

Cote du document: EC 2016/92/W.P.6/Add.1  
Point de l'ordre du jour: 7  
Date: 7 juin 2016  
Distribution: Publique  
Original: Anglais

F



Investir dans les populations rurales

## Réponses de la direction du FIDA et de la FAO au rapport conjoint de synthèse d'évaluations sur l'engagement dans le domaine du développement pastoral

### Note aux membres du Comité de l'évaluation

#### Responsables:

#### Questions techniques:

Lisandro Martin  
Responsable principal de programme  
Département gestion des programmes  
téléphone: +39 06 5459 2388  
courriel: lisandro.martin@ifad.org

#### Transmission des documents:

Alessandra Zusi Bergés  
Responsable du  
Bureau des organes directeurs  
téléphone: +39 06 5459 2092  
courriel: gb\_office@ifad.org

Caterina Batello  
Cheffe d'équipe – Gestion de l'écosystème et  
agroécologie  
Division de la production végétale et de  
la protection des plantes  
Département de l'agriculture et de la protection  
des consommateurs  
Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation et l'agriculture  
Tel.: +39 06 5705 3643  
courriel: caterina.batello@fao.org

Philippe Ankers  
Conseiller principal de programme  
Programme stratégique Réduction de la  
pauvreté rurale  
Organisation des Nations Unies pour  
l'alimentation et l'agriculture  
Tel.: +39 06 5705 6214  
courriel: philippe.ankers@fao.org

Comité de l'évaluation — Quatre-vingt-douzième session  
Rome, 21 juin 2016

---

Pour: Examen

# Réponses de la direction du FIDA et de la FAO au rapport conjoint de synthèse d'évaluations sur l'engagement dans le domaine du développement pastoral

## A. Réponse de la direction du FIDA

### Introduction

1. La direction salue les efforts déployés par le Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE) afin d'élaborer un rapport de synthèse d'évaluations qui soit concis. Cette synthèse a permis de dégager d'intéressants enseignements, en combinant l'examen de publications de référence pour améliorer la compréhension et l'approche du développement pastoral par le FIDA, et l'étude sur dossier de la documentation concernant des projets du FIDA et de la FAO, y compris des évaluations. La direction remercie également IOE pour les efforts accomplis pour prendre en compte les observations formulées à propos de versions précédentes de ce rapport. La section A du présent document contient la réponse apportée par la direction du FIDA aux recommandations issues de l'évaluation, tandis que la section B propose les observations formulées par la FAO.

### Recommandations

2. Les rapports de synthèse d'évaluations constituent de précieux outils d'apprentissage et fournissent un cadre d'analyse pour les interventions du FIDA. La direction note que ce document s'appuie sur un vaste ensemble de données d'évaluation, composé de 65 documents provenant de la FAO et du FIDA, et sur un inventaire exhaustif des projets axés sur le pastoralisme (31 projets du FIDA et 163 projets de la FAO). Compte tenu de ce volume d'expérience en matière d'évaluation, il conviendrait de redoubler d'efforts afin de mettre à profit l'apprentissage, de manière à garantir que les recommandations issues des rapports de synthèse d'évaluations apportent une plus grande valeur ajoutée. Le FIDA veillera à ce que le Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction (PRISMA) contribue à cette importante fonction d'apprentissage.

Recommandation 1: La FAO et le FIDA devraient se doter d'une politique d'engagement sur le thème du développement pastoral

3. La direction est d'accord avec cette recommandation: elle convient que le FIDA a besoin de solides principes d'engagement sur le thème du pastoralisme. Elle étudie par conséquent les différentes options et, sur la base des données disponibles, elle décidera des meilleures modalités, parmi lesquelles, éventuellement, l'élaboration d'une politique. D'autres instruments, comme des Notes ou des Documents d'orientation, sont en cours d'élaboration pour traiter certaines questions dans des contextes différents. Dans le cadre de ces efforts, le FIDA, à l'occasion de la rencontre biennale du Forum paysan de février 2016, a organisé une séance spéciale consacrée au pastoralisme, en association avec l'Initiative mondiale pour un pastoralisme durable (IMPD).
4. La direction reconnaît que le moment actuel est décisif pour ce qui concerne l'engagement du FIDA et de la FAO dans le domaine du développement pastoral. Le FIDA est l'un des membres actifs de la Plateforme des connaissances pastorales (PCP) de la FAO, et il appuie, par le biais d'un don à Vétérinaires sans frontières (VSF International), l'organisation de cinq Consultations régionales en collaboration avec les Comités de pilotage du Forum paysan, les organisations pastorales de la société civile et autres organisations partenaires (FAO, l'IMPD appuyée par l'Union internationale pour la conservation de la nature [UICN], l'Union européenne, etc.).

