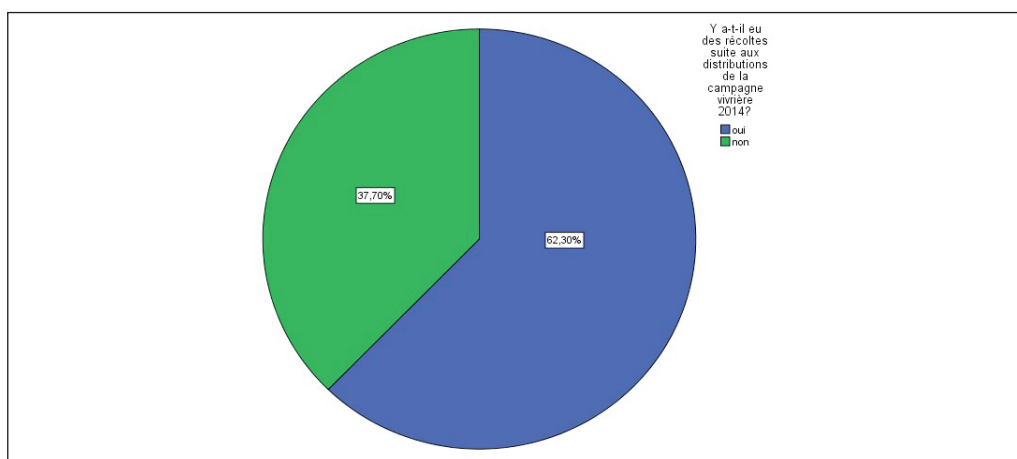


Figure 7. Récoltes suites aux distributions

- 163 Parmi les 62 pour cent des bénéficiaires ayant obtenu des récoltes grâce aux semences reçues, seules une petite moitié estime que ces récoltes étaient bonnes. Cependant, comme nous l'avons vu dans le chapitre 6.1.3.1, certains bénéficiaires ont redistribués à des parents une partie des semences reçues. Cela a certes permis que davantage de personnes bénéficient des intrants distribués mais a aussi réduit l'impact de l'intervention auprès des ménages sélectionnés (ayant de fait emblavé des superficies réduites et donc obtenu une production moindre).
- 164 Les semences d'arachide distribuées ont suscité le plus de critiques de la part des bénéficiaires. En effet, au retard de la livraison (semis particulièrement précoces) s'est ajouté la mauvaise qualité des semences reçues. Lors des visites de terrain, les bénéficiaires ont indiqué de faibles taux de levées de l'arachide, des attaques en champs non identifiées et une absence de méthodes de contrôle préconisées. Il s'en est suivi de très faibles rendements.

- 165 La distribution de semences vivrières a été effectuée en 2014 alors qu'une partie de la population avait quitté les villages pour se réfugier en brousse. Parmi les bénéficiaires interrogés, certains ont mentionné que ces distributions avaient permis un début de stabilisation et de paix dans les villages. Les bénéficiaires venus chercher les semences et outils au village ne retournaient pas par la suite en brousse, signifiant pour ceux qui y étaient restés une amélioration de la situation. Les distributions d'intrants ont ainsi participé à redonner espoir dans la possibilité d'une vie meilleure.
- 166 L'enquête auprès des bénéficiaires indique que 57 pour cent des bénéficiaires interrogés connaissent des personnes qui ont cessé de prendre part aux conflits grâce aux distributions (attention, on ne peut rien en conclure quant au pourcentage de personnes stabilisées, car plusieurs personnes interrogées ont pu se référer à la même personne). Le principal mécanisme à travers lequel les distributions ont permis une diminution des conflits a été de favoriser la reprise des activités agricoles. L'enquête post distribution réalisée par la FAO en RCA mentionne également des cas de personnes ayant cessé de prendre part au conflit car disposant de ressources agricoles.
- 167 Parmi les impacts négatifs engendrés par les distributions les principaux sont: • les mésententes entre bénéficiaires et non bénéficiaires; • les problèmes dans les couples.
- 168 En centralisant l'achat des semences, les organisations membres du CSA ont misé sur les avantages que pouvaient procurer des commandes groupées et centralisées par un opérateur important comme la FAO. Si cette approche est pertinente, elle présente le risque de voir les efforts des partenaires se démobiliser en cas de manquement de la part de la FAO par rapport à la qualité des semences fournies et à la période de mise à disposition. La FAO doit prouver qu'elle peut assumer une telle responsabilité en innovant ses procédures et stratégies d'achat (voir action suggérée chapitre 4.2), en sensibilisant les bailleurs sur leur part de responsabilité (voir action suggérée chapitre 4.2), en assumant un suivi renforcé (voir action suggérée chapitre 6.1.3). Même si une place importante est reconnue à la FAO RCA dans le cadre de la réponse L3, sa crédibilité opérationnelle est davantage discutée du fait principalement de la lourdeur de ses procédures et des retards de livraison.

Actions suggérées

- La FAO doit poursuivre son engagement dans des contextes de conflit, pour soutenir la relance agricole et participer ainsi à la stabilisation de la situation.
- La FAO doit améliorer les capacités de ciblage des bénéficiaires de ses partenaires opérationnels afin de réduire le risque de conflits que les distributions peuvent engendrer.
- La FAO doit encore prouver qu'elle est en mesure d'assumer dans un contexte d'urgence la responsabilité opérationnelle de centralisation des achats de semences.
- La coordination entre la FAO et le PAM doit se renforcer pour assurer une distribution coordonnée entre kits vivriers et rations de protection des semences (RPS).

6.2 Relèvement

6.2.1 Caisses de résilience

Constats clés

- Les activités mises en place par la FAO en RCA peuvent se rattacher à chacun des piliers de l'Objectif stratégique 5 (OS5).
- Le programme «Caisses de résilience» (CdR) n'illustre pas à lui seul tout l'engagement de la FAO en matière de résilience.
- Le programme CdR est certes pertinent mais sa stratégie de déploiement doit davantage prendre en considération les spécificités du contexte.
- Malgré la pertinence de ce programme, les acteurs intervenants dans un contexte encore fragile de post-crise, n'ont pas toujours suffisamment le temps de prendre connaissance des méthodologies associées aux CdR.
- Les jardins scolaires offrent une bonne opportunité pour opérationnaliser l'enseignement de techniques agricoles, initier les jeunes à la mise en pratique et susciter chez eux l'envie de développer des activités agropastorales.
- Plusieurs partenaires ont mentionné le retard pris dans la signature des protocoles d'accord (PA) avec la FAO décalant ainsi le programme des activités des CdR par rapport au calendrier cultural.
- Un manque de suivi a été constaté parmi les projets mis en œuvre visités.

- 169 Le programme «Caisses de résilience» (CdR) est une des composantes d'un «agenda résilience» bien plus vaste. Tel que déjà décrit dans le chapitre 3.3 ci-dessus, l'agenda résilience de la FAO dérive de son Objectif stratégique 5, composé de quatre piliers: (1) Gouverner risques et crises; (2) Surveiller pour mieux protéger; (3) Appliquer les mesures de prévention et d'atténuation; (4) Se préparer et répondre.
- 170 Au cours des premiers mois suivants la déclaration de la réponse L3 en RCA, les activités ont cherché à apporter des réponses efficaces aux besoins humanitaires en matière d'agriculture, d'alimentation et de nutrition. Cela a conduit à mettre en place un appui à la campagne agricole (qu'il, vu le calendrier, était urgent de fournir au sortir de la crise afin de prémunir les bénéficiaires d'une future dépendance à l'aide humanitaire en l'absence de récoltes). La FAO a en parallèle cherché à renforcer le système de coordination entre acteurs, afin d'optimiser la collecte et le partage d'information, à travers le renforcement du CSA et un engagement de premier ordre dans des analyses de la situation en matière de sécurité alimentaire⁵⁸. Ces activités mises en place aux premiers temps de la réponse peuvent être rattachées respectivement aux piliers 4 et 2 de l'OS5.
- 171 Dès le deuxième trimestre 2014, la FAO a appuyé la reconstruction des moyens d'existence via le programme CdR. Cette décision s'intègre dans le cadre d'une stratégie globale de la FAO au sortir de la crise et a été incluse en tant que telle dans plus d'une dizaine de projets financés dès le premier trimestre 2014. Cette stratégie visait à renforcer la résilience des communautés ciblées en leur permettant de diversifier leurs moyens d'existence et d'accroître leur capital ainsi que leurs connaissances (OS5 / pilier 3) dans les zones où l'autorité de l'État était restaurée. Cet appui a conduit dans un premier temps à soutenir les GAM et à former 250 jeunes diplômés sans emplois ainsi qu'à identifier des experts en Champs école paysan (CEP) et/ou Association villageoise d'épargne et de crédit (AVEC) nécessaires au renforcement des capacités des partenaires opérationnels.
- 172 Quant au pilier 1 plus faiblement développé, il renvoie notamment à l'appui des capacités institutionnelles pour l'agriculture, l'élevage, la forêt, la pêche et les ressources naturelles, ou encore à la détermination des politiques pour l'identification des priorités dans ces mêmes domaines, ce qui devra particulièrement être renforcé à l'issue des élections nationales.

