



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

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

Продовольственная и  
сельскохозяйственная  
организация  
Объединенных  
Наций

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## COMITÉ DU PROGRAMME

### Quatre-vingt-dix-neuvième session

Rome, 26-30 mai 2008

Efficacité de la FAO au niveau des pays

### SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS

## TABLE DES MATIÈRES

	Pages
I. Introduction	5
II. Méthodologie d'évaluation	6
A. DESCRIPTION SOMMAIRE DU PROCESSUS	6
B. DIFFICULTÉS MÉTHODOLOGIQUES RENCONTRÉES LORS DES ÉVALUATIONS	7
III. Évaluation des arrangements institutionnels pour l'exécution	7
A. REPRÉSENTANT DE LA FAO	8
B. REPRÉSENTATIONS DE LA FAO: RESSOURCES ET EFFECTIFS	8
C. REPRÉSENTATIONS DE LA FAO: RÔLE DANS LA GESTION DES PROGRAMMES	10

D.	REPRÉSENTATIONS DE LA FAO: PROCÉDURES ET GESTION INTERNE	11
E.	FOURNITURE D'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS LES PAYS	12
F.	CADRES DE PRIORITÉS	13
G.	PROJETS RÉGIONAUX	13
H.	PCT	14
I.	TELEFOOD	15
IV.	Fonctions et services de la FAO dans les pays	16
A.	ASSISTANCE TECHNIQUE	16
	<i>Domaines d'assistance technique</i>	17
	<i>Avis en matière de politiques</i>	17
	<i>Renforcement des capacités</i>	18
	<i>Assistance d'urgence</i>	18
B.	DIFFUSION DES CONNAISSANCES ET DES INFORMATIONS DANS LES PAYS	19
C.	ACTION DE PROMOTION	20
D.	MOBILISATION DE RESSOURCES POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	21
E.	COORDINATION ET PARTENARIATS	21
F.	PROMOTION DE L'ACCÈS ET DE LA PARTICIPATION AUX TRIBUNES INTERNATIONALES	22
V.	Questions interdisciplinaires	23
A.	ENVIRONNEMENT	23
B.	QUESTIONS DE PARITÉ	24
C.	VIH/SIDA	24
D.	PSSA	25
VI.	Études d'impact	27
A.	CHAMP D'APPLICATION	27
B.	PRINCIPAUX RÉSULTATS	27
VII.	<b>Conclusions</b>	28
A.	CONCERNANT LES TRAVAUX DE LA FAO DANS LES PAYS	29
	<i>Représentant de la FAO</i>	29
	<i>Procédures de la FAO</i>	29
	<i>Cadres de priorités</i>	29
	<i>Appui technique</i>	30
	<i>Partenariats</i>	30
	<i>PCT</i>	30
	<i>PSSA</i>	30
	<i>Activités d'urgence</i>	30
	<i>Produits normatifs</i>	30
	<i>TeleFood</i>	31

---

B.	CONCERNANT LES PROCHAINES ÉVALUATIONS	31
	<i>Sélection des pays</i>	31
	<i>Études d'impact</i>	31
	<i>Informations concernant les interventions de la FAO dans les pays</i>	31
	ANNEXE: MÉTHODOLOGIE ADOPTÉE POUR LES ÉVALUATIONS AU NIVEAU DES PAYS	32

## Sigles et abréviations

CNPMT	Cadre national sur les priorités à moyen terme
EI	Évaluation externe indépendante de la FAO
EPA	École pratique d'agriculture
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
GCP	Programme de coopération FAO/gouvernements
GTZ	Office allemand de la coopération technique ( <i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> )
OCD	Bureau de la coordination et de la décentralisation de la FAO
ONG	Organisation non gouvernementale
PC	Comité du Programme de la FAO
PCT	Programme de coopération technique
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PMA	Pays les moins avancés
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSSA	Programme spécial pour la sécurité alimentaire
SAO	Soutien administratif et opérationnel
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome d'immunodéficience acquise

## I. Introduction

1. À sa quatre-vingt-douzième session, tenue en septembre 2004, le Comité du Programme de la FAO a reçu un rapport de synthèse de deux évaluations internes centrées sur l'efficacité des activités de l'Organisation du point de vue des pays (concernant des interventions d'urgence en Afrique australe et en Afghanistan). Le Comité a jugé ces évaluations utiles et a recommandé dans son rapport qu'elles soient poursuivies à l'avenir car elles constituaient une bonne source d'enseignements en complément des évaluations des programmes et des évaluations thématiques.

2. À sa quatre-vingt-treizième session, en mai 2005, le Comité du Programme a examiné un Plan de travail indicatif à évolution continue relatif à l'évaluation des stratégies et du Programme 2006-2009. À cet égard, il a donné un degré de priorité élevé à l'évaluation de l'efficacité de la FAO dans deux ou trois pays, recommandant notamment une analyse de la pertinence, des réalisations et des incidences globales des activités de l'Organisation, y compris dans les situations d'urgence.

3. L'évaluation axée sur les pays constituait pour la FAO une dimension nouvelle, prévoyant l'examen de la totalité des activités de l'Organisation, et notamment les projets nationaux, la participation du pays à des projets régionaux et mondiaux, l'utilisation faite des produits normatifs et le bon fonctionnement de la Représentation de la FAO dans le pays. Les principaux aspects pris en compte dans ces évaluations sont l'utilité des activités de l'Organisation pour le pays membre et la mesure dans laquelle celles-ci misent sur les avantages comparatifs de la FAO. Certains organismes des Nations Unies avaient déjà procédé à des évaluations centrées sur les pays, sous l'impulsion de la Résolution 59/250 de 2004 de l'Assemblée générale concernant l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies. Cette résolution soulignait que a) les activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies devaient être évaluées en fonction de la mesure dans laquelle elles aidaient les pays bénéficiaires à renforcer leur capacité de tendre vers l'élimination de la pauvreté, une croissance économique soutenue et un développement durable; et b) qu'un élément important de l'examen triennal était l'évaluation globale de l'efficacité des activités opérationnelles de développement menées par le système des Nations Unies, et de son fonctionnement au niveau des pays. Les travaux d'évaluation de la FAO dans les pays visent à apporter une contribution à cette évaluation globale.

4. À la suite des décisions prises par le Comité du Programme, le Service de l'évaluation a mis en route un processus pour l'identification des pays devant faire l'objet de ces évaluations. Une série de critères ont été élaborés en mai 2005 et diffusés, pour observations, aux unités techniques et opérationnelles au Siège et dans les bureaux régionaux. Les critères ainsi approuvés prévoient que les pays sélectionnés doivent être pour la plupart des PFRDV; qu'ils doivent compter un pourcentage relativement important, ainsi qu'un nombre absolu élevé, de populations souffrant de sous-alimentation ou de malnutrition; que la proportion de la population rurale doit être supérieure à celle de la population urbaine; que le portefeuille d'activités de la FAO (y compris l'aide d'urgence) doit être suffisamment large; et que la combinaison de contributions techniques offertes par la FAO doit être bonne. Une fois les critères convenus, une autre série de consultations a été lancée en juillet 2005 pour identifier les candidats au premier cycle des évaluations dans les pays. Une grande importance a été donnée, dans le cadre du processus de sélection des pays, aux recommandations des bureaux régionaux.

5. Quatre évaluations ont été menées à bien jusqu'à présent, conformément au calendrier suivant:

<i>Pays</i>	<i>Date de la mission de lancement</i>	<i>Conclusion de la mission d'évaluation finale</i>
<i>Mozambique</i>	Septembre 2005	Mars 2006
<i>Sierra Leone</i>	Juillet 2006	Février 2007
<i>Cambodge</i>	Décembre 2006	Septembre 2007
<i>Honduras</i>	Juin 2007	Novembre 2007

6. À la quatre-vingt-dix-septième session du Comité du Programme (mai 2007), il a été proposé qu'un rapport de synthèse des activités d'évaluation menées à bien jusque là, soit présenté au Comité en 2008. Ce rapport s'inspire principalement des quatre évaluations ci-dessus, ainsi que des deux évaluations déjà soumises au Comité (Afrique australe et Afghanistan) et, s'il y a lieu, d'autres éléments relatifs aux activités de la FAO dans les pays.

## **II. Méthodologie d'évaluation**

### **A. DESCRIPTION SOMMAIRE DU PROCESSUS**

7. Les quatre évaluations susmentionnées ont été conduites selon un processus très similaire, en trois étapes. Afin de promouvoir les évaluations dans les pays en tant qu'instrument pour tirer des leçons et améliorer les activités sur le terrain, l'ensemble du processus d'évaluation a eu un caractère hautement participatif. Des consultations ont ainsi prévues pour la définition des critères de sélection des pays, puis leur sélection effective aux fins de l'évaluation, pour l'identification des questions à évaluer et des thèmes des études d'impact, et pour l'émission d'avis concernant le mandat et le projet de rapport d'évaluation, ainsi que des séminaires post-évaluation. Le personnel du Siège et des bureaux régionaux ou sous-régionaux a été invité à participer. Le processus a également encouragé la coopération et les contributions des autorités gouvernementales au niveau national et local, des partenaires non gouvernementaux de l'aide au développement à l'échelon international et national, et des bénéficiaires des interventions de la FAO dans le pays.

