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

Bureau de l'évaluation

FIDA
Investir dans les populations rurales

Bureau indépendant de l'évaluation

L'engagement de la FAO et du FIDA sur le thème du développement pastoral

Rapport conjoint de synthèse d'évaluations

Vue d'ensemble et réponse de la direction du FIDA et de la FAO

Février 2016

Vue d'ensemble

Introduction

Le Fonds international de développement agricole (FIDA) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont tous deux une tradition d'engagement dans le domaine du développement pastoral, et il est probable qu'il en sera encore ainsi à l'avenir. Face aux défis croissants liés au changement climatique, ainsi qu'aux nouvelles réalités économiques et politiques, le pastoralisme offre un système de production qui peut prospérer dans des paysages où d'autres systèmes de moyens d'existence ont soit atteint leur limite soit besoin d'importants investissements.

Le secteur est particulièrement pertinent du point de vue des buts fondamentaux et des cadres stratégiques des deux institutions. Ainsi, la réflexion relative à la résilience a été récemment adoptée comme élément central des programmes et des politiques de développement des deux institutions. Il existe aussi une prise de conscience croissante des limites d'une représentation du monde en termes de systèmes clos et autorégulés, et de la nécessité d'une approche qui intègre la variabilité comme la règle plutôt que comme l'exception.

En dépit de toutes ces considérations, le pastoralisme rencontre toujours des difficultés. La performance passée de certaines activités de développement fondées sur des hypothèses erronées a laissé un héritage problématique et des conséquences imprévues qu'il convient de reconnaître et auxquels il faut faire face. Les partenaires traditionnels et nouveaux des activités du FIDA et de la FAO, c'est-à-dire le gouvernement et le secteur privé, jouent parfois des rôles actifs dans les relations qui aboutissent à l'exclusion économique et/ou sociopolitique de certains groupes. Une focalisation sans limites sur l'avantage comparatif considéré comme principe directeur peut détourner l'attention de zones faiblement peuplées et de groupes dispersés sur le plan géographique, ou des complications qu'entraînent des opérations à l'extrême limite de l'exclusion.

Au cours des dix dernières années, le FIDA et la FAO ont accompli un travail considérable dans le domaine du développement pastoral. On peut citer, parmi les réalisations importantes, la reproduction à plus grande échelle de solutions innovantes dans la gestion à assise communautaire des ressources naturelles et de la santé animale. Dans l'ensemble, toutefois, l'engagement dans le domaine du développement pastoral a conservé un rôle périphérique dans les systèmes pastoraux eux-mêmes, faute d'une stratégie systématique clairement ciblée et d'une théorie du changement. Le résultat est fragmenté et mitigé sur l'ensemble de l'échantillon.

Objectifs et approche de l'évaluation. Pour que leur action demeure pertinente, le FIDA et la FAO doivent améliorer la qualité de leurs services. L'apprentissage et le savoir offrent un important avantage compétitif. Pour contribuer à relever ce défi, les Bureaux de l'évaluation du FIDA et de la FAO (IOE et OED respectivement) ont préparé un Rapport conjoint de synthèse d'évaluations (RCSE). Ce RCSE avait pour but d'analyser et de rassembler des informations sur les enseignements tirés des réussites ou des échecs des interventions, afin d'accroître la capacité du FIDA et de la FAO de créer et d'utiliser les savoirs et les meilleures pratiques. Le RCSE a également formulé des recommandations judicieuses concernant l'engagement futur des deux institutions dans le domaine du développement pastoral. Il existe, à l'évidence, de nettes différences entre les deux institutions en termes d'ampleur des interventions et des méthodes de travail sur le terrain. En tant qu'organisme de financement, le FIDA a mis l'accent sur le renforcement des capacités, la gestion des parcours et la santé animale. En sa qualité d'organisme technique, la FAO s'est focalisée sur les situations d'urgence, les services vétérinaires et le domaine des politiques. Malgré les différences entre les deux institutions, on peut relever des thèmes et des défis communs. Le RCSE s'articule autour de thèmes présents parmi les objectifs stratégiques des deux institutions:

- réduire la pauvreté et la faim dans les contextes pastoraux et alentour;
- accroître la résilience et renforcer la gestion des risques pastoraux;
- établir de nouvelles institutions, mieux adaptées, dans le domaine du développement pastoral;
- promouvoir l'égalité entre les sexes au sein des communautés pastorales;
- promouvoir la gestion durable des ressources naturelles; et
- plaider en faveur des ruraux pauvres dans les contextes pastoraux.

Le RCSE a analysé des projets et des interventions réalisés par les deux institutions entre 2003 et 2013. Les conclusions ont été puisées dans un large éventail de sources: différents types d'évaluations et d'études, données agrégées provenant des bases de données du FIDA et de la FAO, stratégies et études du FIDA et de la FAO, publications universitaires et interviews.

La **stratégie d'échantillonnage** a retenu deux ensembles d'analyses. Le premier, "l'échantillon de base", consistait en un examen approfondi de 64 documents. Ces documents concernaient en majorité des évaluations, mettant à des degrés divers l'accent sur le pastoralisme (42 évaluations; quatre réponses de la direction; et 18 documents relatifs à la conception de projets en cours).

Le second ensemble, “l’inventaire exhaustif”, recensait tous les projets axés sur le monde pastoral conduits entre 2003 et 2013: au total, 31 projets du FIDA et 163 projets de la FAO. L’analyse de l’inventaire exhaustif a défini le degré d’engagement sur le thème du développement pastoral, sur la base du titre et des objectifs (développement pastoral comme objectif principal du projet ou comme composante) et de la répartition des allocations. Les projets inclus dans l’inventaire exhaustif ont également été analysés eu égard à la fréquence des activités par catégorie.