- 173 Le renforcement de la résilience des populations affectées par la crise en RCA, telle que définie par le siège, peut donc s'intégrer dès la réponse d'urgence dans une logique d'intervention capable d'évoluer en fonction du niveau de crise et des besoins. Ainsi, la FAO intervient à des niveaux variés et de multiples façons sur les différentes composantes de la résilience, dans le cadre de la nouvelle stratégie institutionnelle.
- 174 Pourtant certains documents⁵⁹ présentant l'engagement de la FAO en faveur de la résilience en RCA définissent les CdR comme «la composante de la résilience du programme de la FAO en RCA» ou encore comme «le programme de la résilience de la FAO». Le document «Construire la résilience en République centrafricaine», publié en juillet 2014, s'attache à présenter, outre la situation, les composantes du programme CdR et ses perspectives de déploiement dans le pays. Un autre document clé, celui-ci interne, non daté et de portée stratégique⁶⁰ définit les CdR comme «le programme de résilience en RCA» et présente sa logique d'intervention, le dispositif de mise en œuvre, les activités associées, la couverture géographique des ONG partenaires et les projets et activités associés.
- 175 Il n'est donc pas étonnant de constater que les membres de l'équipe pays répondent «CdR» lorsqu'on les interroge sur les activités mises en place dans le cadre du renforcement de la résilience en RCA. Le choix même de la FAO de nommer ce programme de caisses communautaires améliorées par le descriptif «résilience» porte à croire qu'elles représentent «la» réponse proposée en matière d'opérationnalisation de la résilience par l'Organisation. Au vu de la pluralité conceptuelle associée au terme de résilience, la proposition d'une réponse opérationnelle concrète ne peut que séduire, au moment où une certaine lassitude est constatée parmi les acteurs du secteur, déstabilisés face à la diversité d'interprétations possibles. Ce programme CdR ne peut cependant à lui seul illustrer tout l'engagement de la FAO en matière de résilience. Un tel concept définit en effet des directives bien plus larges qui doivent être intégrées selon des orientations stratégiques et politiques, tel que cela a été réalisé dans le cadre de l'agenda résilience. Les CdR trouvent donc certes leur place dans cet agenda mais ne peuvent à elles seules en être les garants opérationnels. Elles représentent un type de programme expérimenté et nouvellement standardisé par la FAO, qui est dans la limite de son périmètre porteur d'espoir, à la condition de le redéfinir chaque fois selon les spécificités du contexte et les propositions et analyses faites par les communautés concernées.

Définition du programme «caisses de résilience»

- 176 Le programme CdR répond à des standards précis définis par la FAO, basés sur des expériences réussies en Afrique de l'Est et en Amérique centrale et alignés avec la vision de l'Union africaine «End Hunger». D'une façon globale, il s'agit d'une démarche intégrée, basée sur des dynamiques communautaires et articulée autour de trois leviers: techniques, financiers et sociaux. À travers chacun d'eux, la démarche s'applique à augmenter la production, redynamiser les systèmes de crédits-épargnes communautaires, et promouvoir des dynamiques en faveur de la cohésion sociale.
- 177 Le levier technique est basé sur la méthodologie «Champ école paysan» (CEP)⁶¹. Cette technique d'apprentissage se réalise à travers un groupe d'apprenants, volontaires et disponibles, se réunissant régulièrement tout au long d'une campagne de production. L'objectif est d'analyser les interactions autour de la plante afin d'identifier et d'expérimenter des solutions, en vue de choisir l'itinéraire technique le plus adapté. Cela permet de s'appuyer sur l'analyse et les connaissances autochtones pour introduire des innovations techniques.
- 178 Le levier financier est basé sur la méthodologie «Association villageoise d'épargne et de crédit» (AVEC)⁶². Il s'agit d'un système de crédit-épargne communautaire, permettant à chaque membre du groupe d'épargner puis d'emprunter à partir de l'argent commun collecté. Il permet le renforcement des connaissances des mécanismes financiers et

59 Document de communication «Construire la résilience en République centrafricaine», publié en juillet 2014

60 Document interne stratégique «Appui au renforcement de la résilience des populations affectées par la crise en République centrafricaine»

61 Champs Écoles Paysans, Pratiques clés pour les praticiens de la RRD, FAO, 2014

62 Associations Villageoises d'Épargne et de Crédit (AVEC), Guide de formation de l'agent villageois, VSL, 2011

l'autogestion des schémas de crédit-épargne et a pour but de dynamiser le capital de départ, l'accès au crédit, et de constituer un fond de solidarité disponible gratuitement pour tout membre en cas d'urgence. Il se base sur le système des «tontines» préexistant dans les villages, souvent initié par des femmes, et son innovation consiste en un système d'épargne à périodicité avec montant fixe, un crédit sur base des ressources constituées ne pouvant dépasser trois fois sa mise, ainsi qu'un fond de solidarité.

- 179 Le levier social en revanche n'est basé sur aucune méthodologie spécifique définie par la FAO. Les aspects sociaux abordés au travers des CdR (à la requête des intéressés) le sont au cours des sessions de rencontres hebdomadaires dans le cadre du CEP et de AVEC (dans la partie «divers» de leurs agendas respectifs). Une fois les sujets identifiés, ils font alors l'objet d'animation soit de la part des facilitateurs/encadreurs si ceux-ci en ont les compétences, soit en faisant appel à d'autres partenaires/consultants/services étatiques. Des sujets tels que la cohésion sociale entre chrétiens et musulmans, la cohésion entre membres du groupe, ou encore la surveillance nutritionnelle, l'accès à l'éducation, la santé (VIH, paludisme) y sont abordés. Les bénéfices générés par l'amélioration de la production et l'accès au crédit augmentent la nécessité de promouvoir des dynamiques porteuses de paix sociale pour la stabilité de la communauté.
- 180 L'équipe FAO en RCA a une très bonne connaissance des méthodologies CEP et AVEC. Si les formations délivrées par la FAO sont donc d'un bon niveau, il est en revanche nécessaire de renforcer l'accompagnement, le suivi et l'évaluation des partenaires opérationnels.

Le besoin d'un ancrage contextuel

- 181 Les CdR trouvent leur pertinence dans le fait qu'elles visent à développer plusieurs composantes des moyens de subsistance au sein d'un même groupe. Ainsi, le capital humain est renforcé par les nouvelles compétences techniques acquises à travers l'approche CEP, le capital financier est renforcé grâce aux nouvelles capacités d'investissement, et le capital social grâce à une plus forte cohésion basée sur des relations de confiance.
- 182 Cependant bien que la pertinence générale des CdR ne soit plus à démontrer tant elles ont fait leur preuve dans d'autres contextes par le passé, il s'agit d'analyser leur valeur ajoutée spécifique dans le contexte de post-crise en RCA.
- 183 Au vu de la situation de crise chronique ponctuée de violentes crises militaro-politiques que traverse la RCA depuis plus d'une décennie, il est essentiel de chercher à réduire les facteurs de risques et les vulnérabilités relatives à ces crises, et de renforcer les capacités notamment au niveau des communautés dans un contexte où l'État peine à intervenir. Les CdR, à travers chacun de leurs trois leviers, répondent à des enjeux clés au niveau des communautés. Le renforcement des capacités de production (agricole/élevage) est essentiel dans un pays où presque 90 pour cent de la population en dépend pour vivre. L'appui aux mécanismes d'épargne/crédit ne fait que renforcer un système préexistant, justifiant son intérêt. Enfin, dans un pays ravagé par des affrontements interreligieux, une ouverture pouvant favoriser le dialogue entre communautés est tout à fait essentielle.
- 184 Afin que les CdR trouvent pleinement leur pertinence dans un contexte de post-crise, il est important non seulement de viser l'augmentation de la production, l'accès au crédit, et le renforcement du lien social, mais à travers ces trois leviers d'intégrer les facteurs de prévention du risque de conflit et de réduction des vulnérabilités selon les spécificités du contexte. Ainsi, l'emploi des jeunes, les règles de bonne gouvernance, l'ouverture du dialogue entre communautés chrétiennes et musulmanes ainsi que l'accès à l'éducation des plus jeunes devraient systématiquement être intégrés comme facteurs de prévention des risques de conflit. Par ailleurs, la décennie de crise a grandement perturbé non seulement l'économie du pays tout entier mais encore et surtout celle des ménages, affectant ainsi leur capacité à se prendre en charge, leur «confiance en soi», et leur «espoir» d'un retour à la normale. De façon globale, les facteurs à l'origine de la crise devraient systématiquement être analysés (voir action suggérée chapitre 4.2) au même titre que les vulnérabilités générées, et ces éléments doivent être intégrés dans le cadre de la construction des CdR. La mise en œuvre de programme CDR doit donc veiller, tout en suivant les standards FAO, à intégrer les facteurs de réduction des risques de crise et des vulnérabilités spécifiques à chaque contexte.