Recommandation 2: Développer et adapter, au FIDA et à la FAO, la capacité d'engagement systémique sur le thème du développement pastoral

5. La direction est d'accord avec cette recommandation. Elle convient de l'existence d'une marge possible de poursuite du perfectionnement professionnel permanent dans ce domaine, à la fois par le renforcement des compétences et l'amélioration des pratiques opérationnelles. La direction redoublera d'efforts afin de développer la capacité interne par le biais de l'apprentissage systémique au sein de la Division des politiques et du conseil technique (PTA), du partage des enseignements tirés des projets entre les divisions régionales, et de l'accès aux savoirs générés par la FAO et par des institutions partenaires spécialisées (par exemple la Coalition internationale pour l'accès à la terre, l'UICN, l'Autorité intergouvernementale pour le développement, l'Institut international pour l'environnement et le développement, VSF, Bilital Maroobe, des ONG, des organisations de la société civile, etc.), sur tous les aspects touchant au pastoralisme.
6. La capacité sera également renforcée grâce à des approches davantage coordonnées entre PTA et les divisions régionales dans le traitement des questions pastorales, étant donné que ces questions sont de nature transversale et concernent plusieurs domaines thématiques: élevage, ressources naturelles, peuples autochtones, institutions et problématique hommes-femmes. L'expérience du Centre d'investissement de la FAO sera mise à profit lors du travail de conception. La direction explorera aussi les possibilités d'une plus large utilisation du guichet des dons régionaux à l'appui de projets financés par des prêts, pour parvenir à des initiatives de développement plus efficaces en matière de pastoralisme, étant donné que les mouvements des pasteurs peuvent concerner plusieurs zones d'un pays ou plusieurs pays limitrophes.
7. Le programme d'apprentissage du FIDA sera également guidé par la prise en compte des plus récentes recherches mondiales, tout en faisant fond sur les enseignements acquis en interne, notamment par le Département de la stratégie et des savoirs. Dans la mesure du possible, le FIDA fera appel à des ressources externes, notamment en exploitant les ressources techniques et les savoirs mis au point au sein de la PCP de la FAO.

Recommandation 3: Gérer, plutôt qu'éviter, les dimensions clés du risque

8. La direction est d'accord avec cette suggestion. Les projets engagés dans le développement pastoral sont souvent confrontés à des risques clés, comme le déplacement de communautés. Avec l'appui de PTA, les projets conçus dans ce domaine bénéficieront d'un appui croissant pour pouvoir prendre en considération ces risques au cours de la conception, et concevoir des stratégies pour les atténuer.
9. À un niveau plus général, le Département gestion des programmes s'attache actuellement à la modernisation des processus d'examen du portefeuille, en mettant l'accent sur la mise au point d'un examen axé sur les résultats et prospectif. Dans ce contexte, la gestion des risques figurera aussi parmi les domaines d'intérêt des examens et rapports des divisions. Les divisions et les équipes de pays seront encouragées à élaborer une stratégie contextuelle de gestion du risque et de résilience pour chaque programme ou projet de développement pastoral. Vu que, par extension, celle-ci est également mise en œuvre dans les zones arides, la Division environnement et climat a déjà apporté un appui important par le biais du Programme d'adaptation de l'agriculture paysanne (ASAP) dans le cadre de projets de conception récente portant sur le développement pastoral (il convient de noter que ces projets ont été conçus après 2013, et que les améliorations récentes seront reflétées dans de futures évaluations).

Recommandation 4: Appuyer le plaidoyer de la part, ou au nom, des pasteurs et des populations dont les moyens d'existence dépendent des systèmes pastoraux