Les projets, aussi bien dans l’échantillon de base que dans l’inventaire exhaustif, ont été réalisés pour la plupart sur le continent africain. La durée moyenne des projets était de 72 mois pour le FIDA et d’un peu moins de 20 mois pour la FAO. Les projets et programmes mettant l’accent sur le pastoralisme représentent environ 45% et 21% respectivement des inventaires du FIDA et de la FAO. Les projets et programmes comprenant des composantes à orientation pastorale représentent environ 45% et 42% respectivement des inventaires du FIDA et de la FAO.

Contexte. Il est important de souligner un certain nombre de caractéristiques clés du contexte général dans lequel s’inscrit le développement pastoral.

Les terres arides représentent 40% de la masse continentale totale de la planète et sont peuplées d’environ 2,5 milliards d’habitants, parmi lesquels 40% des africains, 39% des asiatiques et 30% des sud-américains. Bien qu’une fraction seulement de ces populations soit directement concernée par la gestion des systèmes pastoraux, de nombreuses autres personnes y sont parties prenantes. Le chiffre parfois utilisé est celui de 200 millions de pasteurs pour l’ensemble de la planète. L’examen réalisé pour l’”Initiative pour des politiques d’élevage en faveur des pauvres” a estimé à 120 millions le nombre total de pasteurs/agropasteurs dans le monde, dont 50 millions en Afrique subsaharienne. En réalité, on ne connaît pas avec précision le nombre de pasteurs, étant donné qu’il dépend évidemment de la définition utilisée.

La perception des systèmes pastoraux a connu un renversement il y a une vingtaine d’années. Alors qu’il était considéré comme un mode de vie “irrationnel” à peine capable de faire face à un environnement rude, le pastoralisme a été enfin compris comme une adaptation à des milieux dominés par la variabilité, et comme un système de production et de moyens d’existence à la fois viable sur le plan écologique et efficient sur le plan économique.

La conséquence la plus spectaculaire de ce renversement réside dans la compréhension de ce que la **mobilité est une stratégie d’augmentation de la productivité**. Sur les terres arides, la variabilité de la répartition des précipitations peut avoir pour effet que quelques kilomètres seulement séparent des zones en condition de sécheresse et des zones verdoyantes. Par le biais de la mobilité, les pasteurs se trouvent au point où s’articulent cette variabilité de l’environnement et la variabilité de la production.

Il existe d’autres stratégies de **gestion de la variabilité des terres arides**, et par exemple composer les troupeaux de races adaptées à une large gamme de conditions; élaborer des formes de flexibilité dans l’accès à la terre; et adapter la taille du ménage d’éleveurs aux exigences saisonnières.

La spécialité du pastoralisme réside dans la prise de niveaux significatifs de risque associée à l'incidence la plus réduite possible de catastrophes. Toutefois, certaines dimensions du risque, résultant de la nouvelle gouvernance, du développement ou des forces du marché, sont aujourd'hui hors de portée des stratégies traditionnelles. Il s'agit notamment des restrictions à la mobilité, du remplacement des techniques éprouvées par de nouvelles techniques à risque, et de la conversion à grande échelle de l'utilisation des terres.

Face à la **pauvreté dans le pastoralisme**, les milieux du développement ont adopté des positions tranchées: ceux qui pensent que les pasteurs sont majoritairement pauvres, et ceux qui croient que les pasteurs sont majoritairement riches. Lorsque les pasteurs sont considérés comme tous pauvres, on y voit la confirmation de ce que le système est inefficace, et que ceux qui le pratiquent l'abandonneront si on leur propose des solutions de substitution. Lorsque tous les pasteurs sont considérés comme riches, les efforts de développement sont concentrés ailleurs que dans le pastoralisme. Les pasteurs ne sont ni tous riches ni tous pauvres, et ceux qui sont relativement riches en actifs sont habituellement "pauvres" en termes de services. Cela induit aussi à l'adoption de stratégies de sortie dans l'espoir d'accroître l'accès aux services, habituellement aux dépens de l'efficience de la production.

Il est nécessaire de procéder à une analyse plus approfondie des questions d'égalité entre les sexes dans le contexte du pastoralisme, en particulier pour faire échec aux opinions selon lesquelles les femmes tireraient des avantages de la sédentarisation parce qu'elles obtiendraient ainsi un accès aux services. En fait, ces services sont souvent médiocres, et la sédentarisation ferait perdre aux femmes un accès à la plus grosse partie du troupeau. Une telle option présente des coûts significatifs en termes de statut et du point de vue de leur contrôle sur le lait, pour les enfants et pour la commercialisation.

L'insécurité et les conflits localisés se manifestent dans les contextes où les moyens coutumiers de gouvernance ont été affaiblis et où les institutions étatiques modernes sont encore nominales. Les petits et moyens producteurs sont confrontés à la menace d'une mobilité réduite et d'un appauvrissement, étant donné que la vie sédentaire entraîne une réduction des possibilités et une augmentation des coûts.

Lorsque les systèmes pastoraux périclitent dans les zones arides, de vastes espaces éloignés se "vident" et sont laissés sans gouvernance. Les conséquences d'une telle situation sont apparues clairement au début des années 2000, lorsque la criminalité internationale organisée et les groupes radicaux sont entrés dans ces espaces relativement vides. L'intérêt de la communauté internationale commence maintenant à se tourner vers le rôle positif que peuvent jouer des économies pastorales dynamiques peuplant et "surveillant" les zones éloignées.