- 185 La mise en œuvre du programme CdR nécessite des acteurs opérationnels maîtrisant les standards relatifs définis par la FAO et capables d'accompagner de façon soutenue les groupements. Or, leur «déploiement... a été confronté au manque de partenaires, tant internationaux que nationaux, disposant de ressources humaines qualifiées et de l'expertise technique nécessaire»⁶³. En effet, les ONG internationales partenaires possédaient pour certaines une partie de l'expertise (CEP ou AVEC), mais basée sur leur expérience institutionnelle plutôt que sur celle définie par la FAO. Les ONG nationales n'avaient, quant à elles, pas connaissance de ces méthodes et ayant été, dans de nombreux cas, récemment créées leurs capacités humaines étaient limitées. Enfin, les organismes déconcentrés de l'État notamment l'ACDA et l'ANDE, fonctionnant déjà avec très peu de moyens avant la crise, ont été considérablement affaiblis par les événements jusqu'à n'avoir que 20 agents techniques de l'ACDA déployés en décembre 2013 sur l'ensemble du territoire. De plus, lorsqu'ils sont présents dans une zone, ces agents mobilisés par les ONG, sont souvent des retraités peu familiarisés à de telles approches de vulgarisation techniques (cas à Bouar par exemple). Malgré la pertinence de ce programme, les acteurs intervenants dans un contexte encore fragile de post-crise, n'ont pas toujours suffisamment connaissance des méthodologies associées. Il est donc important de s'assurer que chacune de ces méthodes soit facilement assimilable et qu'elle puisse être déployée dans de tels contextes.
- 186 En terme de logique d'intervention, la FAO a très justement décidé de déployer le programme en deux phases. La première avec les ONG internationales «(i) présentes et actives en RCA dans au moins un des domaines d'intervention de CdR, (ii) opérationnelles dans les zones ciblées par le programme de résilience de la FAO, et (iii) prêtes à s'investir dans les formations complémentaires nécessaires à la maîtrise complètes des trois piliers de CdR»⁶⁴. La deuxième phase a ciblé les ONG nationales répondant à une série de critères⁶⁵. Malgré cela, plusieurs limites sont apparues, telles que le fort turnover des expatriés (ceux présents lors du déploiement n'étant pas forcément ceux présents lors des formations) ou les faibles capacités des ONG nationales souvent nouvellement créées.
- 187 Chaque partenaire potentiel a participé aux formations CEP et AVEC organisées par la FAO, afin de pouvoir formuler des propositions de projets en cohérence avec le programme CdR. On constate qu'aucune formation n'a cependant été délivrée concernant le levier social, qui, comme vu plus haut, présente pourtant un intérêt particulier dans le contexte de crise militaro-politique de la RCA. La méthodologie du pilier social manque cependant d'orientation et d'outils définis par la FAO. Il serait important de les développer pour palier à ce manque afin de déployer ce volet au même niveau que les deux autres. Dans un contexte fragile de post-conflit comme celui-ci, il est essentiel d'axer le volet social autour des facteurs de réduction des risques de conflit, lesquels sujets devant par la suite être plus spécifiquement définis par chaque groupement.
- 188 Les membres des ONG partenaires ont assisté soit à la formation CEP soit AVEC. La cohérence entre ces deux expertises doit donc être assurée par une bonne coordination des activités mises en œuvre (liée à un approvisionnement cohérent des intrants nécessaires au déploiement des composantes CdR). Il peut être intéressant de voir un expert CEP acquérir la maîtrise de la méthodologie AVEC mais le contraire est quasi impossible (on ne devient pas agronome en quelques semaines). Diverses combinaisons sont donc possibles et doivent être adoptées en fonction des contextes.
- 189 La démarche CEP a été innovante en RCA, la majorité des partenaires n'ayant pas de connaissance précise de cette méthodologie. Bien que le déploiement soit encore peu effectif (formations et sensibilisations principalement à ce stade), les quelques actions mises en œuvre témoignent une faiblesse dans le respect des fondamentaux de la démarche CEP pourtant bien documentée par la FAO (exemple: principe des parcelles témoins, apprentissage participatif sur base d'expérimentation, dispositif compétent d'animation et de supervision, etc.). Le risque est de voir les standards FAO réadaptés en fonction des méthodes de travail spécifiques à chaque partenaire. Cela participe à donner une image mal définie des CdR qui risquent alors de perdre en crédibilité, voire d'être discréditées. Il est donc important de veiller à ce que les standards et la méthodologie soient bien mis

63 Appui au renforcement de la résilience des populations affectées par la crise en République centrafricaine, FAO

64 Appui au renforcement de la résilience des populations affectées par la crise en République centrafricaine, FAO. ONG concernées: COOPI, CRS, DRC, NRC et ACTED

65 Critères établis par l'Unité Programme de la FAO en RCA, validés par le MCDR, avec l'appui des Bureaux de zone

en place dans les communautés, à travers, par exemple, un processus de certification, permettant de réduire le risque de déviation. Cette diversité de mise en œuvre de la méthodologie CEP pourrait être une conséquence du fort turn-over des expatriés et des délais souvent trop longs entre la formation dispensée et la signature du PA (faisant qu'au lancement des activités, les personnes formées sont parfois déjà investies dans d'autres responsabilités). Il est à noter que l'approche CEP a été adaptée par les experts/formateurs qui ont développé un curriculum permettant un déploiement rapide afin de réduire le temps nécessaire aux formations théoriques. Cette formation adaptée aux contextes de crise nécessite cependant un encadrement pratique sur le terrain visant à s'assurer de l'appropriation des outils par les facilitateurs, faute de quoi les CdR mises en place risquent de ne durer que le temps de l'intervention.

- 190 La démarche AVEC est basée sur des mécanismes endogènes de «tontines». Il s'agit d'un mécanisme pertinent de mobilisation des ressources locales pour participer au financement des activités des membres. Les groupements impliqués dans les CdR ont reconnu l'intérêt de la méthodologie AVEC plus fiable et structurante que la formule locale. Ces caisses considérées par les bénéficiaires comme une amélioration substantielle des tontines traditionnelles ont redonné l'envie d'épargner pour investir dans des activités à retour rapide, permettant ainsi de récupérer une capacité d'autosuffisance et une confiance en l'avenir grandement affectée par la crise. Il semble que son déploiement dans une situation de post-crise ne pose pas de problème particulier outre la valeur des parts limitées par les moyens des membres. Pour palier cette situation, l'approche CdR déployée en RCA inclut la mise à disposition d'unités de transformations qui non seulement apportent une valeur ajoutée aux productions agricoles (farine de manioc, pâte d'arachide, etc.) mais génèrent un revenu direct qui peut en partie alimenter la caisse. Le rachat de semences auprès des GAM et la participation au THIMO constituent d'autres sources potentielles de moyens financiers complémentaires. La méthodologie AVEC n'est pas indiquée dans les phases de déplacements récents de population dont la durée de permanence est incertaine. En effet, cette approche serait de nature à prévenir ou compliquer les conditions de départ au cas où le retour s'avèrerait possible avant terme.