10. La direction prend note de cette recommandation et convient de l'importance que revêt le plaidoyer. Dans ce contexte, le FIDA continuera d'appuyer les actions de plaidoyer menées par les pasteurs eux-mêmes: i) en développant leur capacité d'exprimer leurs besoins; ii) en facilitant la participation active des organisations pastorales de la société civile aux enceintes internationales; et iii) en continuant d'œuvrer par l'intermédiaire de ses partenaires, y compris le Forum paysan, le Forum des peuples autochtones, la PCP de la FAO et d'autres organisations représentatives. Dans l'esprit actuel de collaboration avec ces enceintes, le FIDA renforcera d'autres organisations représentatives pour qu'elles participent au plaidoyer mais, compte tenu des aspects sensibles des actions de plaidoyer, il n'y participera pas directement. Le plaidoyer en faveur de différentes communautés dans des contextes nationaux pourrait être critique et ne pas convenir dans tous les contextes politiques. Ce type d'action doit donc être adapté aux caractéristiques spécifiques des contextes concernés.
11. PTA mène actuellement des consultations et des examens approfondis, et met au point des outils portant sur les modalités d'engagement dans la concertation sur les politiques au niveau d'un pays. La démarche raisonnable consiste à utiliser l'expérience des projets comme base de données factuelles lors de l'examen des politiques avec les gouvernements. Il a également été noté, lors des consultations avec le groupe de référence (y compris les chargés de programme de pays), que la concertation sur les politiques pouvait être un processus délicat et controversé. Dans ce sens, le FIDA autonomisera les organisations représentatives, mais veillera à ne pas apparaître comme "plaidant" en faveur de communautés ou de groupes, spécialement dans des contextes sensibles.

### Observations complémentaires

12. Le rapport et la réponse du FIDA pourraient aborder de manière plus explicite le problème de la diminution de l'accès des pasteurs aux pâturages et de leur mobilité du fait de la concurrence pour l'utilisation de la terre. Il a été fait allusion à cette question dans le rapport. Toutefois, un débat explicite pourrait être justifié, compte tenu des problèmes que soulève l'accaparement des terres. Il existe un rapport étroit entre la mobilité et la perte d'accès à la terre. La diminution de l'accès aux pâturages est également importante pour le débat sur les définitions de l'équilibre et de la mobilité.
13. Enfin, la direction suggère que, dans de futurs rapports d'évaluation conjoints du FIDA et de la FAO, l'on s'efforce davantage de formuler des recommandations et des enseignements différenciés d'intérêt opérationnel pour chacune des deux institutions.

## B. Réponse de la direction de la FAO

14. L'évaluation est, pour la FAO et le FIDA, un outil qui permet de repenser utilement l'approche à adopter pour réduire la pauvreté et accroître la résilience des communautés pastorales dans les zones arides et semi-arides. Les communautés de pasteurs n'ont pas toutes le même niveau de vie, et l'appui à fournir aux pays pour le développement des zones arides et semi-arides doit être adapté aux besoins et aux situations spécifiques des communautés pastorales.

Recommandation 1: La FAO et le FIDA devraient se doter d'une politique d'engagement sur le thème du développement pastoral

15. La recommandation 1 préconise qu'une politique claire soit définie à propos de l'engagement dans le domaine du développement pastoral. Une telle politique est en effet nécessaire, mais elle devrait être axée sur une approche territoriale (par

exemple sur les terres arides et/ou semi-arides) plutôt que sur une approche systémique (pastoralisme). Il est nécessaire, pour la FAO, de définir une position et une stratégie communes sur l'avenir du pastoralisme (une économie dynamique ayant une perspective à long terme ou une économie qui pourrait à terme disparaître lorsque le développement des économies nationales offrira de nouvelles possibilités de travail décent); des débats internes devront avoir lieu, au sein de la FAO, pour lancer le processus d'élaboration d'une telle position. Une fois établies, la politique et la stratégie peuvent être intégrées au programme de travail de la FAO, notamment au titre des Programmes stratégiques (PS) 3 et 5. L'émigration et l'immigration retiennent désormais l'attention des médias et du grand public. La migration forcée, réalité courante dans les zones arides et semi-arides, est habituellement le résultat d'un ensemble de facteurs économiques, environnementaux et politiques (insécurité) qu'il convient d'aborder simultanément.

16. La nécessité d'une collaboration plus étroite entre la FAO et le FIDA est pleinement reconnue. La FAO est favorable à une collaboration accrue. Une collaboration plus étroite devrait aussi s'élargir à d'autres partenaires des Nations Unies (comme le Programme alimentaire mondial), des institutions financières (comme la Banque mondiale), la Commission européenne, le Bureau interafricain pour les ressources animales de l'Union africaine (UA-BIRA), entre autres. L'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) est également active dans le domaine du développement pastoral. Les organisations pastorales de la société civile doivent aussi être pleinement associées. Les premiers pas dans cette direction sont actuellement effectués par la PCP, une initiative dirigée par la FAO pour accroître la collaboration et la coordination. Il convient de rappeler que la collaboration est essentielle pour améliorer l'efficacité des programmes et pour parvenir à un impact positif sur une grande échelle.
17. On pourrait, en promouvant une compréhension institutionnelle du caractère particulier des systèmes pastoraux, réduire le pourcentage élevé de projets réalisés sans méthode qui ont échoué à appuyer le développement pastoral. Le développement des infrastructures dans les zones pastorales, par exemple dans les domaines de l'énergie ou de l'éducation, peut aborder de manière spécifique la nature véritable des systèmes pastoraux, et doit prendre en compte la mobilité pastorale.
18. La FAO publiera prochainement le Guide technique sur la gouvernance des régimes fonciers dans les terres de parcours pastorales. Ce document explique de façon approfondie la nature des systèmes pastoraux en termes de défis, de possibilités et de cadres juridiques. Le document constitue une bonne base de départ pour des négociations sur les politiques concernant le développement pastoral, tant à la FAO et au FIDA que dans les pays.