8. Un enjeu important était celui d'assurer la couverture complète des interventions de la FAO pendant la période considérée. Les informations relatives aux projets nationaux ont été relativement faciles à obtenir grâce au Système d'information sur la gestion du Programme de terrain, tout comme celles concernant la participation nationale à des projets régionaux. En revanche, il a été plus difficile d'accéder aux informations touchant les activités des projets mondiaux dans le pays, l'utilisation faite des produits normatifs de la FAO, les résultats des activités réalisées dans le cadre d'accords conclus avec des institutions nationales sans le truchement de la Représentation de la FAO, et certaines des interventions de la Représentation, notamment en matière de promotion. Le rassemblement et l'évaluation de ces informations se sont révélés difficiles pour toutes les évaluations dans les pays.

9. Pour pouvoir mesurer de manière plus approfondie l'utilité des activités de la FAO, l'accent a été mis plus particulièrement sur l'évaluation de l'impact des principales interventions sur leurs bénéficiaires, dans chaque pays, au cours de la période considérée. La collecte de données auprès des bénéficiaires visés, puis leur confrontation avec des groupes témoins, ont constitué une innovation importante et permis d'obtenir de nombreuses informations utiles. Leur mise en œuvre a toutefois comporté des coûts élevés et exigé un niveau de soutien important. Une description plus détaillée de la méthodologie adoptée pour les évaluations au niveau des pays figure dans l'annexe au présent document.

10. Une réponse de la Direction a été préparée pour chaque évaluation, et cela en collaboration avec le Bureau de la coordination et de la décentralisation (OCD) pour ce qui concerne le Mozambique et la Sierra Leone, et en coordination avec la Représentation de la FAO pour le Cambodge et le Honduras. Les bureaux de pays sont les instances qui connaissent le mieux les questions attachées à la coopération de la FAO et les principales parties prenantes dans la mise en œuvre des recommandations. Les réponses de la Direction ont été élaborées en temps voulu par les Représentations de la FAO. Il est prévu qu'un rapport de suivi sur la mise en œuvre des recommandations acceptées soit présenté un an après la conclusion de l'évaluation.

## **B. DIFFICULTÉS MÉTHODOLOGIQUES RENCONTRÉES LORS DES ÉVALUATIONS**

11. Le processus adopté pour la mise en œuvre des évaluations au niveau des pays a été considéré comme tout à fait approprié à cette fin. Le cadre dans lequel s'inscrit la réalisation de ces évaluations demeure néanmoins difficile.
12. L'une des principales difficultés rencontrées aux fins de l'évaluation de l'efficacité de la FAO dans les pays est peut-être, du moins jusqu'à présent, l'absence d'objectifs fixés à réaliser dans le temps ou d'autres critères sur la base desquels mesurer cette efficacité, si ce n'est d'une façon très générale. La FAO ne jouant pas un rôle de premier plan, l'évaluation de sa contribution peut être problématique même au niveau des indicateurs de développement sectoriel. L'adoption de cadres nationaux sur les priorités à moyen terme pourrait être utile, à condition toutefois que ceux-ci soient suffisamment ciblés.
13. Le jugement global concernant l'efficacité de la FAO a ainsi été basé sur l'évaluation des différentes interventions, pondérées de manière intuitive. Il est donc important que l'équipe d'évaluation ait accès à une base d'information la plus complète possible concernant les activités de la FAO. C'est la raison pour laquelle une très grande importance a été donnée à la collecte d'informations, en particulier à celles dont les systèmes de notification habituels de la FAO ne tiennent pas compte, concernant par exemple l'utilisation des produits normatifs du Programme ordinaire de la FAO et les efforts de promotion déployés par les Représentants de la FAO. Il a été plus facile de recueillir des informations sur les activités des Représentations de la FAO lorsque le Représentant était en charge depuis plusieurs années.
14. Plusieurs méthodes ont été utilisées pour déterminer les domaines d'intérêt du Programme ordinaire pour les pays. Dans chaque cas, des efforts ont été déployés pour déterminer par avance les produits normatifs susceptibles d'être les plus utiles afin qu'une triangulation puisse être établie avec les utilisateurs présumés au sein du pays. Des enquêtes initiales visant à vérifier les produits normatifs importants, sur la base d'une liste de tous les produits normatifs de la FAO par secteur, ont été effectuées avec les divisions techniques de l'Organisation et ses bureaux régionaux et/ou sous-régionaux, selon l'évaluation. Cette démarche n'a pas été entièrement satisfaisante; les divisions techniques ont souvent une perception excessivement optimiste de l'utilisation effective des produits normatifs de la FAO dans chaque pays. Par ailleurs, les Représentations de la FAO n'ont pas une connaissance parfaite des nombreuses activités du Programme ordinaire de la FAO et encore moins de celles qui sont les plus utilisées par le gouvernement ou par d'autres instances. Comme on le verra plus loin, la familiarité avec les produits du Programme ordinaire et leur utilisation dans les pays faisant l'objet des évaluations, sont faibles.
15. Comme indiqué précédemment, aucune des études d'impact réalisées dans les quatre pays n'a pu s'appuyer sur des données de référence fiables et rapidement disponibles. La collecte de données de référence peut ne pas être une opération efficace par rapport au coût pour de petites initiatives, mais les évaluations de grands programmes de la FAO seraient renforcées par une disponibilité accrue de données de référence.

## **III. Évaluation des arrangements institutionnels pour l'exécution**

16. La FAO offre des services aux pays membres par le biais de divers mécanismes et moyens organisationnels. Le principal point d'interaction entre l'Organisation et la plupart des pays est la Représentation de la FAO. Toutes les évaluations au niveau des pays ont donc comporté un examen de l'efficacité et de l'efficacé de ce bureau, et de ses interactions avec le gouvernement et d'autres partenaires du développement. Elles ont également étudié les rôles respectifs joués par les bureaux sous-régionaux et régionaux et le Siège de la FAO dans la fourniture de services, ainsi que la façon dont les différentes composantes de la FAO collaborent dans ce domaine. L'évaluation de la décentralisation de la FAO réalisée précédemment a porté

elle aussi sur ces questions. Ces évaluations ont mis en évidence un certain nombre de thèmes communs.

### **A. REPRÉSENTANT DE LA FAO**

17. Les évaluations dans les pays ont confirmé que le Représentant de la FAO est la figure qui influe le plus sur l'image de la FAO dans le pays, bien davantage que le Siège ou les bureaux régionaux. Cela n'est pas toujours bien compris au Siège, où la Représentation de la FAO est parfois perçue comme un point de livraison de services conçus ailleurs, et où la qualité et le fonctionnement des Représentations ne sont considérés que comme l'une des priorités de l'Organisation «parmi tant d'autres». Les longues périodes de vacance de certains postes de Représentant de la FAO en sont le résultat. L'évaluation concernant le Mozambique s'est attaquée directement à la question dans sa première recommandation, indiquant que les Représentants de la FAO devraient être reconnus davantage comme le «visage» de la FAO dans le pays et moins comme l'un des «bras» du Siège.

18. Plus concrètement, cela signifie nommer des Représentants dotés de l'expérience et des capacités voulues pour participer pleinement aux tribunes représentatives selon qu'il convient, ayant les connaissances nécessaires pour exploiter les sources de compétences au sein de la FAO et en mesure de guider le développement des activités de la FAO dans le pays. Cela veut dire également leur donner accès à un appui technique adéquat et approprié pour exercer leur fonction et assurer un environnement opérationnel qui n'entrave pas leur capacité d'action. Il a été constaté que lorsque ces conditions étaient réunies, la FAO était considérée comme un membre très respecté de la famille des Nations Unies et un partenaire de confiance du gouvernement, même si les ressources financières qu'elle pouvait fournir étaient relativement limitées. Les évaluations dans les pays ont constaté que cela était le cas notamment au Mozambique et en Sierra Leone.

19. La continuité de présence était également importante et les longues périodes de vacance du poste de Représentant de la FAO (par exemple en Sierra Leone et au Cambodge) avaient un effet négatif. Cela n'a peut-être pas retenti sur le fonctionnement au quotidien des bureaux, souvent assuré avec compétence par le personnel local, mais l'absence d'un Représentant a néanmoins affaibli la visibilité de l'Organisation dans les mécanismes de coordination entre pays et contribué à freiner le dialogue sur les politiques et l'élaboration des programmes.

### **B. REPRÉSENTATIONS DE LA FAO: RESSOURCES ET EFFECTIFS**

20. Les Représentations de la FAO sont composées d'un Représentant et d'un personnel d'appui chargé du programme, de l'administration et des opérations. Le Représentant est le seul fonctionnaire international du bureau; toutefois, dans deux des pays évalués (Sierra Leone et Cambodge), un fonctionnaire administratif international avait été présent pendant la totalité ou une partie de la période d'évaluation. Le dernier d'entre eux a quitté son poste en 2007.

21. Concernant l'efficacité des opérations, toutes les évaluations ont constaté une forte augmentation de la charge de travail imposée aux Représentations de la FAO depuis 2001, lorsque le Représentant est devenu le responsable du budget pour tous les projets nationaux. Ainsi, bon nombre des tâches opérationnelles et administratives qui incombaient auparavant au personnel des bureaux régionaux ou du Siège, relevaient désormais de la responsabilité du bureau de pays. Il s'agissait d'un mandat non provisionné, aucune allocation de ressources supplémentaires n'ayant été effectuée. Par ailleurs, le nombre des conseillers techniques principaux résidents dans les pays diminuait tandis qu'augmentaient les responsabilités nationales pour la gestion des projets, précédemment confiées aux fonctionnaires internationaux des projets, alourdissant ainsi la charge de travail des Représentations de la FAO.