Ciblage

- 191 Les modalités de sélection des bénéficiaires pour les CdR ont été très différentes d'une organisation à l'autre, comme ce fut déjà le cas dans le cadre des programmes d'urgence. Or ces critères devraient être formalisés dans les PA et suivis par la FAO. L'ONG DRC par exemple a fait le choix de sélectionner des groupements préexistants, tels que les tontines (constituées principalement de femmes) ou les associations de producteurs maraichers, vivriers ou éleveurs (en majorité des hommes). Les groupements de femmes sont alors principalement soutenus par des activités génératrices de revenus en guise de volet technique, tandis que les groupements de producteurs se voient intégrer une composante financière à leurs activités agricoles. CRS a appliqué un autre mode de sélection puisqu'il a créé de nouveaux groupements autour du projet CdR. D'autres encore ont prévu de sélectionner des groupements préexistants et de déployer séparément les différents leviers (technique, financier, social) auprès de différents groupements selon leur spécificité: le volet social auprès des comités locaux de cohésion sociale; le volet technique auprès des groupements de producteurs; le volet financier auprès d'anciennes tontines.
- 192 Dans le cadre de projets THIMO par exemple, la sélection s'est faite par le chef de quartier privilégiant directement ses parents, allant jusqu'à sélectionner les caniveaux à récurer sans tenir compte de la logique de bassin versant ni de l'avis de la communauté. Les THIMO avaient été programmés dans l'objectif de créer une dynamique financière afin de constituer un fond d'épargne - crédit communautaire. Le cas étudié a montré qu'une fois les travailleurs rémunérés, aucune initiative n'a été menée par l'ONG partenaire dans ce sens.
- 193 L'appui aux jardins scolaires et aux associations de parents d'élèves (APE) permet l'apprentissage pratique de techniques de production de légumes auprès des professeurs, des élèves et de leurs parents ainsi que la vente de la production réalisée ou son utilisation dans le cadre des cantines scolaires. Plusieurs parents ont également mentionné le fait que leurs enfants avaient initié un jardin chez eux sur la base des techniques apprises. Les jardins scolaires offrent une bonne opportunité d'opérationnaliser l'enseignement de techniques agricoles, d'initier les jeunes à la mise en pratique et de susciter chez eux

l'envie de développer des activités maraichères. De plus ils offrent un cadre privilégié de sensibilisation et d'éducation aux enjeux de nutrition. Malgré l'intérêt et l'appréciation des jardins scolaires, plusieurs défis restent à relever:

- la gestion des maladies et des attaques d'insectes: les parcelles visitées connaissent des cas de pathologie qui nécessitent un appui important sur le plan agronomique;
- les mécanismes de gestion financière associée à la vente des produits sont mal maîtrisés, l'argent étant conservé chez les trésoriers (non rencontrés) et le processus manque de transparence; or il est indispensable de s'inscrire dans une logique de gestion d'activité économique génératrice de revenus pour que l'initiative perdure;
- la gestion technique doit être mieux pensée; lors des visites l'équipe d'évaluation a constaté des récoltes abandonnées au motif que les élèves sont en vacances; des mécanismes alternatifs (par exemple une main d'œuvre rémunérée) pourraient être envisagés.

194 De façon générale, parmi les projets visités (tous menés par des ONG nationales dans des zones sans problèmes de sécurité particuliers) un important déficit de suivi des groupements sur le terrain par les partenaires a été constaté. De plus, le manque d'appui (financier et en facilité de transport) apporté aux facilitateurs a également été soulevé, réduisant leurs capacités de suivi. Dans de telles conditions, il est probable que les groupements disparaissent une fois le projet terminé. De plus, un des trois groupements visités n'avait pas reçu les caissettes et ustensiles associés à la démarche AVEC et gérait l'argent sans outil sécurisé. Enfin, la condition d'envoyer ses enfants à l'école comme critère pour rejoindre un groupement n'était pas mentionnée, ce qui pourrait pourtant encourager la scolarisation.

195 La documentation de la FAO RCA ne mentionne pas la méthodologie d'application des CEP pour le petit élevage et la pisciculture qui devrait se référer en principe au PFS (Pastoral Field School) mis au point par Vétérinaires sans frontière (VSF) et la FAO en 2008. Les ONG partenaires n'ont pas d'idée claire sur la méthode de mise en œuvre de telles activités.

196 Les CdR lorsqu'elles se rattachent à des activités de production sont planifiées selon le calendrier cultural associé. Or, plusieurs partenaires ont mentionné le retard pris dans la signature des protocoles d'accord (PA), décalant le planning des activités et perdant alors de l'intérêt dans le domaine relatif à l'apprentissage des techniques de production. À titre d'exemple, un projet a pris quatre mois de retard avant d'être signé. Il visait le soutien à la production vivrière et maraichère. Fin juillet, un mois après la signature du PA, l'organisation n'avait toujours pas pu participer à une session de formation organisée par la FAO malgré les rappels en ce sens. Elle avait procédé à ce stade au recrutement du personnel en interne et aux réunions de présentation auprès des communautés. Le projet initialement prévu sur une période de 12 mois n'était plus, du fait du retard pris pour la signature du PA, que de 8 mois effectifs, soit jusque décembre. Or, au moment de l'évaluation la saison vivrière était déjà largement entamée sans qu'aucune action pratique de terrain n'ait été entamée dans ce sens, quant à la culture maraichère elle ne serait pas terminée en décembre.

Impacts

197 Au moment de l'évaluation, le programme CdR était encore trop peu déployé pour pouvoir évaluer son impact voire sa durabilité. Les éléments d'analyse portent ici sur les activités de 2014 et de la première moitié de 2015, tandis que la majorité des partenaires opérationnels et des groupements impliqués dans les CdR avaient, au mieux, bénéficié des formations CEP et/ou AVEC et d'une partie des intrants (essentiellement les semences et les unités de transformation – les kits de petit élevage étant en cours d'approvisionnement au moment de la mission). L'impact des CdR ne pourra donc être entièrement appréciée qu'à l'issue du cycle complet de mise en œuvre, soit à partir de début 2016. Cependant, à travers les entretiens menés, quelques rares impacts de projets sont apparus. Ainsi, les deux directeurs d'écoles rencontrés ont fait état d'un taux d'abandon scolaire plus faible grâce à l'intérêt manifesté pour l'apprentissage des techniques maraichères. De plus, deux groupements visités ont pu, suite à un premier cycle de collecte en lien avec le soutien à des activités génératrices de revenus, investir dans d'autres activités elles-mêmes génératrices de revenus pour le groupement (mise en place d'un poulailler et d'une porcherie). Les THIMO étudiés, quant à eux, n'ont pas mené à la mise en place de CdR.

Actions suggérées

- Définir la méthodologie du pilier social propre aux CdR FAO.
- Renforcer le suivi des partenaires opérationnels et des groupements sur le terrain.
- Renforcer la qualité du ciblage des bénéficiaires.
- Développer un processus de certification (déjà en cours).
- Intégrer la scolarisation des enfants comme critère effectif pour prendre part aux CdR.

6.2.2 Transhumance/élevage

Constats clés

- Le groupe de travail du CSA a défini huit axes d'interventions sur lesquels s'engager: restockage d'animaux; alimentation animale; cohésion sociale; déstockage des animaux; réhabilitation des infrastructures; renforcement des capacités; santé animale; sécurisation des activités pastorales.
- Au moment de l'évaluation, la FAO travaillait à la préparation d'une campagne de vaccination nationale à conduire en septembre 2015.
- L'initiative de la FAO en matière de transhumance est capitale pour le pays compte tenu de l'importance de l'élevage bovin dans les enjeux de cohésion nationale, de redressement économique, et d'intégration régionale.