Recommandation 2: Développer et adapter, au FIDA et à la FAO, la capacité d'engagement systémique sur le thème du développement pastoral

19. Compte tenu du niveau de pauvreté et de l'instabilité croissante de la situation dans les zones arides et semi-arides, le renforcement des compétences internes au sein de la FAO et du FIDA, proposé au titre de la recommandation 2, constitue une recommandation appréciable et importante, qui contribuera à mettre la FAO en meilleure position pour fournir des résultats au titre des programmes PS2 (développement des capacités institutionnelles), PS3 et PS5, et pour atteindre ses buts d'ensemble. La FAO devrait continuer à se spécialiser dans les aspects relatifs aux techniques et aux politiques dans le domaine du développement pastoral.
20. L'apprentissage institutionnel est particulièrement nécessaire dans divers secteurs de travail et domaines thématiques en prenant en compte la diversité des paysages dans lesquels se pratique le pastoralisme. Pour ce qui concerne la FAO, formation

et développement des capacités devraient passer par des divisions clés comme AGL, AGP, AGA, OPC et FOM<sup>1</sup>. Le personnel technique de la FAO doit être formé à la gestion du risque et au renforcement de la résilience dans les terres arides en général, et dans le système pastoral en particulier. Le Guide technique sur la gouvernance des régimes fonciers dans les terres de parcours pastorales offrira une bonne base pour comprendre comment le pastoralisme durable contribue à la production alimentaire et à la conservation de la biodiversité.

21. Au niveau mondial, la FAO a plaidé la cause des pasteurs de différentes manières, par exemple au sein de la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification et de la Convention sur la diversité biologique. Le pastoralisme est abordé dans le Plan d'action mondial pour les ressources zoogénétiques et dans le Programme mondial pour un élevage durable. L'étude de référence N° 66, Rev.1 – "Ecosystem services provided by livestock species and breeds, with special consideration to the contributions of small-scale livestock keepers and pastoralists" – a accru la sensibilisation aux externalités positives et aux chevauchements avec les zones de pastoralisme protégées. La PCP a pour but de conduire et de coordonner le plaidoyer des pasteurs. Une conférence internationale sur le lien entre pasteurs et terres de parcours est prévue pour 2017 et l'idée d'un partenariat mondial entre terres de parcours et pasteurs a été soumise à la discussion avec les partenaires.
22. Récemment, la PCP a mené à son terme une série de sept rencontres entre pasteurs dans différentes régions du monde: Asie, Amérique latine, Europe, Asie centrale, Proche-Orient, Afrique de l'Ouest et Afrique orientale et australe. Trois réunions régionales, facilitées conjointement par des organisations pastorales, la FAO et certains partenaires de la PCP comme le FIDA et VSF, ont eu les résultats suivants: détermination des priorités et plans de travail régionaux; cartographie des principaux acteurs intervenant dans le domaine du pastoralisme au niveau des pays et amélioration de la gouvernance et de la coordination au sein des régions. Les résultats de ces réunions orienteront les activités techniques de la FAO sur le pastoralisme au niveau régional.
23. En outre, la FAO a eu, dans le cadre de la PCP, des entretiens avec certains États membres et organisations pastorales sur la possibilité de soumettre à l'Assemblée générale des Nations Unies une demande de proclamation d'une Année internationale du pastoralisme. Cela permettrait, comme ce fut le cas pour l'Année internationale des sols, d'orienter vers le pastoralisme des actions de plaidoyer qui pourraient ouvrir la voie aux plans de travail régionaux sur le pastoralisme et à une Politique de la FAO concernant les pasteurs.
24. Avec des organisations partenaires et les groupes régionaux d'États membres, la FAO envisagera la rédaction d'un projet de Politique concernant les pasteurs. Cette politique recenserait les problèmes et comporterait des recommandations ciblées à l'appui des moyens d'existence mobiles des éleveurs. La PCP offre aux partenaires du développement, à ses membres et à la société civile le meilleur cadre dans lequel contribuer à la rédaction des projets successifs de la Politique.
25. Sur le terrain, l'une des initiatives régionales pour l'Afrique, axée sur le renforcement de la résilience dans les zones arides, s'adresse également aux pasteurs. Au niveau national, la FAO participe à l'amélioration de la gestion du risque et au renforcement de la résilience dans les zones arides, et à l'appui aux communautés pastorales en Afrique orientale. Ainsi, FAO-Kenya intervient, dans les régions pastorales du nord du Kenya, dans les domaines du suivi de l'eau et de la