22. Dans tous les pays, il a été constaté que les Représentations de la FAO opéraient dans des conditions financières difficiles, qui en affectaient la capacité de mener à bien la totalité des tâches qui leur incombaient. Plus le volume des activités de la FAO dans le pays était grand et plus les contraintes étaient importantes: réduction du nombre des postes financés par le Budget

ordinaire, notamment pour le personnel chargé du Programme; flux limité et imprévisible de ressources au titre du soutien administratif et opérationnel<sup>1</sup>; compensation insuffisante pour le soutien fourni aux projets régionaux et sous-régionaux. D'autre part, il a été constaté qu'au moment de l'évaluation le niveau des salaires de la FAO dans de nombreux pays (par exemple, Afghanistan, Sierra Leone, Afrique du Sud) était inférieur à celui d'autres organisations internationales, réduisant ainsi la réserve de fonctionnaires hautement qualifiés susceptibles d'opter pour la FAO de préférence à d'autres possibilités d'emploi.

23. Les quatre évaluations effectuées depuis 2006 ont été choisies sur la base notamment de la relative importance du portefeuille des projets de la FAO dans les cinq années précédentes. Il était donc prévu qu'il s'agirait de bureaux «en pleine activité», dont la part des décaissements au titre des programmes serait élevée par rapport à celle des coûts liés au bureau. Cela a été confirmé par les données recueillies durant l'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI) qui a constaté qu'en 2006 les coûts du bureau représentaient globalement environ 22 pour cent des dépenses totales. Dans les pays visés par les évaluations, les coûts du bureau étaient encore inférieurs, se situant entre 10 et 19 pour cent des dépenses totales (voir le tableau 1 ci-après) et confirmant ainsi que les évaluations portaient sur des bureaux ayant un niveau d'activité supérieur à la moyenne par rapport aux coûts du bureau. Le travail de ces bureaux ayant été jugé bon dans l'ensemble, avec un ratio de l'exécution des programmes de terrain aux dépenses de fonctionnement supérieur à la moyenne, ces bureaux peuvent être considérés comme supérieurs à la moyenne en termes de coût-efficacité, du moins par rapport aux autres bureaux de la FAO. Le Mozambique et le Honduras ont réussi à créer des capacités internes d'appui aux programmes particulièrement fortes (voir section III.E ci-dessous), ce qui peut être considéré comme un indicateur du fait qu'un programme de terrain important est associé à des économies d'échelle et à une plus grande efficacité par rapport au coût.

24. Le tableau 1 indique également le montant total du portefeuille des programmes de terrain dans les quatre pays examinés, couvrant à la fois les budgets relatifs aux projets nationaux liés ou non à des situations d'urgence financés par des sources extrabudgétaires, et les projets du PCT et de TeleFood opérationnels pendant les cinq années couvertes par les évaluations. Les projets mondiaux et interrégionaux ont été exclus, en raison de l'impossibilité d'attribuer les composantes nationales<sup>2</sup>.

**Tableau 1: Coûts du bureau de la FAO dans les pays examinés et dépenses au titre du Programme de terrain, 2006**

<i>Pays</i>	<i>Coûts du bureau (CB)</i>	<i>Dépenses au titre du Programme de terrain (DPT)</i>	<i>Ratio DPT/CB</i>	<i>Montant total du portefeuille (\$USD)</i>
<i>Cambodge</i>	14%	86%	6.1:1	21 000 000
<i>Honduras</i>	10%	90%	9:1	30 000 000
<i>Mozambique</i>	10%	90%	9:1	57 000 000
<i>Sierra Leone</i>	19%	81%	4.3:1	12 000 000
<i>Tous les bureaux de pays de la FAO</i>	22%	78%	3.5:1	

*Source: Système d'information sur la gestion du Programme de terrain. Projets d'urgence et coûts de sécurité exclus.*

<sup>1</sup> L'augmentation de 19% à 50% de la part des frais de gestion des projets revenant aux Représentations de la FAO, annoncée dans le Bulletin du Directeur général 2006/19 (mai 2006), a contribué à accroître le montant des ressources dont disposent les Représentations, malgré quelques défaillances du mécanisme d'allocation.

<sup>2</sup> Dans certains cas (par exemple, au Cambodge pour la grippe aviaire), les contributions au titre de projets régionaux et interrégionaux étaient importantes, mais il n'a pas été possible de calculer les allocations budgétaires au niveau national.

25. Bon nombre des fonctionnaires des bureaux de la FAO (agents du cadre organique et personnel d'appui), surtout dans les pays destinataires de nombreux projets (comme le Mozambique), sont engagés sous contrat (au titre d'accords de services personnels, ASP) en principe pour des affectations de courte durée, ces postes étant financés sur les dépenses d'appui. Dans le cas du Mozambique, 83 pour cent du personnel du cadre organique de la Représentation de la FAO et 31 pour cent du personnel des Services généraux relèvent de ce type de contrat. La différence entre les ASP et les contrats normaux pour les fonctionnaires de longue durée a des effets négatifs sur le moral du personnel et rend difficile de retenir les fonctionnaires compétents et d'investir efficacement dans leur formation, tout en alourdissant considérablement les tâches administratives de la Représentation de la FAO.

26. Les contrats ASP ont l'avantage d'être moins onéreux pour l'Organisation (la moitié environ d'un contrat de durée déterminée). Ils fixent aussi d'avance la durée de l'engagement de la FAO vis-à-vis de ses agents. Toutefois, ils présentent des inconvénients considérables pour ces derniers lorsqu'ils s'appliquent à un poste à long terme: si le traitement de base est le même, en revanche ils ne donnent droit ni aux congés annuels, de maternité ou de maladie, ni aux allocations pour charges de famille, et comportent une couverture médicale plus réduite et un mois par an sans salaire, laps de temps pendant lequel le contrat doit être interrompu, avec une interruption obligatoire d'au moins 6 mois après 48 mois de travail.

27. L'évaluation a suggéré d'établir davantage de contrats de durée déterminée compte tenu des recettes attendues au titre du remboursement des dépenses d'appui dans les pays bénéficiaires d'un vaste programme de terrain.

### **C. REPRÉSENTATIONS DE LA FAO: RÔLE DANS LA GESTION DES PROGRAMMES**

28. Les Représentants de la FAO sont responsables de la gestion du cycle de projet pour ce qui est des projets nationaux, y compris des relations avec les représentants locaux des divers donateurs et sources de financement<sup>3</sup>. En revanche, les projets régionaux et sous-régionaux sont formulés et mis en œuvre par les bureaux régionaux ou sous-régionaux, selon qu'il convient, tandis que la formulation et la mise en œuvre des projets mondiaux et interrégionaux sont assurées à partir du Siège. Concrètement, les Représentants de la FAO n'ont donc aucun pouvoir sur les activités qui n'ont pas une orientation et une portée strictement nationales. De ce fait, des activités sont parfois mises en œuvre, ou des missions réalisées dans le pays, sans que le Représentant de la FAO en ait connaissance. Selon la politique de la FAO, les Représentants devraient recevoir des indications fonctionnelles et techniques des départements du Siège et des bureaux sous-régionaux et régionaux, et non pas l'inverse.

29. Les évaluations ont constaté, notamment au Mozambique et au Honduras, une mauvaise coordination avec la Représentation de la FAO concernant les activités liées à des projets ou programmes régionaux et mondiaux réalisées dans le pays. Au Mozambique, l'évaluation a recommandé que la Représentation de la FAO approuve toutes les missions techniques de l'Organisation dans le pays, pour une action plus efficace grâce à la possibilité d'utiliser une même mission pour différents objectifs (y compris pour familiariser les institutions locales avec les activités de la FAO). Au Honduras, l'évaluation a également recommandé un renforcement de la participation du pays aux projets régionaux en invitant la Représentation de la FAO à intervenir dès les premières étapes du cycle du projet afin de favoriser la prise en charge par le pays.

---

<sup>3</sup> OCD/2007/01 "Circulaire sur les responsabilités et les relations à l'intention du Siège et des bureaux décentralisés de la FAO"

## **D. REPRÉSENTATIONS DE LA FAO: PROCÉDURES ET GESTION INTERNE**

30. La taille des effectifs est l'un des éléments de l'équation pour le fonctionnement efficient et efficace d'un bureau de pays. L'autre est la nature et le volume des activités à réaliser. Les évaluations se sont en grande partie concentrées sur les principales tâches des Représentants de la FAO, à savoir:

- a) jouer un rôle dans le renforcement des partenariats locaux et la constitution de réseaux en milieu rural, et dans la promotion du partage des connaissances internationales par le biais des services mondiaux de la FAO;
- b) établir, conjointement avec le gouvernement, les priorités de la coopération de la FAO dans le pays;
- c) définir et mettre en œuvre les priorités de l'Organisation dans le pays, contrôler les résultats et assurer la coordination et la synergie entre toutes les sources de connaissances techniques de la FAO; et
- d) donner des avis concernant les politiques et exercer une action de promotion avec l'appui des compétences spécialisées de l'Organisation.