- 198 Les activités de transhumance constituent le mode d'exploitation des bovins des populations peules installées avant la colonisation. Il existe aussi des communautés d'éleveurs au sein desquelles la mobilité est plus limitée. Le déplacement des peuls du Nord au Sud et sur toute l'étendue du territoire a toujours été bénéfique pour les échanges économiques. Cependant, il a souvent causé des conflits intercommunautaires devenant de plus en plus violents avec le temps. Les conflits pour les ressources pastorales se sont accrus avec de nouvelles vagues d'éleveurs venus du Tchad ou du Soudan, du fait de la dégradation climatique ressentie dans leur pays ainsi que de la dégradation sécuritaire régionale⁶⁶.
- 199 La crise militaro-politique qu'a connue la RCA a énormément fragilisé l'économie nationale, notamment le secteur de l'élevage. Le changement de régime qu'a connu le pays en janvier 2014 a créé une reconfiguration de la géographie de la mobilité et de la cohésion sociale parmi les zones de concentration des éleveurs peuls qui ont fui massivement aux frontières du Cameroun et du Tchad pour trouver protection dans les zones Séléka ou sous surveillance des forces Camerounaises. À ce problème de conflit interethnique et de faible cohésion sociale dans la zone ouest de la ligne Dékoa, s'ajoute le coût élevé de la viande bovine et du lait, dû au non fonctionnement des marchés traditionnels de bétails et à la perturbation importante des circuits de commercialisation qui ne se font plus que par bétailère ou par voie d'eau. De plus, la concentration de bétails venus de l'intérieur de la RCA vers les zones de frontières accroît la pression sur les ressources naturelles des élevages du Cameroun, du Tchad et du Soudan, ce qui risque de créer des dommages environnementaux dans cet écosystème fragile.
- 200 Enfin, dans les zones de production vivrière où l'autorité de l'État a pu être restaurée, la volonté des agriculteurs de relancer la culture attelée comme force de travail pour accroître les surfaces cultivées est confrontée à l'indisponibilité des éleveurs peuls à fournir les animaux de traits, ce qui a d'importantes répercussions sur les capacités nationales de production agricole. De même, les rencontres entre les agents de l'ANDE et les éleveurs peuls sont rares ou doivent être organisées sous la protection de la MINUSCA, ce qui ne facilite pas la bonne conduite sanitaire des troupeaux.
- 201 Sur le plan social, certains groupes peuls victimes de violences et de pillages de leur cheptel sont appauvris, ce qui pose d'énormes problèmes d'insertion et une importante perte de

66 Situation de la transhumance et étude socio anthropologique des populations pastorales après la crise de 2013-2014 en République centrafricaine, FAO-DRC-CRS, mars 2015

leurs capacités. Dans ce cadre, le Groupe des partenaires techniques⁶⁷ sous le leadership de la FAO œuvrent activement pour une réflexion stratégique en vue de la reconstruction de l'élevage transhumant centrafricain.

- 202 Cette réflexion a mené à la mise en place d'initiatives nationales portées par la FAO et intégrées dans les textes gouvernementaux. Il s'agit de:
- l'Arrêté interministériel portant création d'une plateforme de politique d'élevage en RCA avec pour mission principale de générer des données sur l'élevage, de mobiliser les partenaires et de développer une stratégie de communication;
 - l'Arrêté interministériel portant création de la plateforme nationale pastoralisme et transhumance en RCA, avec pour mission d'analyser les problèmes et de proposer des solutions et réformes institutionnelles pour la cohésion sociale.
- 203 De l'examen de ces textes règlementaires il ressort qu'ils ne mentionnent pas la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) qui a mené des réflexions stratégiques importantes concernant les ressources naturelles, l'élevage transhumant et la protection de l'environnement dans le Bassin du Lac Tchad.
- 204 Les deux initiatives mentionnées ci-dessus sont reliées, le groupe de travail permettant le partage d'expériences et la coordination entre acteurs engagés sur la thématique de l'élevage, servant à alimenter les orientations politiques portées par la plateforme nationale.
- 205 Le groupe de travail s'est réuni huit fois depuis le début de l'année tandis que la plateforme avait sa première réunion prévue au mois d'août 2015.
- 206 Le groupe de travail a défini huit axes d'interventions sur lesquels s'engager: restockage d'animaux; alimentation animale; cohésion sociale; déstockage des animaux; réhabilitation des infrastructures; renforcement des capacités; santé animale; sécurisation des activités pastorales. Il pourrait aller encore plus loin en faisant la promotion d'un système d'élevage amélioré par peuplement ou métissage avec des géniteurs productifs (en viande et lait) et résistants.
- 207 Au moment de l'évaluation le groupe de travail élevage-transhumance préparait une campagne de vaccination nationale à conduire en septembre 2015 sur financements Bekou. Le bailleur ne devait se prononcer que début août quant à la sélection des partenaires, ce qui au regard du calendrier semble bien tardif. La FAO a anticipé la réception des fonds en achetant tout le matériel nécessaire à la campagne qui sera réalisée par les ONG. Une fois les contrats signés et les fonds reçus, les opérations pourront commencer. Cet exemple illustre une fois de plus le retard pris par les bailleurs et le risque de réduction importante de l'impact de l'opération si celle-ci ne peut être conduite au moment opportun.
- 208 Bien qu'initiée seulement mi 2014, l'initiative de la FAO en matière de transhumance, qui a été la seule à se concrétiser, est capitale pour le pays compte tenu de l'importance de l'élevage bovin dans les enjeux de cohésion nationale, de redressement économique et d'intégration régionale. Elle confirme la volonté de la FAO d'inscrire certaines de ses activités dans la perspective de la transition du pays vers un relèvement durable.

Actions suggérées

- La FAO doit accroître son engagement dans cet important secteur et intensifier sa coopération avec les organismes gouvernementaux concernés afin de faciliter la réconciliation et le développement à l'échelle nationale.
- Renforcer l'articulation entre agriculture et élevage pour d'avantage de bénéfices collatéraux et de cohésion sociale.

67 (ONG internationales) Coopi, Triangle, DRC, ACTED, CRS, CICR, Mercy Corps, Solidarités International / (ONG nationales) Cooiap, ARND, ARAN, AEPA, LIFA / OCHA / ANDE / FNEC / Minusca (section civilomilitaire) / Sangaris / Cluster Protection

6.3 Enjeux transversaux

- 209 Selon le document "Nos priorités - Objectifs stratégiques de la FAO"⁶⁸ les deux thèmes transversaux de majeure préoccupation pour la FAO sont la parité hommes-femmes et la gouvernance.
- 210 En ce qui concerne l'intervention en RCA, le soutien aux femmes lors de la distribution de semences et d'outils a été établi par la définition des critères de sélection des bénéficiaires parmi lesquels les ménages dirigés par une femme étaient ciblés comme prioritaires. Cependant, les partenaires opérationnels ont rarement appliqué correctement ces critères et il est difficile d'estimer si les femmes ont bénéficié d'un quelconque traitement préférentiel. Inversement, de nombreuses distributions ont été faites directement à travers des groupements de producteurs, ce qui a eu comme effet inattendu d'empêcher les personnes incapables de travailler de devenir bénéficiaires. Malheureusement, les femmes elles-mêmes ont signalé des cas isolés d'hommes leur prenant les semences et les vendant pour acheter de l'alcool. Cependant, il est difficile d'estimer la fréquence avec laquelle cela s'est produit. Selon les résultats de l'enquête auprès des bénéficiaires, il apparaît que les distributions aient causé des disputes au sein des couples (8,8 pourcent des effets négatifs de la distribution mentionnés par les bénéficiaires). Cependant, la raison exacte reste inconnue. Lors des futures initiatives de soutien à l'agriculture une solution possible serait de distribuer les semences directement aux femmes selon une méthode de porte à porte.
- 211 Les femmes bénéficieront peut-être davantage du programme CdR de la FAO dans le cadre duquel elles ont été ciblées en particulier à travers la sélection de groupements de tontines préexistantes. Ces groupements de femmes sont soutenus à travers des formations agricoles spécifiques en matière de gestion des cultures de rente et d'activités génératrices de revenus.
- 212 Tout au long de cette intervention, la FAO a adopté le principe de «ne pas nuire», dont des exemples ont déjà été présentés (voir chapitre 6.1.1.4). Cependant, certains villages ont été attaqués le lendemain des distributions, et les produits alimentaires du PAM et les semences de la FAO ont été volés. Le moyen d'éviter cela à l'avenir doit être étudié en coopération avec la MINUSCA et les autorités locales.
- 213 Enfin, ainsi que déjà mentionné, il est nécessaire de travailler en étroite collaboration avec les organismes gouvernementaux afin de promouvoir la bonne gouvernance à la fois dans les institutions publiques et dans la communauté des ONG elle-même. Ceci doit être réalisé en collaboration avec d'autres agences des Nations Unies ainsi que d'autres organismes bailleurs de fonds et partenaires internationaux ou nationaux.

68 <http://www.fao.org/docrep/018/mi317f/mi317f.pdf> page 15.