L'exclusion politique et technique est aussi une réalité dans les terres arides, où sont moins présentes, par rapport à la moyenne nationale, les fonctions clés de l'état, les infrastructures et les services de base. L'exclusion peut avoir des causes politiques, mais elle est souvent inhérente aux procédures bureaucratiques. Ainsi, financer l'éducation sur la base du nombre d'élèves scolarisés constitue une discrimination contre les pays ayant un faible taux de scolarisation.

Principales conclusions de l'évaluation

La réduction de la pauvreté rurale est l'un des buts fondamentaux des deux institutions, et à ce titre le **pastoralisme trouve sa place dans les plans stratégiques du FIDA comme de la FAO (2003-2013)**. Les deux institutions sont favorables à une approche systémique, se considèrent comme des catalyseurs pour les ruraux pauvres, et sont engagées à plaider en leur nom. La présence nationale et internationale du FIDA et de la FAO, et leur performance en tant qu'intermédiaires neutres et désintéressés, font qu'ils sont idéalement placés pour assumer ce rôle.

À l'heure actuelle, **aucune des deux institutions n'a défini de politique d'engagement sur le thème du développement pastoral**. Les deux institutions soulignent néanmoins leur volonté de cibler les groupes défavorisés et exclus, spécialement dans les zones éloignées et délaissées.

Sur le **total des allocations du FIDA** sous forme de prêts et de dons pour la période 2003-2013, la part concernant les 31 projets à orientation pastorale figurant dans notre inventaire exhaustif **a été d'environ 11%**.

Au cours de la période janvier 2003-décembre 2013, la **FAO a alloué des fonds** à 163 projets figurant dans l'inventaire exhaustif, **correspondant à 5%** du total des ressources allouées.

Le FIDA et la FAO ont réalisé d'importantes et utiles interventions pastorales sur le terrain. Les deux organisations ont appuyé de tout leur poids la décision initiale de s'engager dans ce domaine. Elles ont aussi participé à un certain nombre d'actions de plaidoyer au nom des pasteurs. Les travaux de la FAO sur le risque pastoral en Asie centrale, et spécialement en Mongolie, reflètent la nouvelle réflexion sur le pastoralisme. Une grande partie des actions du FIDA portant sur les organisations pastorales et le régime foncier des pâturages prennent en compte l'évolution des perceptions sur le pastoralisme. Dans certains cas, des projets du FIDA, de la FAO et de leurs partenaires ont été à l'avant-garde de la réflexion sur le pastoralisme.

Pour la plupart des évaluations de projet, appuyer les "communautés pastorales et agropastorales" signifie les appuyer dans des activités sédentaires, et on ne trouve généralement aucune indication, dans les évaluations, de la manière dont le projet a abordé l'objectif d'appui aux moyens d'existence pastoraux. Certaines évaluations offrent de précieux éclairages sur la manière dont les projets se sont ou ne se sont pas engagés sur le thème des systèmes pastoraux. Toutefois, étant donné que le pastoralisme n'est qu'une petite composante d'un projet de plus grande ampleur, les observations de ce type ne figurent ni parmi les recommandations ni dans le résumé, ce qui affecte inévitablement le processus d'apprentissage.

On a relevé un certain nombre de **faits saillants positifs dans les projets visant à réduire la pauvreté et la faim dans les contextes pastoraux et alentour**. Cela est spécialement vrai pour ce qui concerne le renforcement de l'économie des ménages à la suite des interventions en matière de santé animale dans les projets de la FAO, et dans les approches participatives à assise communautaire du développement des institutions dans les projets du FIDA, mises

en œuvre pour recenser et gérer les ressources et les conflits clés. Les évaluations font l'éloge des travaux d'inspection et de certification en matière de santé animale en vue de l'exportation, et du développement des services vétérinaires de terrain. En particulier, la formation d'agents communautaires chargés de la santé animale (CAHW) est régulièrement considérée comme un moyen efficace pour atteindre les pasteurs.

Le RCSE a toutefois constaté une **absence de données concernant l'efficacité du ciblage et du suivi**, de sorte qu'il n'a pas été possible d'évaluer, au travers des évaluations, la réduction de la faim ou de la pauvreté. En outre, ni le FIDA ni la FAO ne disposent d'une équipe spécifiquement affectée à l'étude des systèmes pastoraux, pas plus que d'un moyen systématique de distinguer, dans leurs portefeuilles, les interventions axées sur le monde pastoral.

Cibler les pasteurs pauvres en utilisant l'approche conventionnelle fondée sur les savoirs implique des coûts de transaction élevés, même dans les pays relativement riches en données. La faiblesse du ciblage est particulièrement pertinente pour le développement pastoral où les conditions sont atypiques et où les interventions doivent prendre en compte

l'héritage laissé par de précédentes actions mal orientées. Par conséquent, la souplesse dans la conception et l'exécution, et la capacité d'apprendre et de s'adapter, sont essentielles au succès.

Il arrive parfois que ce soient d'autres groupes qui bénéficient en réalité des interventions ciblant des pasteurs vulnérables. C'est souvent le cas dans les interventions où le but sous-jacent est d'accroître les prélèvements à des fins de commercialisation, en particulier pour l'exportation. Les producteurs pastoraux vulnérables possèdent rarement assez d'animaux pour tirer parti des interventions axées sur l'exportation. Leur priorité principale consiste à reconstituer un troupeau productif, en s'efforçant de réduire les prélèvements et non de les augmenter.