31. Les évaluations ont considéré que, pour pouvoir accomplir ces tâches, les Représentants de la FAO devaient avoir l'autorité nécessaire pour pouvoir allouer un niveau d'engagement raisonnable à des partenaires locaux, et que cela n'était pas le cas. Par ailleurs, il était nécessaire que les procédures et les modalités de mise en œuvre réduisent au strict minimum la participation des Représentants de la FAO aux activités opérationnelles et administratives, compte tenu notamment des contraintes financières actuelles de l'Organisation.

32. Les problèmes de gestion interne ont été couverts par toutes les évaluations au niveau des pays, mais une attention particulière leur a été donnée au Mozambique et au Honduras, les pays qui comptaient le plus grand nombre d'opérations liées à des projets. Il a été constaté de manière générale que la décentralisation des responsabilités opérationnelles effectuée à partir de 2001 n'a pas été accompagnée comme il le fallait d'une délégation de pouvoirs et d'une rationalisation des processus opérationnels, administratifs et financiers. Ces deux évaluations ont souligné en particulier le temps considérable que le personnel du Programme consacrait aux questions administratives et opérationnelles (30 pour cent dans le cas du Honduras) et ont amplement démontré la nécessité d'améliorer les procédures relatives aux questions de personnel, aux achats, aux avances de fonds pour les opérations de terrain, etc. Par ailleurs, il a été constaté que les pouvoirs délégués aux Représentants de la FAO étaient inférieurs à ceux de la plupart de leurs contreparties dans les pays, ce qui les plaçait dans une position défavorable lors des négociations, pour pouvoir participer de manière efficace aux débats avec les partenaires et aborder en temps utile les questions relatives aux programmes de terrain.

33. La question des pouvoirs de prise de décisions sur le terrain a été soulevée à l'occasion d'évaluations précédentes de la FAO, en particulier celle sur la décentralisation (2004), ainsi que lors des évaluations au niveau des pays. La FAO a abordé une partie des problèmes identifiés dans le cadre du Bulletin du Directeur général 2006/19 du 5 mai 2006, qui a renforcé certains pouvoirs délégués, introduit des comptes opérationnels en espèces dans les zones dépourvues de services bancaires, augmenté le pourcentage des frais de gestion des projets revenant aux Représentations de la FAO et renforcé le Fonds du PCT pour les représentations. Toutefois, dans son rapport<sup>4</sup>, l'EEI a qualifié de «modestes» les changements apportés en matière de délégation de pouvoirs. Parallèlement à l'allocation de ressources adéquates, la réduction de la charge administrative des Représentations de la FAO demeure essentielle afin que la FAO puisse jouer le rôle important qui devrait être le sien dans les pays.

---

<sup>4</sup> Rapport de l'Évaluation externe indépendante de la FAO (C2007/7A.1), p. 381

## E. FOURNITURE D'ASSISTANCE TECHNIQUE DANS LES PAYS

34. Le principe qui régit le soutien que les membres du personnel de la FAO apportent au Programme de terrain, ainsi que leur appui technique direct aux pays, établit que des services de la meilleure qualité possible doivent pouvoir être assurés à partir du lieu le plus proche de celui où se manifestent les besoins. L'objectif est de mettre les bureaux décentralisés en première ligne pour l'exécution de ces activités. Les évaluations au niveau des pays ont constaté un certain nombre de problèmes concernant l'appui technique fourni, notamment quant à son volume et au choix du moment. Une autre question clé était celle de la responsabilité de l'appui technique aux pays.

35. Bien que la qualité de l'assistance technique fournie par la FAO ait souvent été reconnue par les gouvernements et les partenaires (voir section IV), la bureaucratie interne nuisait trop souvent à la rapidité d'exécution. Cela a été fréquemment indiqué par les interlocuteurs comme constituant un problème, de même que les fonds généralement limités mis à disposition par la FAO. Par exemple, l'absence de procédures de paiement anticipé appropriées pour les projets de terrain dirigés par le personnel national pèse lourdement sur l'exécution efficace et effective des projets. Ce point a été soulevé en particulier au Mozambique et au Honduras.

36. La capacité des Représentations de la FAO à fournir une assistance technique en dehors des projets était variable et dépendait dans une large mesure des fonds à disposition pour le recrutement de consultants nationaux de qualité. Grâce aux allocations au titre du soutien administratif et opérationnel (SAO) et au Mécanisme du PCT pour les Représentations de la FAO, les services d'un personnel technique de haut niveau ont pu être garantis dans les secteurs prioritaires, notamment au Honduras et au Mozambique.

37. D'un autre côté, aucune Représentation ne peut être tenue d'avoir des compétences spécialisées de haut niveau dans tous les domaines dans lesquels l'assistance technique de la FAO pourrait être requise. Certaines ont des avantages: le cas du Mozambique et du groupe de conseillers techniques principaux internationaux affectés dans le pays, a été cité plus haut. De même, au Honduras, les directeurs de projet nationaux qui ont travaillé avec la FAO pendant plus de dix ans pourraient apporter une contribution utile dans divers domaines (sécurité alimentaire, développement agricole, régime foncier). Là où de telles compétences n'étaient pas disponibles (Cambodge) ou étaient mal coordonnées avec les interventions d'urgence (Afghanistan), toute la responsabilité technique incombait au Représentant de la FAO et au personnel du Programme, soit en général deux personnes seulement.

38. La situation observée au Mozambique a induit à recommander que la juste combinaison des activités d'appui technique dans un pays soit établie au cas par cas, compte tenu des besoins nationaux et en évitant l'application de formules universelles. Dans la mesure des fonds disponibles, l'affectation d'experts à des postes clés de conseillers de longue durée pourrait être envisagée, surtout dans les pays les moins avancés ne disposant que de quelques spécialistes nationaux qualifiés pour le traitement des principales questions de développement agricole et rural.

39. En Sierra Leone, le volume de l'appui technique fourni a été considéré dans l'ensemble comme insuffisant. Il n'en était pas ainsi dans les premières années de la période d'évaluation pendant lesquelles, suite à la promesse de sécurité alimentaire faite par le Président en 2002, les activités d'assistance technique de haut niveau, en particulier dans le domaine des politiques, avaient été nombreuses. Elles ont ensuite diminué au fil du temps. Par exemple, le Bureau régional pour l'Afrique n'a effectué aucune mission technique en Sierra Leone en 2006, malgré les demandes présentées. Cela a été attribué au manque de fonds. Bien que les bureaux régionaux et sous-régionaux soient censés répondre aux demandes d'assistance, les compressions budgétaires ont toutefois considérablement réduit les fonds opérationnels, finissant par attacher les activités d'assistance technique possibles aux projets existants. La Sierra Leone avait le programme de terrain le plus maigre de tous les pays examinés, et donc des possibilités limitées

de financement de ses demandes. Cela serait à confirmer, mais une situation analogue est probable dans les autres pays caractérisés par un faible niveau d'activité sur le terrain.

40. Les évaluations dans les pays ont constaté que les bureaux régionaux et sous-régionaux fournissaient un appui technique plus complet dans le cadre des projets régionaux, dont ils sont généralement le responsable du budget. Ces visites étaient en général planifiées en fonction des exigences du projet régional et n'étaient donc pas dictées par la demande. Leur but était ainsi limité aux questions propres au projet régional et pouvait être sans grand rapport avec les priorités du pays (voir aussi Projets régionaux).

41. Les évaluations ont recommandé de donner au Représentant de la FAO de meilleurs moyens pour pouvoir prendre des décisions concernant l'appui technique à fournir au pays, et d'assurer une utilisation plus stratégique des missions d'appui pour soutenir les efforts déployés par la FAO dans le pays. Toutes les évaluations ayant constaté une connaissance limitée des produits normatifs de la FAO, il a été recommandé aux Représentants de la FAO de donner, dans le cadre du processus de consultation, des avis concernant les ministères, les universités et les instituts compétents susceptibles de bénéficier de la visite, en leur fournissant notamment des informations sur les activités normatives.

## **F. CADRES DE PRIORITÉS**

42. Durant la période couverte par les évaluations, aucun cadre de priorités n'avait été utilisé par la FAO pour ses décisions concernant les activités dans les pays. L'opportunité d'établir un cadre des priorités avait été soulignée lors des évaluations précédentes, y compris celle sur la décentralisation, en Afrique australe et dans la plupart des évaluations dans les pays, à l'exception du Cambodge, qui était l'un des pays pilotes pour l'élaboration de Cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (CNPMT). Le cadre de priorités pour le Cambodge a été achevé au début de l'année 2006 et couvrait la période 2006-10. Il a été examiné dans le cadre de l'évaluation concernant ce pays.

43. Les évaluations ont constaté que, mis à part le Cambodge et le Mozambique, où le Représentant de la FAO de l'époque avait pris de lui-même l'initiative de préparer un Programme national, le temps consacré par les représentants à la planification de l'élaboration des programmes était relativement limité. Cela n'est plus le cas aujourd'hui, des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme étant en préparation pour tous les pays auxquels la FAO fournit une aide au développement.

44. Selon les évaluations, les initiatives prises au Cambodge et au Mozambique étaient admirables, mais auraient pu être améliorées dans les deux cas. Les domaines d'action prioritaires proposés, bien qu'en nombre limité, étaient conceptuellement vastes et très génériques. Chose particulièrement importante, ces initiatives ne rattachaient pas les domaines de soutien choisis aux avantages comparatifs de la FAO, ni à une analyse des lacunes au niveau de l'assistance technique fournie. Dans les deux cas, le nombre des interventions proposées était élevé, probablement bien supérieur à la capacité de la FAO. Par ailleurs, surtout dans les pays où les donateurs jouent un rôle important dans le financement des initiatives de développement, une participation adéquate des partenaires du développement (outre le gouvernement) était recommandée pour accroître les possibilités de financement des CNPMT. Il a été constaté que, pour être efficaces, ces cadres devraient être réexaminés au moins tous les deux ans et révisés, le cas échéant.