7. Conclusions et recommandations

- 214 La République centrafricaine (RCA) est un État avec un grand potentiel agricole qui reste dans la tourmente. Alors que le pays est riche en ressources naturelles et en terres arables, les problèmes d'insécurité continuent d'empêcher la population de vivre une vie normale.⁶⁹ La pauvreté, les tensions ethniques, politiques et religieuses affectent les activités quotidiennes, et le manque de bonne gouvernance au niveau politique génère des pertes financières considérables et un manque de crédibilité ayant des effets déstabilisants.
- 215 L'avenir de la RCA est incertain. Cependant, la FAO a un rôle à jouer pour aider au développement agricole du pays. La RCA a besoin du soutien de la FAO pour une reconstruction durable de son secteur agricole dans tous ses aspects: amélioration de la production familiale (basée sur des pratiques agro écologiques); disponibilité de semences produites localement; reprise des cultures de rente (à destination des marchés locaux et régionaux); régénération du secteur de l'élevage et de la transhumance (facteur clé de stabilisation du pays). Pour ce faire, il est nécessaire de travailler avec tous les ministères concernés de manière à reconstruire leurs capacités et à les appuyer dans la définition des politiques nationales. Au-delà de l'augmentation attendue de la production agricole, il est essentiel d'intégrer les volets nutritionnels et le renforcement de la cohésion sociale pour atteindre les résultats escomptés.
- 216 En ce qui concerne la performance globale de la réponse de la FAO à la crise en RCA, les résultats sont variés. Au vu de la couverture géographique et de l'ampleur de la réponse mise en œuvre et, du rôle clé joué par le Cluster Sécurité Alimentaire (CSA) sous la coordination de la FAO, la position institutionnelle et le rôle de l'Organisation vis-à-vis des partenaires et des donateurs a été renforcée. Cependant, avec des semences, de qualité variable, distribuées majoritairement en retard par des partenaires ayant une capacité de mise en œuvre et de suivi limitée, le résultat final ne peut être qu'inférieur à celui attendu.
- 217 Les interventions futures devront davantage se concentrer sur les résultats et l'impact, ainsi que sur la mise en place d'un système permettant de les suivre et de les mesurer. Des améliorations sont nécessaires en matière de procédures internes et d'accords avec les partenaires extérieurs et les donateurs. En RCA, il est important pour la FAO de trouver un moyen de travailler aux côtés des instances gouvernementales de manière plus constructive et transparente, tout en poursuivant ses activités de plaidoyer au niveau humanitaire le plus élevé pour assurer que le développement du secteur agricole soit perçu comme un élément essentiel dans le processus de stabilisation, de relèvement précoce et de développement économique à long terme du pays.

7.1 Protocole L3

- 218 Au niveau interne, dès la déclaration L3 en décembre 2013, la FAO a bien réagi à la crise en RCA à la fois en termes de rapidité de sa réponse et d'attention et soutien organisationnel fourni par les Bureaux régionaux et les départements concernés du siège. En effet, du personnel expérimenté ayant les qualités et l'expérience nécessaires a été rapidement déployé, à savoir: du personnel FAO expérimenté a été déployé depuis les pays voisins; du personnel local a été recruté; des missions de soutien ont été dépêchées depuis le siège; des fonds SFERA de proportions importantes ont été libérés; et, des fonds externes ont été mobilisés en quantités généreuses. Cela a conduit à une réponse de grande ampleur ayant une large couverture nationale et atteignant un nombre élevé de bénéficiaires ainsi qu'à une amélioration de la reconnaissance de l'Organisation parmi les acteurs du secteur et notamment des donateurs. Le Bureau de pays a connu une expansion très importante et le nombre de staff opérationnel s'est accru en conséquence.
- 219 Ceci a été réalisé grâce au travail acharné, au dévouement et à la volonté du personnel de réagir rapidement aux besoins du pays dès la déclaration du déclenchement de la réponse L3. Bien que les protocoles et les procédures L3 existant ont, pour la plupart, été suivis, ceux-ci sont encore quelque peu sommaires. Les protocoles L3 doivent être développés

69 <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-34398173>

afin d'indiquer comment les procédures d'achat, de recrutement, et de formalisation d'agrément avec les partenaires peuvent être rationalisées et rapidement suivies. Le rôle des Bureaux régionaux dans toute réponse doit également être clarifié. Le personnel qui arrive dans une situation d'urgence a besoin d'une 'boîte à outils' de documents et procédures facilement disponibles qui facilitera leurs activités d'urgence. Celle-ci doit être élaborée au préalable au niveau institutionnel et diffusée lors de chaque urgence.

- 220 Les protocoles L3 actuellement définis sont plus adaptés à une catastrophe naturelle à déclenchement soudain qu'à une urgence ou crise complexe prolongée. La FAO a besoin de faire la distinction entre ces deux situations d'urgence dans le contexte d'une réponse L3, afin de définir des modes opératoires spécifiques à chacun. La FAO doit continuer d'étudier comment mieux travailler dans les situations de conflit/crise prolongé. À cet égard, l'expérience acquise en RCA de l'application du protocole L3 doit être analysée et les leçons doivent être tirées pour bénéficier aux futures réponses L3.
- 221 Cependant, le renforcement de la position institutionnelle ainsi que la confiance accordée par les donateurs à la FAO ne suffisent pas à garantir la qualité de la réponse déployée. Des insuffisances ont été soulevées en termes de mise en œuvre et d'impact des programmes (voir la chapitre 7.3 consacré aux programmes). De plus, la réponse n'a pas défini une stratégie de sortie,⁷⁰ et les analyses des facteurs à l'origine de la situation sont insuffisantes. Les plans d'achats sont élaborés trop tard pour permettre aux distributions de respecter le calendrier des saisons agricoles, ce qui participe à réduire l'impact des programmes. Les bailleurs de fonds devraient être davantage sensibilisés sur la nécessité d'allouer leur financement en temps utile. Par ailleurs, la FAO a une responsabilité propre et devrait initier des accords préalables avec les donateurs afin de garantir que la période de mise à disposition des fonds soit conforme avec le calendrier agricole. Sans cela, la possibilité d'atteindre les résultats fixés dans le cadre d'une réponse rapide à toute future crise est peu probable.

Recommandations clés

1. Il serait utile pour la FAO de faire la distinction entre une réponse L3 en situation de catastrophe naturelle (peut-être un L3N) et une réponse L3 en situation de conflit ou crise prolongée (L3P). Il est également nécessaire de clarifier les rôles entre le siège à Rome et les Bureaux régionaux, sous-régionaux et du pays pendant les réponses pour chaque type de crise.
2. Il est recommandé d'analyser et simplifier les procédures d'achat, de recrutement, et de formalisation d'agrément avec les partenaires pendant les réponses L3 (basées sur l'analyse des Procédures opératoires standard *standard operating procedures* - SOP). Elles devraient être incluses dans une «boîte à outils» au niveau institutionnel, laquelle est partagée avec les équipes pays pour faciliter la mise en œuvre et le suivi qualitatif des programmes.
3. Il serait important que la FAO augmente ses efforts pour stipuler des accords de financement préétablis avec les principaux bailleurs de fonds afin de faciliter la libération rapide de fonds substantiels lors d'une déclaration L3 ou dans d'autres contextes d'urgence. Simultanément, il faut sensibiliser les bailleurs de fonds sur la nécessité d'harmoniser leur allocation de fonds avec le calendrier agricole.
4. Lors d'une crise future, la FAO doit immédiatement, dès le début de la réponse, entreprendre une analyse approfondie du contexte (politique, agricole, économique, etc.) et des origines de la crise, afin de réduire ces facteurs de risque dans tout programme proposé (en accord avec l'agenda résilience). Elle doit par ailleurs définir dès le début sa stratégie de sortie et la réévaluer à intervalles réguliers.

7.2 Coordination

- 222 La performance du CSA, coordonné principalement par la FAO, a été l'un des éléments les plus positifs de la réponse globale de l'Organisation. Le cluster a coordonné les activités de sécurité alimentaire à l'échelle nationale, tout en appuyant ses membres et dynamisant la société civile dans le secteur agricole, et a également joué un rôle majeur dans la transformation du statut de la FAO en RCA passant d'une entité peu connue à une organisation de premier rang au sein de la communauté humanitaire.