Une contextualisation insuffisante de la conception et de l'exécution s'est également traduite par des occasions manquées de faire fond sur les processus de modernisation spontanée actuellement en cours. Ainsi, les évaluations font rarement mention des nouvelles technologies qui transforment les moyens d'existence pastoraux: motocyclettes, motopompes portables, services bancaires par téléphone, information sur les marchés, paiement des vétérinaires par smartphone, et cartographie des ressources au moyen de "Google Earth".

Depuis 2000, les cadres stratégiques de la FAO **mettent l'accent sur le renforcement de la résilience dans les contextes agricoles**, spécialement par le biais de l'état de préparation et des systèmes d'alerte précoce. Au FIDA, le concept a été utilisé dans le cadre stratégique 2002-2006, puis repris avec un rôle central dans le cadre 2011-2015.

La gestion du risque a longtemps été une importante préoccupation pour la FAO, mais **plusieurs évaluations de projets du FIDA mentionnent l'absence d'une stratégie de gestion du risque**. Trois questions générales émergent de l'analyse. Premièrement, il est difficile de saisir les facteurs de gestion du risque ou de résilience à l'échelle opérationnelle pertinente pour les systèmes pastoraux. Deuxièmement, il faut introduire une distinction entre réduction du risque et gestion du risque. Dans les contextes pastoraux, la prise de risque fait partie intégrante du fonctionnement du système de production. La mobilité implique la prise et la gestion de niveaux élevés de risque. Par conséquent, lorsque l'on s'engage sur le thème du développement pastoral, les stratégies de gestion du risque et de réduction du risque peuvent aller dans des directions opposées. Troisièmement, il est nécessaire de prendre en compte le fait que réduire le risque dans une partie du système peut l'accroître dans une autre partie.

Si des mesures de stabilisation peuvent accroître la résilience dans de nombreuses situations, on a observé que l'introduction de la stabilité dans des systèmes dominés par la variabilité a effectivement pour résultat d'en réduire la résilience. Que la résilience puisse et doive ou non être toujours mesurée avec le même ensemble d'indicateurs est par conséquent une question pertinente pour l'engagement dans le développement pastoral.

Il est essentiel, dans le développement pastoral, de mettre en place de nouvelles institutions mieux adaptées. Les institutions coutumières réglementent encore de nombreux

aspects de la vie pastorale, comme la gestion des puits profonds ou la supervision des règles régissant l'accès aux pâturages. Ces institutions combinent souvent des aspects appartenant à deux types d'organisations – coutumières et formelles – et la question capitale qui se pose est celle de la relation entre les deux aspects. Souvent, les gouvernements et les financeurs créent une organisation partenaire hybride avec laquelle négocier les activités du projet.

Dans le contexte du développement pastoral, les aspects clés de la gouvernance incluent la relation entre les autorités centrales, régionales et locales; les institutions chargées de la réglementation du comportement économique et de l'accès aux ressources (spécialement les règles et procédures concernant le régime foncier); et les structures de production et d'échanges économiques au sein des groupements coutumiers comme les campements et les groupes de voisinage.

Plusieurs projets ont abordé la gestion des ressources naturelles et la prestation de services, mais la dimension institutionnelle est souvent le maillon le plus faible de ces interventions. Il y a une différence entre la construction d'un puits ou la délimitation d'un itinéraire de transhumance et la mise en place du cadre institutionnel nécessaire à leur fonctionnement durable et sans conflits.

Certains documents établissent un lien entre les insuffisances institutionnelles en matière de régimes fonciers et les situations de conflit. En Somalie, on estime que les litiges fonciers entre cultivateurs et pasteurs sont à l'origine, chaque année, de 145 incidents dans chaque localité.

En Somalie, la FAO a évolué vers un modèle de développement à orientation communautaire plus marquée, dont on peut prévoir qu'il rendra plus efficace son engagement dans le domaine du développement pastoral. De même, en Bolivie, le FIDA expérimente une approche faisant fond sur les compétences locales, en transférant directement aux petits producteurs l'autorité de gestion des fonds destinés à l'assistance technique.

Évaluer la contribution d'un projet à l'égalité entre les sexes sur la base du pourcentage de femmes parmi les bénéficiaires peut induire en erreur. Au Kenya, un projet est intervenu dans une zone où la forte migration des hommes et la responsabilité traditionnelle des femmes dans le domaine de l'agriculture de subsistance faisaient qu'une participation élevée des femmes était inévitable. En Somalie, l'action dans un sous-secteur dominé par les femmes s'est traduite par une note supérieure à la moyenne pour le critère "égalité entre les sexes" alors même que l'intégration de la problématique hommes-femmes n'était pas inscrite dans le projet et qu'aucune analyse de genre n'avait été conduite.

Dans de nombreux projets, des efforts significatifs de renforcement des capacités et d'autonomisation institutionnelle ciblant les femmes ont été entrepris, par le biais par exemple de la formation, d'un meilleur accès aux institutions, ou de la création d'organisation mixtes ou exclusivement féminines.

Filtrer l'accès à la formation technique sur la base de l'alphabétisation peut introduire un obstacle à la participation des femmes. C'est ce qui s'est produit dans le cas des CARDA (*Community Animal Resource Development Associates*), version "valorisée" des agents communautaires chargés de la santé animale (CAHW): alors que les CAHW comprenaient jusqu'à 60% de femmes et que les fermes-écoles en comptaient jusqu'à 30%, le pourcentage de femmes parmi les CARDA variait entre 0 et 5% seulement.