## **G. PROJETS RÉGIONAUX**

45. Toutes les évaluations ont mesuré l'utilité des projets régionaux intéressant plusieurs pays bénéficiaires, pour le pays examiné. Les projets régionaux sont de divers types: certains ont un thème commun mais des composantes spécifiques pour chaque pays participant, tandis que d'autres visent à renforcer les institutions au sein des pays à travers la participation à des efforts communs, sans prévoir généralement de composantes nationales spécifiques. Certains projets

régionaux (souvent financés par le PCT) prévoient le déroulement centralisé d'activités de formation portant sur un thème précis et réunissant des participants de différents pays. Certains projets soutiennent des institutions régionales ou sous-régionales, notamment en Afrique et dans le cadre d'un financement du PCT.

46. Les évaluations dans les pays ont noté une participation nationale à tous les divers types de projets régionaux. Pour la plupart des typologies, la qualité et l'utilité étaient fortement liées au cas particulier. Les projets régionaux prévoyant des composantes nationales spécifiques différaient légèrement des projets nationaux, du point de vue du pays bénéficiaire. Les pays peuvent tirer des leçons très utiles de ces projets (par exemple, le projet GCP/RAF/404/GER concernant les produits du commerce équitable examiné en Sierra Leone), alors que les avantages de la dimension régionale apparaissent au niveau des activités normatives de la FAO, du fait de la réalisation d'activités similaires dans des contextes nationaux divers.

47. D'autres projets régionaux ne prévoyaient aucune composante nationale spécifique, mais visaient plutôt à renforcer les capacités nationales et/ou à améliorer la coopération régionale ou internationale (par exemple les projets sur la grippe aviaire). Ces projets étaient financés à la fois par des donateurs et au titre du PCT. Il est difficile de généraliser; leur importance et leurs effets étaient variables. Une recommandation peut toutefois être faite concernant les projets régionaux de ce type, quant à la nécessité d'un certain suivi au niveau national et d'une meilleure coordination avec d'autres initiatives dans les pays. Cette leçon est ressortie en particulier de l'évaluation relative au Honduras. Par ailleurs, une formation technique dispensée au niveau régional devrait être applicable dans le pays des participants, sans quoi sa valeur serait faible. Tel était le cas d'un projet régional sur la technologie des viandes financé par le PCT auquel le Cambodge a pris part.

48. Les projets d'appui aux institutions régionales et sous-régionales financés par le PCT ont été mis en œuvre principalement en Afrique. Les pays étaient censés en être les bénéficiaires, mais les évaluations ont constaté que ces projets n'étaient pas connus au niveau national. Ils ignorent donc tout des avantages susceptibles d'en découler. Les conclusions des évaluations dans les pays concernant ces projets ont confirmé les observations similaires faites à ce sujet par l'Examen indépendant du PCT en 2004.

## H. PCT

49. Chacune des évaluations prévoyait un examen spécifique du portefeuille du PCT, pour comptabilisation et pour en tirer des leçons en vue d'améliorer la mise en œuvre future de ces projets.

50. Le nombre des projets nationaux du PCT exécutés pendant la période de cinq ans couverte par l'évaluation dans chaque pays, allait de cinq au Honduras à huit en Sierra Leone et au Cambodge et 14 au Mozambique. Les évaluations ont également mesuré la participation aux projets régionaux du PCT.

51. L'évaluation globale du PCT a été très positive au Mozambique et au Honduras, bonne en Sierra Leone et très faible au Cambodge. Dans les trois premiers pays, les évaluations se sont félicitées du choix des projets du PCT, indiquant pour la plupart d'entre eux soit qu'ils étaient clairement liés à d'autres initiatives en cours, soit qu'ils constituaient la première étape d'un processus bien défini, dans lequel le PCT jouait un rôle de catalyseur. Par exemple, en Sierra Leone, deux projets du PCT étaient utilisés pour lancer l'Examen du secteur agricole et pour élargir l'opération «Nourrir la nation» qui constituait le bras opérationnel du pilier Sécurité alimentaire du DSRP. L'Examen du secteur agricole bénéficiait par ailleurs du soutien de la Banque mondiale, du FIDA et du PNUD, tandis que l'opération «Nourrir la nation» était soutenue par l'Allemagne et par le PNUD.

52. Au Cambodge, l'évaluation a constaté une tendance préoccupante déjà indiquée lors de l'examen indépendant du PCT en 2005: l'utilisation du PCT pour des projets de développement lorsque d'autres sources de financement n'étaient pas disponibles. Le PCT, avec son budget et sa durée limitée, ne convient pas pour certains types de projets. Cela était toutefois moins fréquent dans les autres pays visés par les évaluations.

53. Au Honduras, également, le choix des projets et les résultats obtenus ont été jugés bons, l'action catalytique des projets du PCT contribuant à attirer des ressources additionnelles. Le nombre des projets du PCT mis en œuvre au Honduras pendant la période d'évaluation était néanmoins faible par rapport à d'autres pays de taille équivalente et au même niveau de développement. Cela était attribué d'une part à la longue période de gestation des projets qui finissaient par être approuvés, et de l'autre à une promotion insuffisante des demandes de la part du bureau de la FAO.

54. Pour plusieurs des projets exécutés au Cambodge, ainsi que pour certains projets menés à bien dans d'autres pays, des défaillances ont été constatées quant aux suites données aux initiatives du PCT. Dans les pays les moins avancés, les fonds publics sont limités et dans bien des cas, un suivi efficace des projets du PCT sera subordonné à la participation d'un autre donateur externe. Les perspectives de suivi sont bien meilleures si des donateurs potentiels sont identifiés et manifestent leur intérêt dès le départ. Sans quoi, surtout pour les activités pilotes, il a de fortes chances que le projet atteigne ses objectifs techniques, mais n'ait aucune incidence en termes de développement.

55. Jusqu'à présent, les principales leçons tirées des évaluations dans les pays sont que, pour obtenir des résultats, les problèmes identifiés doivent pouvoir être résolus grâce au PCT et que, surtout dans les PMA, le suivi dépendra de la participation d'autres donateurs. Sans une identification rapide de ces donateurs, un suivi postérieur est peu probable.

## I. TELEFOOD

56. Face au nombre élevé des projets et à la nécessité de multiplier les études de cas, l'évaluation en Sierra Leone a consacré une composante spécifique à l'examen des projets TeleFood mis en œuvre pendant la période d'évaluation. Quelques projets TeleFood ont également été examinés au Honduras et au Cambodge.

57. En Sierra Leone, l'évaluation a en grande partie confirmé les résultats de l'évaluation interne de TeleFood entreprise en 2005. Il a été constaté que les projets étaient généralement mis en œuvre séparément et n'avaient pas tiré avantage des liens stratégiques avec d'autres programmes de la FAO, avec d'autres partenaires internationaux du développement ou avec le gouvernement. Les projets n'étaient pas considérés comme faisant partie intégrante d'initiatives plus globales de lutte contre la pauvreté et le choix des bénéficiaires était souvent inapproprié. Compte tenu du nombre important des écoles pratiques d'agriculture (EPA) mises en place dans le pays dans le cadre du PSSA, la recommandation a été que les projets futurs soient rattachés à ces écoles et à leurs réseaux, pour être plus pertinents et avoir un meilleur accès à certaines formes d'avis technique. Il a été constaté que les projets visités au Cambodge étaient eux aussi exécutés de manière isolée.

58. La situation était meilleure au Honduras où les groupes sélectionnés pour les projets TeleFood devaient déjà constituer des plans d'épargne et avaient accès à une assistance technique, dans le cadre du PSSA. Les résultats positifs de ces projets ont conforté les recommandations précédentes concernant les projets TeleFood.

## IV. Fonctions et services de la FAO dans les pays

59. En 1998<sup>5</sup>, la FAO a réparti les tâches lui incombant en six catégories ou services, dont cinq peuvent être qualifiés de normatifs et un d'opérationnel (la fourniture d'assistance technique). Les activités normatives étaient les suivantes:

- créer et entretenir des bases de données statistiques;
- fournir un centre mondial de connaissances, d'informations et de compétences;
- offrir un forum neutre pour un dialogue général entre les nations et pour la préparation des accords internationaux;
- élaborer des normes et des conventions internationales; et
- diffuser l'information aux États Membres.

60. L'EEI a constaté auprès des membres de la FAO que les activités normatives et opérationnelles faisaient partie d'un «continuum d'activités mutuellement complémentaires», et elle a mesuré les divers degrés d'importance que les membres de la FAO attribuaient aux rôles suivants: politiques; renforcement des capacités; statistiques et données de base; activités pilotes de terrain; législation et accords internationaux; sensibilisation; situations d'urgence et relèvement. Ces rôles ont ensuite été regroupés en trois grandes catégories: i) gérer les connaissances et les mettre à disposition des utilisateurs; ii) domaines d'activité techniques de la FAO; et iii) questions intersectorielles.