- 223 Le cluster a communiqué de façon efficace avec les ONG internationales et nationales membres avec lesquelles un certain nombre d'initiatives de formation destinées au renforcement des capacités ont été entreprises. Au niveau national et des districts, le CSA a facilité une bonne répartition géographique des actions menées, et a considérablement contribué à la réduction des manques et chevauchements. Le partage d'informations de bonne qualité et de cartographie a été apprécié de manière positive par les membres du cluster, particulièrement dans un pays où l'accès à une information précise est difficile. Le cluster a également facilité un certain nombre d'enquêtes et d'évaluations sur lesquels ont été fondées les réponses, et, dans une certaine mesure, mesurés les résultats. La particularité du partenariat avec l'Agence d'aide à la coopération technique et au développement (ACTED) et Action contre la faim (ACF) dans la conduite du CSA a été de réduire l'écart souvent perçu entre les agences des Nations Unies et la communauté des ONG. La possibilité de reproduire cette initiative de partenariat dans les réponses futures devrait être sérieusement envisagée.
- 224 Ce succès n'aurait pas été possible si un coordonnateur et un responsable de la gestion de l'information au sein du cluster n'avaient pas déjà été en place au moment de la déclaration L3. Les leçons tirées de cette coordination doivent être documentées et utilisées lors d'interventions d'urgence futures, que ce soit pour des crises à déclenchement soudain ou pour des crises prolongées.
- 225 Bien que la réponse ait été cohérente avec les plans et ambitions du Gouvernement centrafricain et qu'un certain nombre de domaines de collaboration aient été dégagés, la coordination avec ce dernier n'a pas eu de grands succès en raison du manque de capacité opérationnelle des ministères concernés, en particulier au début de la crise. Cette collaboration doit pourtant être rétablie au plus tôt lors d'une réponse d'urgence et continuer à être renforcée, en particulier pour soutenir la stratégie de sortie de la FAO à moyen et long terme, et identifier l'entité qui facilitera la coordination future du CSA. Des divergences entre la FAO et le Gouvernement concernant les activités de mise en œuvre du programme ont également été constatées. Il est nécessaire d'étudier la manière d'initier des programmes par le biais de partenaires gouvernementaux qui soient conformes aux critères FAO de redevabilité et de performance. Ensemble avec d'autres agences des Nations Unies et organisations nationales et internationales, la FAO devrait promouvoir la bonne gouvernance dans tous ses programmes, notamment ceux menés par l'État, en travaillant à ses côtés et l'appuyant à devenir plus transparent, et donc compenser, d'une certaine façon, l'une des causes de la crise à l'échelle nationale.
- 226 Le cluster a adopté une approche de relèvement précoce, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre des programmes de «Caisses de résilience». En tant que tel, une première approche avec les bailleurs de fonds de développement a été initiée. À cet égard, le CSA pourrait jouer un rôle plus important pour attirer les bailleurs de fonds, non seulement vers la FAO, mais également vers les organisations membres du cluster. Le CSA doit également redoubler d'efforts en termes de coordination avec les autres clusters, qui, bien que dirigée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), a besoin du soutien de tous les membres du HCT.

Recommandations clés

1. Pour assurer la qualité du travail du CSA lors de crises futures, il faudrait garantir et institutionnaliser la disponibilité des fonctions de coordonnateur et de gestionnaire de l'information du cluster dès le tout début de la crise ou en tout cas le plus tôt possible.
2. Une stratégie de sortie pour le remplacement de l'équipe FAO/PAM à la direction du CSA par des agences gouvernementales formées, devra également être formulée et rendue opérationnelle dans un avenir proche. L'identification du personnel du gouvernement apte à travailler dans ce cadre doit être abordée dès que possible.
3. En partenariat avec les autres agences des Nations Unies et les organisations internationales, la FAO devrait soutenir un programme de bonne gouvernance mené par l'État pour améliorer la redevabilité, la transparence, la bonne gestion des fonds et la performance gouvernementale en RCA.
4. Le CSA doit tirer les leçons de son expérience en RCA pour en faire bénéficier le secteur humanitaire. Le partenariat au sein de la coordination du cluster avec des ONG devrait être renouvelé lors de futures crises.

5. Le CSA doit renforcer le partage d'information avec les sous-clusters et autres clusters actifs dans le pays.
6. La coordination entre la FAO et le PAM doit être renforcée pour permettre une distribution simultanée entre kits vivriers et rations de protection des semences.

7.3 Programmes d'urgence

- 227 La réponse entreprise était clairement pertinente par rapport aux besoins des populations touchées. La distribution de semences et d'outils à un grand nombre de familles sur l'ensemble du territoire a, dans une mesure significative, soutenu le secteur agricole dans les zones appuyées, et a contribué à fournir les moyens de subsistance et apports nutritionnels les plus nécessaires aux familles bénéficiaires. La mesure de l'étendue de l'impact de l'intervention reste, cependant, à vérifier avec plus de recul dans le temps.
- 228 Les effets cumulatifs de certaines faiblesses observées doivent être pris en considération. Les faiblesses des activités de distributions d'intrants sont: le retard pris par rapport au calendrier saisonnier; la mauvaise qualité de certaines semences; le manque d'expérience des partenaires opérationnels en termes de méthodes de distribution et de ciblage des bénéficiaires; et le soutien limité et la surveillance minimale des Bureaux de zone FAO apportés aux partenaires opérationnels. De plus, les cultures ont souffert d'attaques d'insectes et de maladies vis à vis desquelles la réponse de la FAO aurait pu être plus importante. Les activités de soutien au GAM ont également démontré certains points critiques. En effet, les formations des groupements de producteurs au niveau des villages, concernant les techniques de multiplication de semences, ont manqué de cohérence et leur impact a été particulièrement faible. Dans l'ensemble, les méthodes de distribution et la communication limitée entre les bénéficiaires, la FAO et les partenaires opérationnels ont produit, dans certains cas, des tensions et des malentendus dans les villages appuyés. En effet, il y a eu un manque de clarté concernant les critères de vulnérabilité utilisés dans la sélection des bénéficiaires, et les quantités d'intrants que les villages ou les individus étaient censés recevoir. Le fait que les villages n'aient reçus aucun document indiquant les quantités livrées pourrait être un sujet de préoccupation et illustre un manque de redevabilité auprès des bénéficiaires. La qualité de certains outils distribués a également été remise en question. La mise en œuvre du programme «Caisnes de résilience» a également connu des retards regrettables par rapport au calendrier culturel sur lequel il se base. Il existe clairement des domaines susceptibles d'amélioration. Même si la position organisationnelle de la FAO en RCA s'est considérablement renforcée, sa réputation en tant qu'institution pouvant réaliser des interventions d'urgence efficaces et efficientes est souvent remise en question au sein de la communauté humanitaire.
- 229 La RCA est un contexte difficile dans lequel travailler. Les contraintes externes telles que l'insécurité, le mauvais état des routes, les fortes pluies, et un manque général de capacité gouvernementale et nationale, ainsi que l'arrivée tardive du financement des bailleurs de fonds par rapport au calendrier saisonnier, sont des facteurs affectant la bonne conduite des opérations. Cependant, au sein de l'Organisation, les programmes ont été entravés par des procédures administratives souvent inefficaces qui semblent être les mêmes dans un environnement L3 que lors de toute autre réponse aux crises. Enfin, les capacités du siège pour soutenir l'équipe pays dans le domaine de la logistique sont particulièrement faibles et devraient être considérablement revues et renforcées pour les réponses à venir.
- 230 À l'avenir, les futures interventions d'urgence de la FAO doivent veiller à mettre d'avantage l'accent sur les résultats et l'impact, avec une importance accrue accordée au suivi du programme et au soutien des partenaires opérationnels sur le terrain. Pour cela, il est nécessaire de renforcer les capacités et moyens alloués au niveau des Bureaux de zone et de l'unité centrale de suivi & évaluation (S&E) à Bangui ainsi que de mettre à disposition du Bureau de pays dès le début de la réponse des documents de cadrage efficaces à travers une «boîte à outils».
- 231 En terme d'intervention, la FAO doit continuer de soutenir la production locale de semences (à travers l'appui aux GAM) et la mise en place de marchés semenciers en travaillant avec les ministères concernés. Cela permettra, d'une part, d'améliorer la disponibilité de semences au niveau communautaire et, d'autre part, facilitera en partie les futures distributions

de semences et outils en privilégiant le marché national. Cependant, dans un souci de qualité, les procédures et la mise en œuvre de livraison et stockage de semences de bonne qualité doivent être revues et améliorées de façon immédiate. Les nouvelles procédures de passation des marchés doivent être intégrées dans des plans de contingence détaillés pour veiller à ce que toutes les éventualités soient prises en considération afin de garantir la fourniture en temps opportun des programmes entrepris. La FAO doit aussi travailler davantage sur des projets qui génèrent des gains financiers à court terme stimulant les économies locales tout en soutenant les familles bénéficiaires.