Sur le plan positif, une initiative comme le premier rassemblement mondial des femmes pasteurs, qui s'est tenu à Mera, en Inde (avec l'appui d'un don du FIDA), a ouvert la possibilité, pour ces femmes pasteurs, de se rencontrer et de faire entendre leurs points de vue sur la scène internationale, et c'est là une importante réalisation. Une formule innovante d'évaluation participative, incluse dans un projet au Sénégal, a permis aux pasteurs, aux femmes et aux jeunes de faire entendre leurs voix, et a inclus leur participation dans la conception de la deuxième phase. La plupart des projets prévoient divers types d'activités génératrices de revenus associant les femmes (dans le cas du FIDA, ces activités incluent des interventions dans le domaine de la microfinance).

Le RCSE a noté une absence à peu près totale d'attention au lait, sauf en tant que produit commercial. Élément essentiel de la nutrition infantile au cours des six premiers mois de vie, le lait est aussi particulièrement important pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les contextes pastoraux. En outre, l'économie laitière à petite échelle, qu'elle soit formelle ou informelle, est habituellement entre les mains des femmes et joue un rôle capital dans la négociation de leur statut. Encourager la transformation du lait en un produit de base, en l'absence d'une compréhension sérieuse de la dimension sexospécifique de la souveraineté alimentaire au sein des ménages pastoraux, est susceptible d'aboutir à des situations dans lesquelles ce sont les hommes qui prennent le contrôle de la filière, avec des conséquences négatives à la fois sur la sécurité nutritionnelle du ménage et sur les revenus des femmes.

Les projets en cours figurant dans l'échantillon de base témoignent d'une attention relativement plus importante à l'économie du lait, et notamment à son rôle informel dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et reconnaissent également la primauté des femmes dans cette économie.

La gestion et l'utilisation durables des ressources naturelles constitue l'un des trois objectifs mondiaux de la FAO, et est en relation directe avec le premier objectif stratégique du FIDA. L'inventaire exhaustif montre que la "remise en état des parcours" et la "gestion des ressources naturelles" constituent l'objectif principal ou l'un des objectifs clés des projets dans dix cas pour le FIDA et 13 cas pour la FAO.

Les deux organisations se sont engagées dans diverses dimensions de la gestion et de la remise en état des parcours, parmi lesquelles des paquets technologiques, des solutions de gestion à assise communautaire et une concertation sur les politiques. Les interventions visant

à promouvoir la gestion durable des parcours et l'agriculture de conservation se déroulent parfois dans des contextes accordant la priorité à la mécanisation ou à des formes d'acquisition des terres, et au remplacement des accords coutumiers par des formes d'utilisation des terres fondées sur le marché. L'évaluation de la coopération entre la FAO et le Soudan au cours de la période 2004-2009 met en évidence l'importance croissante des questions foncières, et prévient que "l'accaparement des terres provoque une polarisation sociale croissante". L'accaparement des terres a également été cité dans l'évaluation du programme de pays du FIDA au Mali, en 2013, et dans l'évaluation de la coopération de la FAO en Somalie.

Divers projets ont abordé les questions relatives aux régimes fonciers, en encourageant spécialement les réformes et l'introduction de l'attribution de titres de propriété, et parfois d'autres solutions (y compris à assise communautaire) visant à garantir l'accès des ménages et des femmes pauvres.

Dans le contexte du développement pastoral, le plaidoyer est particulièrement important. Les hypothèses négatives ou donnant une idée fausse de la réalité ont proliféré pendant des décennies dans le domaine du développement rural. Ces hypothèses demeurent solidement établies dans un certain nombre de politiques gouvernementales.

Le plaidoyer a été cité parmi les plus hautes priorités au cours du rassemblement de Mera, en 2010. Quelques évaluations font état d'efforts significatifs en matière de plaidoyer, d'autres ont jugé ces efforts insuffisants. Parfois, une contribution relativement modeste dans un plaidoyer direct a été accompagnée d'un appui apporté par des organisations de la société civile. Au Sénégal, le FIDA a poursuivi cet appui à une époque où les voix des petits producteurs n'étaient généralement pas entendues par les pouvoirs publics. Entre 2007 et 2012, la FAO a milité avec succès pour la formulation et la ratification des Lois sur l'inspection et le contrôle de la viande au Somaliland et au Puntland. Toutefois, les évaluations de l'action de la FAO dans la Corne de l'Afrique en 2004-2007 et d'actions plus récentes au Soudan ont estimé que l'institution devrait faire preuve d'une plus grande efficacité dans ses activités de plaidoyer.

Le plaidoyer est maintenant l'un des objectifs fondamentaux de la Plateforme des connaissances pastorales, récemment lancée par la FAO. Faisant fond sur la dimension intergouvernementale de la FAO (essentielle dans le développement pastoral), la plateforme appuie les associations, organisations, mouvements et réseaux de pasteurs, et contribue à sensibiliser davantage le personnel politique, les chercheurs et les agents de vulgarisation aux questions pastorales.

Assimilation des enseignements et gestion des savoirs. Les 42 évaluations composant l'échantillon de base incluent 24 enseignements et recommandations concernant le développement pastoral (6%), concentrés sur 15 évaluations.
Les recommandations visant à améliorer la compréhension des systèmes pastoraux sont présentes dans les évaluations des projets du FIDA et de la FAO. Ces recommandations sont

considérées comme nécessaires à plusieurs fins: gestion durable des parcours; gestion du risque pastoral et développement de la résilience; gestion des conflits entre agriculteurs et éleveurs; et détermination des indicateurs à long terme adéquats pour le suivi des conditions du bétail, de l'économie pastorale et de l'état de préparation.