61. Dans le Manuel administratif récemment révisé, le rôle et les fonctions des Représentants de la FAO au niveau des pays<sup>6</sup> sont définis comme suit:

- représenter l'Organisation, défendre ses positions de principe et diffuser ses messages;
- soutenir la sécurité alimentaire et le développement agricole et rural dans le ou les pays dans lesquels ils sont accrédités;
- élaborer des stratégies et des programmes et assurer la coordination de l'aide;
- faciliter l'échange de connaissances et d'informations; et
- assurer la mise en œuvre du Programme de terrain et des opérations liées aux projets.

62. Compte tenu des principes énoncés ci-dessus et du mandat général de la FAO en tant qu'organisation détentrice de savoirs, il semble que les objectifs et les principales fonctions des activités de la FAO dans les pays devraient être les suivants:

- i) élaboration de stratégies, coordination et fourniture d'assistance technique, notamment pour des avis en matière de politiques, le renforcement des capacités et les situations d'urgence;
- ii) mise à disposition des connaissances et des informations disponibles au niveau des pays;
- iii) sensibilisation;
- iv) mobilisation de fonds pour la sécurité alimentaire et le développement agricole et rural;
- v) coordination et établissement de partenariats; et
- vi) promotion de l'accès et de la participation aux tribunes internationales.

63. Les évaluations dans les pays ont examiné ces fonctions et leurs conclusions sont résumées ci-après.

### A. ASSISTANCE TECHNIQUE

64. L'assistance technique est l'essence même du Programme de terrain de la FAO et couvre toutes les initiatives visant à fournir des avis et un soutien techniques au niveau des pays, par le biais de projets et de programmes et en réponse à des demandes spécifiques. Elle comprend

<sup>5</sup> Rôle normatif de la FAO – Une étude pour les Membres et les Partenaires, FAO, Rome, 1998

<sup>6</sup> Version révisée du 4 février 2008

l'assistance technique proprement dite, les avis en matière de politiques, le renforcement des capacités et l'aide d'urgence. D'une façon générale, le degré de satisfaction quant à la qualité de l'appui technique fourni par la FAO dans les pays était en général élevé.

#### *Domaines d'assistance technique*

65. Une analyse sectorielle comparative de la pertinence et de l'efficacité de l'assistance technique n'a pas été possible: les besoins et les priorités des pays diffèrent considérablement, les ressources disponibles ne correspondent généralement pas aux nécessités et l'intérêt des donateurs à financer l'assistance technique par le biais de la FAO est lié à de nombreux facteurs, internes et externes au champ d'influence et de sensibilisation de l'Organisation. Ces points sont examinés ci-dessous de façon plus détaillée.

66. Cela étant dit, l'assistance technique de la FAO dans les quatre pays avait un caractère assez innovateur et a favorisé l'introduction et la diffusion de méthodologies et d'approches qui ont été adoptées et intégrées par les gouvernements et d'autres partenaires. Ce type d'assistance était l'un des plus utiles pour les pays membres.

67. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, le PSSA était opérationnel dans les quatre pays (voir ci-dessous) et la FAO a introduit la méthodologie pilote des écoles pratiques d'agriculture dans la plupart des pays examinés, avec des résultats positifs dans la plupart des cas, mais pas toujours. Les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et la nutrition représentaient une activité nationale importante au Mozambique et au Cambodge, tandis que le Honduras en bénéficiait au titre des interventions mises en œuvre dans ce domaine au niveau sous-régional.

68. La gestion des ressources naturelles constituait une autre activité courante, parfois associée à des projets de sécurité alimentaire. Au Cambodge et au Mozambique, ces initiatives étaient très novatrices et en relation étroite avec les questions concernant le régime foncier et l'accès aux ressources naturelles. En Afghanistan, le secteur semencier était de loin le principal domaine d'intervention avec un impact positif, tandis qu'au Cambodge la protection intégrée était une activité phare de la FAO.

#### *Avis en matière de politiques*

69. Les avis en matière de politiques dans les domaines relevant du mandat de la FAO sont reconnus et appréciés par les gouvernements et d'autres partenaires du développement. Les quatre évaluations récentes au niveau des pays ont constaté une bien meilleure intégration de la sécurité alimentaire dans le deuxième cycle des processus des DRSP et du PNUAD, clairement attribuable aux contributions et au soutien apportés par la FAO. Cet appui était fourni grâce à des fonds extrabudgétaires, aux fonctionnaires régionaux chargés des politiques et à des consultants nationaux. Les évaluations réalisées en Afrique australe et en Afghanistan ont également mesuré l'efficacité des avis de la FAO en matière de politiques et constaté dans les deux cas que les interventions de l'Organisation avaient donné des résultats positifs, bien qu'au bout d'un certain temps seulement, pour ce qui est de l'Afghanistan.

70. La FAO a également apporté son soutien aux politiques sectorielles dans les quatre pays examinés, obtenant des résultats tout à fait positifs. Au Mozambique, l'assistance a ainsi porté sur les régimes fonciers, le commerce de produits alimentaires et agricoles, les forêts et la gestion des ressources naturelles; en Sierra Leone, le principal résultat a été l'examen du secteur agricole et l'élaboration d'une stratégie; au Cambodge, les activités ont porté essentiellement sur la réforme de la législation relative aux pêches continentales et aux forêts, tandis que les travaux sur la grippe aviaire se poursuivaient; au Honduras, l'assistance de la FAO aux politiques sectorielles s'était concentrée sur les pêches et la qualité des aliments.

71. Au Cambodge, l'un des traits caractéristiques de l'appui aux politiques dans le secteur de la pêche et de la foresterie communautaires était le lien étroit avec le succès d'un important projet de terrain, qui avait fourni les éléments probants à la base de la législation adoptée.

72. Un processus similaire s'était déroulé au Mozambique pour la gestion des ressources naturelles et la législation foncière. Au Honduras, les projets de terrain ont apporté des preuves solides et permis la mise à l'essai des politiques, mais durant la période d'évaluation le retour d'information vers les décideurs s'était interrompu en raison de la faiblesse du dialogue entre le Représentant de la FAO et le gouvernement.

#### *Renforcement des capacités*

73. La plupart des projets de la FAO et bien d'autres activités prévoient le renforcement des capacités sous une forme ou une autre, et servent parfois d'instrument pour la diffusion des produits normatifs de la FAO. L'efficacité de ces projets dépendait de divers facteurs: l'adéquation du processus d'évaluation des besoins au moment de la formulation et de la conception des projets; la pertinence du thème traité au regard des besoins du pays; le niveau des capacités institutionnelles dans les pays participants et la mise à profit potentielle de la formation.

74. Dans le cas de la formation dispensée au titre de projets régionaux, les participants apprécient généralement la possibilité d'apprendre, de tisser des réseaux et de mettre en commun leurs expériences. Or, chez eux, le contexte institutionnel ne leur permet pas toujours de mettre en pratique ce qu'ils ont appris. Il s'avère également que les activités de formation tendent à privilégier la théorie plutôt que la pratique, ce qui en réduit l'utilité. Pour être plus efficace et durable, toute formation dispensée dans le cadre de projets régionaux devrait s'accompagner d'initiatives de renforcement des institutions et des capacités au niveau national. Une autre solution consisterait dans la recherche de donateurs prêts à investir dans le renforcement des institutions dans le domaine visé. Cela est arrivé de manière fortuite au Honduras avec une aide fournie par la Banque interaméricaine de développement pour renforcer la participation du pays à la commission nationale du Codex, et la contribution déterminante de la formation dispensée par la FAO au titre d'un projet régional, aux fins du résultat final.

75. Dans les pays examinés, les projets nationaux visant à renforcer les capacités semblent être plus efficaces que les projets régionaux de formation. Le contenu et les méthodes étaient mieux adaptés au contexte national, le recours à des exemples locaux et le partage des expériences entre pairs du même pays ont facilité la compréhension, et un nombre plus important de ressortissants ont pu être touchés assurant ainsi une meilleure intégration dans la base de connaissance des institutions nationales.

76. En réalité, un autre élément important influe sur l'efficacité des activités de formation et de renforcement des capacités, à savoir la durée du maintien des effectifs formés à leurs postes. Dans la plupart des pays, il arrive souvent que le personnel formé soit transféré à d'autres postes. Même si les capacités nationales en restent globalement renforcées, cela pèse néanmoins lourdement sur les projets. Par ailleurs, surtout en Afrique australe, le VIH/SIDA prélève un lourd tribut sur le personnel formé et sur la population en général.

#### *Assistance d'urgence*

77. Les interventions d'urgence occupaient une place importante parmi les activités du programme de terrain dans plusieurs des pays examinés, y compris dans le cadre des évaluations précédentes en Afghanistan et en Afrique australe. Seul faisait exception le Honduras, dans lequel aucun projet d'urgence n'était en cours pendant la période d'évaluation. Le Cambodge pourrait être considéré comme un cas un peu à part, puisque la situation d'urgence enregistrée pendant la période d'évaluation était liée à la grippe aviaire hautement pathogène qui, dans ce pays, n'avait pas eu le même caractère d'urgence qu'ailleurs dans la sous-région.