- 232 Il est également nécessaire d'assurer une meilleure redevabilité des programmes envers les populations touchées et une inclusion majeure des bénéficiaires dans le processus global du projet, comprenant la mise en place de mécanismes de plaintes mais aussi l'intégration de leur analyse dans la définition et le suivi des projets. Cela doit être mis en œuvre en consultation avec les partenaires opérationnels dont la capacité en termes de méthodologies de ciblage des bénéficiaires, de formation, de suivi et de distribution doit être constamment améliorée au travers des activités régulières du CSA de renforcement des capacités. Un canevas de distribution devrait être défini par la FAO et sa mise en œuvre évaluée pour s'assurer que les partenaires opérationnels respectent bien un minimum de critères et standards de qualité.
- 233 Les interventions de réponse à la crise ont eu d'autres impacts positifs tels que le fait d'encourager les populations déplacées à regagner leurs villages et dans quelques cas à ne plus prendre part au conflit. Le retour à une vie stable et sécurisée repose sur le développement économique du pays, lequel à son tour est basé en priorité sur le développement agricole et de l'élevage (notamment transhumant). L'impact de l'amélioration des performances agricoles sur la stabilité nationale doit être apprécié. Les programmes de la FAO ont eu et auront un effet positif à cet égard. En outre, il est important que la FAO poursuive son travail auprès des jeunes afin de les impliquer au mieux dans ses programmes, car ils sont les cibles de choix pour le recrutement en cas de reprise des hostilités.
- 234 La FAO a également participé, mais de manière relativement tardive et limitée, aux tentatives pour restaurer le secteur de l'élevage qui représentait une partie importante de l'économie nationale avant le conflit. Un groupe de travail a été spécialement formé au sein du CSA pour soutenir cette initiative. Or, bien qu'une campagne de vaccination soit en cours, les questions de sécurité et la méfiance des deux parties en conflit ont, malgré certains accomplissements tels la constitution d'une plateforme nationale, limité les progrès atteints à ce jour. À l'avenir, il s'agit d'un secteur clé dans lequel la FAO devrait s'engager pleinement - et même être motrice - aux côtés de ses homologues gouvernementaux.
- 235 Le programme paraît en accord avec les Objectifs stratégiques de la FAO, en particulier l'OS5 qui vise à améliorer la résilience des moyens d'existence face à des menaces ou en situation de crise. Les activités de renforcement de la résilience ont été bien au-delà de celles mises en œuvre au sein du programme «Caisses de résilience» (CdR) et s'intègrent dès le début de la réponse d'urgence. Le programme CdR reste très pertinent par rapport aux besoins à moyen et long terme des communautés ciblées, bien que son impact puisse être amélioré par une prise en considération majeure des spécificités du contexte local dans les méthodes de mise en œuvre et par une meilleure connaissance des méthodologies appliquées de la part des partenaires opérationnels. Les «jardins scolaires» offrent une occasion importante de faire participer les jeunes à des activités agricoles et encouragent leur scolarité.

Recommandations clés

- La FAO doit mettre davantage l'accent sur les *résultats* de ses interventions. La FAO en RCA a besoin d'augmenter sa capacité de suivi sur le terrain, tout en s'assurant que toutes les propositions budgétaires prévoient des moyens suffisants pour les activités de suivi et évaluation de ses partenaires.
- Il faut renforcer la capacité des partenaires opérationnels en termes de ciblage des bénéficiaires, de contenu et animation des formations, de suivi dans les villages, ainsi qu'en méthodologies de distribution. Il faut également renforcer la compréhension et les compétences des partenaires – et aussi des employés FAO – en matière de redevabilité vis à vis des bénéficiaires, incluant par exemple la mise en place d'un mécanisme de plainte au sein des opérations.

- La FAO doit s'engager davantage sur les enjeux transversaux relatifs à l'implication des jeunes et la promotion de la bonne gouvernance.
- La FAO doit analyser les raisons du retard pris dans les distributions de semences afin d'en tirer des leçons constructives pour les prochaines interventions à venir.

7.4 Suggestions pour la stratégie des programmes à venir

- 236 La FAO a un rôle essentiel à jouer sur le moyen et le long terme en RCA car le développement de l'agriculture et de l'élevage (notamment transhumant) est un levier essentiel du développement économique global du pays. Selon l'analyse du Représentant de la FAO à Bangui, la RCA peut devenir une vitrine de ce que peut faire la FAO en contexte de crise, à court, moyen et long terme. La FAO a, en ce sens, un vrai rôle à jouer dans la résolution de la crise et le retour d'une paix durable et prospère, et elle doit se positionner en tant que tel. En effet, selon l'analyse récente d'un expert en sécurité alimentaire: «S'il est manifeste que la paix est un préalable essentiel à la réalisation d'une sécurité alimentaire durable, il n'en est pas moins vrai que la reconstruction rapide d'une agriculture productive au profit du plus grand nombre est elle-même une des conditions indispensables pour le retour à la paix.»⁷¹.
- 237 L'évaluation constate que la FAO reconnaît la nécessité de passer à une perspective de développement à long terme et a déjà commencé à mettre en œuvre ses programmes «Caisses de résilience», ainsi qu'à travailler sur des questions telles que la transhumance, la production semencière, et l'implication de la jeunesse. Il est nécessaire de sensibiliser le Gouvernement et les donateurs sur l'importance de promouvoir ces thèmes.
- 238 Le programme de «Caisses de résilience» ainsi que les initiatives dans le domaine de l'élevage, de la transhumance et de la production semencière témoignent de la volonté de la FAO de soutenir les populations sur du plus long terme. Et comme nous l'avons déjà vu, la FAO a un rôle clé à jouer en RCA pour soutenir la sécurité alimentaire des populations, et doit démontrer toutes ses capacités pour réussir cette transition, élément central du retour à la paix sociale.
- 239 Dans ce contexte, il est également important de renforcer les aspects relatifs au changement climatique liés à la transhumance (et à son implication avec les pays limitrophes) et à la nutrition (qui doit être intégrée aux interventions de sécurité alimentaire). La FAO doit analyser les causes structurelles de la crise et mettre en place le maximum d'effort pour réduire les risques de crises futures.
- 240 Le développement de la production agricole, que soutient la FAO, est central à la transition du pays vers la stabilité. Cela nécessite des activités variées telles que le renforcement des compétences techniques agricoles en privilégiant des techniques agro écologiques; le soutien à la traction attelée et l'intégration agriculture/élevage au sein des exploitations; et l'appui à la production semencière à l'échelle communautaire dans l'ensemble du pays. L'évaluation montre qu'un renforcement des compétences techniques des groupements de producteurs de semences est nécessaire et doit se faire de façon appuyée et continue, avec une sélection et mise à disposition des semences (ou plus exactement graines à semer) en fonction de leur qualité productive, de leur adaptation au contexte locale, et du besoin exprimé par les populations.
- 241 À travers ces trois grands programmes que sont les CdR, l'élevage/ transhumance et le soutien à la production agricole et semencière, la FAO pourra entamer une orientation sur du plus long terme, en partenariat avec les acteurs de développement ayant déjà une grande expérience du pays. Le soutien aux jeunes et aux femmes, la promotion de techniques agro-écologiques, et l'exigence d'une bonne gouvernance devront être intégrés de façon transversale dans chacun de ces programmes, afin de s'assurer de valoriser les potentiels et proposer des perspectives optimistes.

71 Rapport de mission en RCA – Reconstruction agricole et sécurité alimentaire – Marc Dufumier – mars 2015.

Recommandations clés

- La FAO, en collaboration avec l'ICRA et l'ACDA, doit soutenir la production semencière (à travers l'appui aux GAM) et le développement des marchés de semences au niveau national pour assurer la disponibilité des semences (ou graines à semer) de bonne qualité. De plus, les procédures d'approvisionnement et de contrôle des quantités et de la qualité des semences à distribuer pour d'éventuelles interventions à venir doivent être anticipées dans le cadre d'un plan de contingence.
- La FAO doit accroître son engagement dans l'important secteur de l'élevage de transhumance et intensifier sa coopération avec les organismes gouvernementaux concernés afin de faciliter la réconciliation et le développement à l'échelle nationale et régionale.
- La FAO doit poursuivre le déploiement des «Caisses de résilience» en veillant: à ce qu'elles soient déployées conformément au calendrier agricole; à la qualité du ciblage, des formations, des distributions et du suivi mis en place par les partenaires; et, à l'intégration systématique d'un volet social consistant et méthodique.
- Pour chacun de ces domaines d'interventions, la FAO doit: s'assurer de l'intégration privilégiée des jeunes; promouvoir une agriculture familiale et de rente basée sur des techniques agro-écologiques; et veiller aux principes de bonne gouvernance de l'ensemble de ses partenaires.



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

BUREAU DE L'ÉVALUATION
www.fao.org/evaluation