Les recommandations relatives aux services portent sur l'extension de la microfinance aux communautés pastorales; la fourniture de services d'éducation adaptés aux conditions d'existence mobiles; la fourniture de services de santé animale en dehors de la filière du service vétérinaire; et les infrastructures hydrauliques en milieu pastoral pour le bétail et la gestion des bassins versants.

Les recommandations concernant les institutions pastorales sont axées sur leur renforcement et l'obtention de leur reconnaissance juridique, spécialement pour le régime foncier; elles appuient les institutions locales dans la gestion des ressources essentielles et le renforcement des capacités des organisations pastorales. L'importance du maintien de la cohérence et de la continuité dans les activités des projets relatives aux institutions est également mentionnée.

Le petit sous-ensemble de **projets en cours** contenu dans l'échantillon de base donne à penser qu'au moins certains des enseignements tirés des évaluations précédentes ont ensuite été intégrés dans les conceptions des nouveaux projets. Toutefois, s'agissant des deux domaines principaux où des améliorations sont nécessaires — compréhension des systèmes pastoraux et appui à la mobilité pastorale — le changement ne se manifeste guère de façon systématique.

En conclusion, il subsiste un niveau élevé de confusion entre le développement pastoral et le développement de l'élevage, et on ne comprend pas encore clairement les systèmes pastoraux, et notamment la spécificité de la pauvreté pastorale. De ce fait, et bien qu'il existe des exceptions, des résultats souvent aléatoires ont été obtenus.

Malgré la compétence et le dévouement des personnes, le suivi et l'apprentissage institutionnels semblent faibles à plusieurs niveaux et largement incapables de tirer parti de l'engagement des institutions sur le thème du développement pastoral en tant que tel.

Dans l'ensemble, les deux institutions ont périodiquement investi dans le développement pastoral. Toutefois, ces interventions ont principalement eu recours à des programmes standard, sans la moindre adaptation au contexte spécifique du pastoralisme.

Recommandations

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

La FAO et le FIDA ne peuvent pas atteindre leurs objectifs stratégiques s'ils n'ont pas de programmes de développement pastoral. La nouvelle compréhension des systèmes pastoraux ne se reflète pas encore pleinement dans la pratique du développement, depuis la conception d'un projet jusqu'à son exécution et son évaluation. Une politique constituerait un moyen utile pour orienter l'adaptation de nouveaux concepts aux réalités sur le terrain. La première recommandation du RCSE est que la FAO et le FIDA élaborent tous deux des politiques concernant leurs interventions dans le domaine du développement pastoral. Ces politiques ne doivent pas être élaborées indépendamment l'une de l'autre, et elles devront souligner la nécessité d'une coordination au sein des deux institutions et entre elles. Il conviendra de prendre attentivement en compte, dans l'élaboration de ces politiques, l'économie à long terme de plusieurs éléments: prévenir et gérer les conflits, et éviter d'encourager la migration des zones rurales vers les zones urbaines.

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

ILes capacités nécessaires pour que le FIDA et la FAO atteignent leurs objectifs concernant les systèmes pastoraux doivent être accrues et adaptées. Il s'agira notamment d'acquérir une meilleure compréhension des systèmes pastoraux, de leur logique opérationnelle, et de leur relation avec les économies des terres arides. Il s'agira également de développer les capacités du personnel.

Le développement des capacités signifie que le personnel devra améliorer sa compréhension de la pauvreté pastorale, de sa forme, de ses causes et remèdes, et de la manière dont elle diffère de la pauvreté agricole ou urbaine. Il signifie aussi qu'il faudra commanditer une recherche visant à définir, mesurer et atteindre la pauvreté pastorale de manière plus précise et plus efficace. La mobilité et la problématique hommes-femmes seront les concepts fondamentaux dans les débats théoriques et l'application concrète. L'un des buts principaux sera de faire en sorte que le personnel, au siège comme sur le projet, comprenne les concepts de résilience et de variabilité. Des mesures doivent être prises pour permettre aux deux organisations de tirer des conclusions des effets des projets, et pas seulement de leurs produits. Le FIDA et la FAO devraient poursuivre leur spécialisation, la FAO sur les aspects relatifs aux techniques et aux politiques, et le FIDA sur les aspects relatifs au programme de développement.

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

Les dimensions du risque doivent être prises en compte et gérées lorsque l'on s'engage sur le thème des terres arides et du développement pastoral. La principale stratégie d'adaptation

des moyens d'existence et de la production consiste à exploiter les possibilités offertes par la variabilité, et non de l'éviter. En s'engageant dans le développement pastoral, le FIDA et la FAO devraient retenir comme hypothèse que ces risques constituent la règle et non l'exception, et intégrer des mesures pour les gérer, à titre de pratique standard à tous les niveaux d'opération. Une stratégie contextuelle de gestion du risque et de résilience devrait être élaborée pour chaque projet concernant le développement pastoral et les zones arides. Cette stratégie devrait inclure une nette distinction conceptuelle et opérationnelle entre gestion du risque et réduction du risque. Le modèle FAO de mesure et d'analyse de la résilience offre l'un des cadres possibles pour cette activité.

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.