78. L'activité d'urgence la plus courante dans les pays évalués consistait en la fourniture d'intrants, de semences et d'outils. La qualité des semences et leur disponibilité en temps voulu constituaient un problème dans tous les pays, malgré une amélioration de la situation dans ces deux domaines grâce à la présence de coordonnateurs pour les mesures d'urgence. Toutefois, mis à part une estimation positive de ces interventions en termes de coût-efficacité par rapport à l'aide

alimentaire en Afghanistan, ailleurs les mesures de ce type n'ont pas semblé suffisantes pour assurer la sécurité alimentaire des bénéficiaires pendant l'année suivante et n'avaient eu aucun impact par la suite, comme le révèle l'étude d'impact en Sierra Leone. Il est vrai que dans certains cas même la seule fourniture de semences et d'outils peut avoir fait la différence entre la famine et la sous-alimentation, mais une distribution peu efficace et des cibles mal définies ont miné les effets potentiels de ces projets. Par ailleurs, la FAO était considérée comme un bon partenaire dans ces circonstances, mais principalement aux fins de la coordination et non pas pour ses compétences techniques.

79. De meilleurs résultats ont été obtenus avec l'adoption d'une approche globale et innovatrice des situations d'urgence, inscrivant les interventions dans une perspective à plus long terme, au lieu de se limiter à répondre aux besoins immédiats des agriculteurs touchés. Tel a été en effet le cas au Honduras, où certains projets de développement ont été mis en œuvre dans des zones victimes de situations d'urgence (sécheresse, ouragan Mitch) dans les années précédentes à la période d'évaluation. Ces projets se sont concentrés sur les zones particulièrement vulnérables et les populations les plus démunies, et ont identifié des interventions à la mesure de leur potentiel et de leurs besoins comme première étape d'un effort de longue durée.

80. D'autres exemples positifs ont concerné le Mozambique, avec l'introduction et la diffusion des foires commerciales aux intrants, le renforcement des capacités d'alerte rapide, l'intégration du VIH/SIDA parmi les principaux facteurs jouant sur le développement et la promotion d'une stratégie nationale de lutte contre la sécheresse.

81. Des résultats positifs ont également été obtenus en Zambie (évaluation concernant l'Afrique australe) où les situations d'urgence ont été immédiatement perçues comme une occasion pour élargir à plus grande échelle les essais d'agriculture de conservation déjà menés avec succès dans le pays.

82. Dans tous les cas indiqués, le facteur déterminant consistait dans l'intégration des connaissances techniques de la FAO dans la réponse stratégique aux situations d'urgence. Lorsque cela a été fait, les initiatives de la FAO ont été plus efficaces et durables, et ont souvent été déployées directement à plus grande échelle ou servi de base pour d'autres projets et programmes. Lorsque cela n'a pas été fait, en raison de liens insuffisants entre les interventions d'urgence et les départements compétents quant aux aspects techniques de ces opérations, les semences ont été utilisées et consommées et les outils vendus, ce qui a certainement été utile, mais les principales sources de subsistance ont été ignorées, notamment l'élevage en Afrique australe, et des résultats de plus longue durée n'ont pu être obtenus.

## **B. DIFFUSION DES CONNAISSANCES ET DES INFORMATIONS DANS LES PAYS**

83. La FAO peut transmettre des connaissances au niveau des pays principalement de manière indirecte, en mettant des biens publics mondiaux à disposition par le biais de son site web et de ses publications, c'est-à-dire ses produits normatifs. Comme indiqué dans la section II, le mandat des quatre évaluations récentes dans les pays prévoyait un examen de l'utilité des travaux normatifs de la FAO. Dans les quatre pays, cette étude a révélé que les produits normatifs de la FAO étaient en général mal connus ou peu utilisés. Parmi ces pays, le niveau d'utilisation des produits normatifs le plus élevé était enregistré au Cambodge et au Honduras, puis au Mozambique, et enfin en Sierra Leone.

84. Certaines des activités normatives de la FAO étaient assez connues, en premier lieu les travaux de la Commission du Codex Alimentarius, mais aussi le Code de conduite pour une pêche responsable, les travaux concernant les questions sanitaires et phytosanitaires et la protection intégrée, et les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire. Le contact des pays avec les travaux normatifs de la FAO se fait le plus souvent à l'occasion de leur participation à des réunions pour lesquelles la FAO finance les frais de voyage.

85. Un aspect intéressant est qu'au Mozambique, au Cambodge et au Honduras, divers produits normatifs de la FAO ont été introduits et diffusés dans le cadre de projets régionaux et internationaux, au titre de fonds extrabudgétaires ou de fonds du PCT. Cela a permis d'adapter les produits mondiaux aux circonstances nationales, d'en diffuser l'usage et la connaissance, et de favoriser l'intégration en retour, à l'échelon mondial, de l'expérience acquise dans les pays.

86. Un certain nombre de facteurs expliquent la faible connaissance des produits normatifs dans les pays. Tout d'abord, les pays examinés étaient, à l'exception du Honduras, des PMA. Dans ces pays, la FAO joue un rôle important, mais principalement pour les produits spécifiquement adaptés au pays, c'est-à-dire les projets. Sans une assistance spécifique, l'adaptation ou l'utilisation des produits normatifs exigerait des capacités nationales qui font généralement défaut. De prochaines évaluations dans des pays dotés de meilleures capacités nationales pourraient être appelées à mesurer l'utilisation des produits normatifs, pour établir si la situation y est différente. Ensuite, la plupart des produits de la FAO sont désormais diffusés essentiellement par voie électronique et l'accès à Internet, surtout dans les bureaux, n'est pas très courant dans les PMA. Enfin, les Représentants de la FAO, qui constituent le principal point de contact pour les pays, admettent qu'ils ne connaissent pas eux-mêmes tous les produits normatifs de l'Organisation.

87. Si leurs conclusions sont confirmées par la suite, les évaluations au niveau des pays laissent penser qu'une plus grande attention devrait être donnée à l'identification des produits normatifs demandés et à leur utilité réelle pour le large éventail des pays membres.

### C. ACTION DE PROMOTION

88. Image de la FAO dans la plupart des pays membres, les Représentants jouent un rôle clé dans la promotion des priorités de l'Organisation, qu'ils portent à l'attention du gouvernement, de la société civile et des partenaires du développement. Outre leur rôle dans la mise en œuvre du programme dans les pays, l'activité de plaidoyer est peut-être la tâche la plus importante des Représentants de la FAO. C'est pour cette raison que le rôle de promotion des Représentants a été examiné dans chacune des évaluations au niveau des pays.

89. Les évaluations ont constaté des variations considérables, d'un pays à l'autre, quant à l'importance donnée au plaidoyer. Cette activité était particulièrement importante au Mozambique, couvrant un large éventail de sujets, allant de pratiques techniques spécifiques (par exemple, l'agriculture de conservation) à des thèmes clés plus articulés (par exemple, la lutte contre le VIH/SIDA en tant qu'obstacle à la sécurité alimentaire). Il est important de signaler que le bureau de la FAO s'est occupé de questions controversées, favorisant par exemple un dialogue technique interministériel et mettant en place une équipe spéciale sur les OGM. L'action de promotion de la FAO a été importante également en Sierra Leone, où elle a joué un rôle déterminant dans l'inscription de la sécurité alimentaire parmi les piliers du DRSP national et dans la sensibilisation à la grippe aviaire à la suite de la première flambée épidémique au Nigeria. Tant au Mozambique qu'en Sierra Leone, les partenaires du développement ont souligné l'efficacité de l'action de promotion de la FAO, dont il a été tenu compte dans l'élaboration des projets à réaliser dans les deux pays.

90. L'action de plaidoyer de la FAO a été particulièrement notée au Cambodge à la suite de l'épidémie de grippe aviaire dans le pays, lorsque la FAO a joué un rôle largement reconnu dans la prise de conscience initiale et la mise au point de mesures de parade. Au Honduras, les effets de l'activité de promotion de la FAO étaient moins apparents, l'action s'étant peut-être concentrée principalement sur la contribution des femmes rurales à la sécurité alimentaire.

91. Le temps et l'énergie consacrés à la promotion dépendaient donc dans une large mesure de la situation particulière du pays et de l'importance donnée à cette action par le bureau de la FAO. Même lorsque les bureaux étaient particulièrement actifs dans ce domaine, les tâches opérationnelles, administratives et financières devaient prévaloir sur les activités de plaidoyer et

représentaient une entrave. L'énergie que le Représentant de la FAO consacrait à cette action et l'importance qu'il lui donnait, constituaient toutefois un facteur déterminant.

#### **D. MOBILISATION DE RESSOURCES POUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL**

92. La mobilisation de ressources pour le secteur agricole est liée à la capacité du Représentant de la FAO d'exercer une action de promotion. Plusieurs facteurs entrent en jeu. Le premier est la répartition des rôles et des responsabilités de la FAO: jusqu'en 2005, il n'y avait qu'une seule voie de communication avec les donateurs au nom de l'ensemble de l'Organisation et les Représentants de la FAO n'étaient pas autorisés à négocier des projets, ni à recevoir des fonds directement des donateurs. Dans une certaine mesure, cette règle est encore appliquée dans la gestion de tous les jours et la délégation de cette fonction aux bureaux de pays n'est pas particulièrement encouragée<sup>7</sup>. Les Représentations ont donc quelques justifications à exercer assez mollement cette fonction, notamment parce que les compétences et les connaissances nécessaires pour cela leur font défaut.

93. Deux autres facteurs limitent la mobilisation de ressources au niveau des pays, à savoir le niveau de délégation, très variable, du pouvoir décisionnel concernant les financements des principaux donateurs à leurs ambassades, et la faible présence de donateurs dans certains pays, ce qui était le cas en Sierra Leone et, dans une moindre mesure, au Honduras.