---

<sup>1</sup> AGL: Division des terres et des eaux; AGP: Division de la production végétale et de la protection des plantes; AGA: Division de la production et de la santé animales; OPC: Bureau des partenariats, Parité hommes-femmes, plaidoyer et développement des capacités; FOM: Division de l'évaluation, de la gestion et de la conservation des forêts.

végétation, de la gestion des ressources naturelles, et de la lutte contre la peste des petits ruminants. Au niveau sous-régional, la FAO a commandité une étude sur l'engagement aux côtés des institutions traditionnelles dans les zones pastorales de la Corne de l'Afrique en vue d'accroître l'impact et la durabilité de ses investissements et de ceux de ses partenaires.

Recommandation 3: Gérer, plutôt qu'éviter, les dimensions clés du risque

26. La recommandation 3 insiste sur l'établissement d'une distinction entre la gestion du risque et la réduction du risque. Au titre de son Programme PS5, la FAO travaille à l'élaboration de Notes d'orientation sur le rôle et l'action de la FAO en cas de crise prolongée, dans le contexte du Cadre d'action pour la sécurité alimentaire et la nutrition lors des crises prolongées (CSA-CDA). Étant donné que de nombreuses zones pastorales sont malheureusement situées dans des régions de crises prolongées, ces notes d'orientation offriront l'occasion de repenser et redéfinir l'approche de la FAO, et de parvenir à une meilleure distinction entre la gestion du risque et la réduction du risque.

27. La compétence scientifique, technique et de terrain de la FAO représente un important avantage comparatif dans l'élaboration et l'exécution d'activités sur le terrain axées sur le développement pastoral. Cet avantage comparatif de la FAO constitue un point fort sur lequel devraient être fondées les synergies entre la FAO et le FIDA.

Recommandation 4: Appuyer le plaidoyer de la part, ou au nom, des pasteurs et des populations dont les moyens d'existence dépendent des systèmes pastoraux

28. La FAO prend note de la recommandation 4 et se félicite de ce que la PCP, pilotée par la FAO, soit citée comme une plateforme à partir de laquelle pourrait être intensifiée l'action de plaidoyer fondée sur des éléments concrets. Elle représente une évolution dans le sens d'une approche du développement pastoral axée sur l'être humain. La Plateforme est à ce jour financée comme un projet, mais l'intention est qu'elle se transforme en un programme financé par diverses sources. L'initiative coopère avec des organisations pastorales de la société civile et vise à promouvoir la coordination et la collaboration entre les organisations internationales intervenant aux côtés des pasteurs. La FAO et le FIDA figurent parmi les partenaires de la Plateforme, de même que la Commission européenne, la Banque mondiale, le PNUE, l'UICN et des organisations internationales comme la World Alliance of Mobile Indigenous People, SlowFood, VSF International ou la Coalition of European Lobbies for Eastern African Pastoralism. De nouvelles organisations et de nouveaux partenaires ont pris contact avec la PCP en vue d'y adhérer. Récemment, l'UNESCO et la Coalition internationale pour l'accès à la terre en sont devenues membres. La PCP a des liens avec les processus d'élaboration des politiques tels que le Guide technique sur la gouvernance des régimes fonciers dans les terres de parcours pastorales; elle inclut l'autonomisation pour une meilleure gouvernance des pasteurs, et de meilleures données pour améliorer les conseils sur les politiques et le plaidoyer mondial. Le site web de la PCP et ses forums de discussion sont utilisés par 350 parties prenantes pour des échanges sur des thèmes techniques ou concernant les politiques. La PCP est aussi liée à une série de programmes au sein de la FAO (régénération des terres, évaluation du changement climatique et adaptation à ce changement, moyens d'existence, gestion du risque). La réunion 2016 du Comité de l'agriculture (COAG) a inscrit parmi les principaux thèmes à examiner celui de l'éradication de la peste des petits ruminants. Ce thème devra aussi être débattu entre les pasteurs, qui ont des contributions spécifiques à apporter au débat technique.