Sur les scènes nationales et internationales, le FIDA et la FAO ont une influence considérable, qui constitue un atout très précieux dans la démarche mondiale en cours pour actualiser la perception de l'opinion publique à propos des terres arides et des systèmes pastoraux, et pour accepter l'héritage de malentendus et d'exclusion technique. L'action de plaidoyer, relativement modeste, encouragée par le FIDA représente une dimension importante pour l'action de l'institution à l'appui de ses projets techniques. Le nouveau projet de Plateforme des connaissances pastorales, qui s'appuie sur la dimension intergouvernementale de la FAO, constitue une plateforme potentielle à partir de laquelle intensifier l'action de plaidoyer fondée sur des éléments concrets. Le plaidoyer est une composante essentielle de l'engagement actuel dans le développement pastoral, mais il conviendrait de prendre des mesures pour qu'il demeure dans le cadre d'une approche systémique, soumis à un examen critique, et soigneusement ciblé à la lumière de la nouvelle compréhension des terres arides et du pastoralisme.

Réponse de la direction du FIDA

Introduction

La direction apprécie le travail réalisé par IOE pour préparer un rapport succinct de synthèse d'évaluations condensant d'intéressants enseignements, en combinant l'examen de publications de référence pour améliorer la compréhension et les approches du développement pastoral par le FIDA, et l'étude sur dossier de la documentation concernant les projets du FIDA et de la FAO, et notamment les 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 présente note comprend les réponses de la direction aux recommandations de l'évaluation et des observations complémentaires.

Recommandations

Les rapports de synthèse d'évaluations (RSE) 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, comprenant 65 documents provenant de la FAO et du FIDA, et un inventaire exhaustif des projets axés sur le pastoralisme (31 projets du FIDA et 163 de la FAO). Compte tenu de ce volume d'expérience en matière d'évaluation, il conviendrait de faire porter les efforts sur l'apprentissage au sein de l'institution afin de garantir que les recommandations des RSE apportent une plus grande valeur ajoutée. Le FIDA veillera à ce que le PRISMA (Rapport du Président sur la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation et sur les suites données par la direction) contribue à cette importante fonction d'apprentissage.

La direction souhaite formuler les observations ci-après à propos des recommandations spécifiques de ce RSE.

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

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, une politique. D'autres instruments, comme des Notes ou des Documents d'orientation, peuvent aussi être élaborés pour traiter certaines questions dans différents contextes. Cette démarche parviendra à sa conclusion lors du Forum paysan 2016, qui comprendra une séance spéciale consacrée au pastoralisme. La séance spéciale pourrait aussi être associée à l'Initiative mondiale pour un pastoralisme durable (IMPD), eu égard à sa précédente collaboration avec le FIDA sur les questions du pastoralisme.

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), l'organisation de cinq Consultations régionales en collaboration avec le Comité de pilotage du Forum paysan, les organisations pastorales de la société civile, et d'autres organisations partenaires (FAO, UICN-IMPD, UE, etc.).

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

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 pour développer la capacité interne par le biais de l'apprentissage systémique au sein de la Division PTA, du partage des enseignements tirés des projets entre les divisions régionales et en accédant aux connaissances produites, outre la FAO, par les institutions partenaires spécialisées (par exemple la Coalition internationale pour l'accès à la terre (ILC), l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), Vétérinaires sans frontières (VSF), Bilital Maroobe, ONG, OSC, etc.), sur tous les aspects concernant le pastoralisme.

La capacité se traduira aussi par 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 au cours du travail de conception, et 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.

Le programme d'assimilation des enseignements du FIDA sera également guidé par la prise en compte des plus récentes recherches mondiales, et en faisant fond sur les enseignements acquis en interne, notamment par le Département de la stratégie et de la gestion des savoirs. Le FIDA devra aussi, dans toute la mesure du possible, faire appel à des ressources externes plutôt que de développer toutes les ressources en interne. Cette approche sera utilisée dans une plus large mesure, en exploitant notamment 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.

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.

À un niveau plus général, le Département gestion des programmes (PMD) s'attache actuellement à la modernisation et à l'amélioration 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 et, par extension, 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.
La direction prend note de cette recommandation et convient de l'importance du 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, le FIDA n'y participera pas directement. Le plaidoyer pourrait être critique et ne pas convenir dans tous les contextes politiques. Ce type d'action doit être adapté aux caractéristiques spécifiques des contextes concernés.

PTA entreprend actuellement des examens approfondis, des consultations et la mise au point d'outils portant sur les moyens de l'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 de fait lors de l'examen des politiques avec les gouvernements.
Il a également été noté, lors des consultations avec le groupe de référence (comprenant les CPP), 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

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 les utilisations 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.

Enfin, la direction voudrait suggérer 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.

Réponse de la direction de la FAO

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 les mêmes niveaux 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.

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 PS3 et PS5. L'émigration et l'immigration retiennent désormais l'attention des médias et du public en général. 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.

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 PAM), 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'OIE (Organisation mondiale de la santé animale) est également engagée 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 Plateforme des connaissances pastorales (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'efficience des programmes et pour parvenir à un impact positif sur une grande échelle.

On pourrait, en promouvant une compréhension institutionnelle du caractère particulier des systèmes pastoraux, réduire le pourcentage élevé de projets réalisés de manière empirique qui ont échoué à appuyer le développement pastoral. Le développement de l'infrastructure 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.

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 offre 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.
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.

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 les divisions clés comme AGL, AGP, AGA, OPC et FOM. 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.

Au niveau mondial, la FAO a plaidé la cause des pasteurs de différentes manières, et 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 (UNCCD) et de la Convention sur la diversité biologique (CDB). 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 protégées du pastoralisme. 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.

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. Ces 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.

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.

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.

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 végétation, de la gestion des ressources naturelles, et de la lutte contre la peste des petits ruminants (PPR). 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.
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 (CFS-FFA). 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.

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.

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 potentielle à partir de laquelle intensifier 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 (WAMIP), SlowFood, Vétérinaires sans frontières (VSF) International, ou la Coalition of European Lobbies for Eastern African Pastoralism (CELEP). De nouvelles organisations et de nouveaux partenaires ont pris contact avec la PCP en vue d'y adhérer. Récemment, l' Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (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.

Table des matières du rapport d'évaluation complet

Sigles et acronymes
Résumé
Réponse de la direction du FIDA
Réponse de la direction de la FAO

I. Introduction

II. Objectifs, méthodologie et processus

III. Systèmes pastoraux
- A. L'inversion des connaissances fondamentales
- B. Pastoralisme et pauvreté

IV. Examen du portefeuille
- A. Le pastoralisme dans la planification stratégique du FIDA et de la FAO (2003-2013)
- B. Typologie et focalisation des interventions
- C. Allocations
- D. Changements dans les interventions et les allocations 2003 – 2013
- E. Méthodes d'évaluation et développement pastoral

V. Analyse d'interventions de la FAO et du FIDA sur le terrain
- A. Considérations générales
- B. Réduction de la pauvreté et de la faim dans les contextes pastoraux et alentour
- C. Accroître la résilience et renforcer la gestion du risque pastoral
- D. Établir de nouvelles institutions, mieux adaptées, dans le domaine du développement pastoral
- E. Promouvoir légalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes au sein des communautés pastorales
- F. Promouvoir la gestion durable des ressources naturelles
- G. Plaider en faveur des ruraux pauvres dans les contextes pastoraux
- H. Assimilation des enseignements et gestion des savoirs

VI. Contexte général du développement pastoral

VII. Scénario, conclusions et recommandations
- A. Scénario
- B. Conclusions
- C. Recommandations

Annexes

I. Échantillon de base

II. Systèmes pastoraux

III. Visibilité du pastoralisme dans le système de gestion du projet

IV. Notation moyenne des projets du FIDA à orientation pastorale

V. Compétence spécialisée dans les évaluations de l'échantillon de base

VI. Nombre total de projets dans l'échantillon de base

VII. Inventaire exhaustif du RCSE

VIII. Rapport du Conseiller principal indépendant

IX. Liste des personnes rencontrées

X. Activité d'apprentissage consacrée au Rapport conjoint FIDA/FAO de synthese d'évaluation sur le développement pastoral

XI. Références

Remerciements

L'établissement du rapport de synthèse d'évaluations a été coordonné par Catrina Perch, fonctionnaire chargée de l'évaluation au sein du Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA (IOE), et géré conjointement avec Tullia Aiazzi, ex-fonctionnaire principale chargée de l'évaluation et, ensuite, avec Arwa Khalid, fonctionnaire d'évaluation au Bureau de l'évaluation de la FAO (OED). Ils ont bénéficié de l'appui compétent de Saverio Kratli (consultant principal), et de Marie Monimart et Jeremy Swift (consultants). Marina Izzo a joué le rôle d'analyste de recherche conjointement dans les deux organisations.

Le travail a profité du retour d'information et des conseils prodigués par Ashwani Muthoo, Directeur adjoint d'IOE; Pradeep Itty, fonctionnaire principal chargé de l'évaluation, IOE; Marta Bruno, fonctionnaire de gestion des savoirs et d'évaluation, OED; et Cees de Haan, conseiller principal indépendant.

Il convient aussi de remercier plusieurs membres du personnel de la FAO et du FIDA pour leur participation active, et en particulier: Philippe Ankers, Chef de la Division Production et santé animale, FAO; Antonio Rota, Spécialiste technique principal, Division des politiques et du conseil technique, FIDA; et d'autres membres du "Partenariat principal de l'évaluation". L'appui administratif a été assuré par Laure Vidaud. assistante d'évaluation d'IOE.

Sigles et acronymes

CAHW	communautaires chargés de la santé animale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
IOE	Bureau indépendant de l'évaluation du FIDA
RCSE	rapport conjoint de synthèse d'évaluations
OED	Bureau de l'évaluation de la FAO
PCP	Plateforme des connaissances pastorales de la FAO
PTA	Division des politiques et du conseil technique
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
VSF	Vétérinaires sans frontières

Photos

Page de couverture: Kenya - ©FIDA/Silvia Sperandini
Page 3: Somalie - ©FIDA/Marco Salustro
Page 7: Mongolie - ©FIDA/Thomas Rath
Page 13: Sénégal - ©FIDA/Roberto Faidutti
Page 20: Bolivie - ©FIDA/Cristóbal Corral

Fonds international de développement agricole
Via Paolo di Dono, 44 - 00142 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 54591 - Télécopie: +39 06 504346
Courriel: ifad@ifad.org
www.ifad.org
www.ruralpovertyportal.org
ifad-un.blogspot.com
instagram.com/ifadnews
www.facebook.com/ifad
www.twitter.com/ifadnews
www.youtube.com/user/ifadTV

Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla - 00153 Rome, Italie
Téléphone: +39 06 57051
Courriel: evaluation@fao.org
www.fao.org/evaluation/oed-home/en
www.linkedin.com/company/fao
www.facebook.com/UNFAO
slideshare.net/faooftheun
www.twitter.com/faonews
www.youtube.com/faovideo

Imprimé à l'imprimerie du FIDA
Février 2016