94. Cela étant dit, les évaluations dans les pays ont constaté que la mobilisation de ressources était efficace lorsque le Représentant de la FAO jouissait d'un certain prestige auprès des donateurs et qu'il participait effectivement aux mécanismes nationaux de coordination avec le gouvernement et ses partenaires. Cela apparaissait très clairement au Mozambique dans le cadre du programme PROAGRI et au Cambodge pour la grippe aviaire. Le personnel national de la FAO, aussi compétent et respecté fut-il, n'était pas en mesure de jouer vraiment ce rôle.

95. La participation aux processus d'appel commun dans les situations d'urgence constituait également un moyen efficace de mobiliser des fonds, surtout lorsque les donateurs attiraient l'attention des médias. La présence à plein temps d'un coordonnateur pour les mesures d'urgence dans un pays était également importante pour attirer les fonds disponibles localement.

96. Il pourrait être avancé que l'existence d'un programme de la FAO dans un pays donné faciliterait la mobilisation de ressources additionnelles. Jusqu'à présent, la seule expérience dans l'échantillon, le CNPMT au Cambodge, ne confirme pas cette hypothèse, même si les faiblesses constatées par l'évaluation dans ce document et le faible suivi dont il a fait l'objet jusqu'à présent pourraient y avoir contribué.

#### **E. COORDINATION ET PARTENARIATS**

97. Les éléments utiles pour mesurer le rôle de la FAO dans le cadre des mécanismes de coordination et des partenariats<sup>8</sup> ont été recueillis par le biais d'entretiens avec d'autres partenaires du développement dans les divers pays. Si certains facteurs externes à la FAO, notamment le dynamisme de l'équipe de pays des Nations unies et l'importance que le pays hôte accorde aux mécanismes de coordination, étaient déterminants aux fins de l'efficacité globale de la coordination et du partenariat, du côté de la FAO le rôle joué par la Représentation locale était décisif.

98. En dehors des situations d'urgence, en règle générale la coordination au sein de la famille des Nations Unies avait pour objet la préparation du PNUAD, celle avec la famille des Nations

---

<sup>7</sup> Cette réticence vaut également pour la délégation de pouvoirs aux départements techniques.

<sup>8</sup> Un partenariat désigne un accord entre organisations, dont les membres contribuent à une activité ou une entreprise commune, chacun selon ses propres compétences et ressources.

Unies et d'autres donateurs intéressait la participation à divers groupes de travail réunissant le gouvernement et la communauté des donateurs, et celle avec les ONG concernait l'action sur des questions d'intérêt commun.

99. L'ampleur et la qualité de cette interaction variaient d'un pays à l'autre et dépendaient de deux facteurs principaux: l'attitude du Représentant de la FAO vis-à-vis de ce mécanisme et la disponibilité de ressources humaines au sein de la Représentation pour y prendre part. En règle générale, même si ces dernières n'étaient jamais suffisantes pour assurer la couverture systématique de tous les domaines thématiques relevant du mandat de la FAO, l'Organisation tendait néanmoins à être un membre actif des principaux groupes de travail: elle assurait toujours la présidence ou la coprésidence des groupes de travail des Nations Unies, du gouvernement et des donateurs sur la sécurité alimentaire, et était souvent un membre actif des groupes de travail sur les ressources naturelles, l'environnement et le développement, la préparation aux situations d'urgence et les secours en cas de catastrophe, les questions de parité. La qualité de sa participation et de sa contribution était généralement appréciée des partenaires, souvent très surpris de voir la même personne (le Représentant adjoint de la FAO chargé du Programme, dans la plupart des cas) participer à de nombreux groupes de travail différents.

100. En Afrique australe, l'évaluation a reconnu la FAO comme étant le principal coordonnateur pour les interventions de secours agricole. L'Organisation disposait en effet de fonds suffisants pour pouvoir être un contractant de premier plan des ONG dans ce domaine. Les ONG étaient donc plus disposées à échanger des informations et à accepter une certaine coordination de la part de la FAO. L'Organisation a également été en mesure, grâce à la flexibilité des fonds reçus, de combler des lacunes là où des programmes financés par d'autres entités n'étaient pas opérationnels. Une sorte de «cercle vertueux» a ainsi été créé: les donateurs ont reconnu le rôle de coordination joué par la FAO et l'ont financé, ce qui a donné à l'Organisation les moyens de mieux remplir sa fonction. Lorsque la FAO était engagée, au niveau de la Représentation locale, dans l'élaboration d'une stratégie d'urgence des Nations Unies (processus d'appel commun), l'importance de l'agriculture était plus largement reconnue et la possibilité que celle-ci soit reléguée au second plan au profit des programmes sociaux était moindre.

101. Au Mozambique, la participation au programme PROAGRI de soutien au secteur agricole, qui a comporté pour la FAO des activités à la fois de coordination et de partenariat, a été positive. Au Honduras, l'éventail des partenariats était plutôt large: la FAO était un partenaire privilégié de l'office GTZ pour le secteur forestier dans le cadre d'un mécanisme national de coordination, chaque institution entrant en action lorsque l'autre ne le pouvait pas; des partenariats ont été établis sur le terrain avec les ONG et d'autres donateurs, notamment l'association CARE et l'agence USAID, ainsi que dans le cadre d'un mécanisme national de coordination sur la sécurité alimentaire; la contribution au titre du PCT à un important fonds fiduciaire unilatéral financé par la Banque mondiale pour promouvoir l'accès à la terre, pourrait également être considérée, dans une certaine mesure, comme un partenariat. Il semblerait que la vision stratégique et l'engagement des effectifs de la FAO travaillant au sein de la Représentation et de ceux qui opèrent dans le pays à partir du Siège ou des bureaux régionaux, soient un facteur déterminant pour le succès des partenariats.

102. Toutefois, les procédures de la FAO régissant la participation à des partenariats financiers réduisent souvent l'éventail des possibilités, comme l'a montré l'Évaluation des partenariats et des alliances de 2004. Il ne semble pas y avoir eu d'amélioration notable dans ce domaine.

## **F. PROMOTION DE L'ACCÈS ET DE LA PARTICIPATION AUX TRIBUNES INTERNATIONALES**

103. Cette fonction n'a pas fait l'objet d'une analyse sectorielle systématique lors des évaluations au niveau des pays. Toutefois, les interlocuteurs au plus haut niveau ont souvent mentionné leur participation aux sessions du COFI, du COFO et de la Commission du

Codex Alimentarius, ainsi qu'à d'autres réunions importantes. En règle générale, les participants avaient apprécié ces événements, les jugeant utiles pour leur pays.

104. Il convient de noter que la participation aux réunions de représentants des trois PMA ne serait pas possible sans les fonds mis à disposition par la FAO et que, ces dernières années, cette possibilité s'est amoindrie par effet de la crise financière de l'Organisation.

105. Le cas du Honduras était intéressant, dans la mesure où les pays de la sous-région ont décidé de déléguer à une organisation sous-régionale des pêches, l'OSPESCA, la tâche de les représenter tous au sein du COFI. Bien que la situation de l'Amérique centrale ne soit pas très courante, d'autres régions similaires du monde pourraient s'inspirer de ce mécanisme.

106. Toujours dans le cas du Honduras, il est apparu que les réunions internationales des organes directeurs ou des réseaux de la FAO avaient constitué des occasions utiles pour l'identification et l'examen de projets régionaux.

## V. Questions interdisciplinaires

107. Les évaluations ont examiné les principales questions interdisciplinaires couvertes par la FAO dans son action au niveau des pays. Ces questions concernent notamment l'environnement, la parité hommes-femmes et le VIH/SIDA. Les évaluations se sont également penchées sur les travaux menés dans divers domaines dans le cadre du Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA), l'une des activités phare de la FAO dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier.

### A. ENVIRONNEMENT

108. La FAO s'est occupée de questions liées à l'environnement et à la gestion des ressources naturelles dans tous les pays examinés. Les questions environnementales étaient parfois traitées au niveau sectoriel, par exemple par le biais des départements des pêches pour ce qui est des travaux relatifs au Code de conduite pour une pêche responsable, ou des forêts en ce qui concerne la gestion communautaire des ressources forestières. Ces activités ont été examinées dans le cadre de chacune des évaluations au niveau des pays.

109. Une approche plus interdisciplinaire des questions liées à l'environnement a été adoptée au Honduras. Les travaux menés tout d'abord au titre des projets Lempira Sur, puis sur le PSSA, et prévoyant la mise en application de techniques et de pratiques pour une gestion durable des sols et des eaux, et une fertilité améliorée des sols, s'inscrivaient dans le cadre d'un ensemble de pratiques agricoles et environnementales durables. Toujours au Honduras, la FAO a collaboré avec le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles (SERNA) pour l'élaboration du Plan d'action national de lutte contre la désertification. La FAO a apporté son soutien au SERNA pour la formulation du «Plan pour la gestion durable des terres et les changements climatiques» et la préparation de son exposé sur la déforestation évitée, à l'intention de la Commission centraméricaine de l'environnement et du développement (CCAD).

110. L'évaluation conduite en Sierra Leone a pu se pencher sur les questions relatives à la dégradation des terres et a spécifiquement recommandé la fourniture d'un soutien politique visant à encourager la pratique d'une agriculture durable, notamment par des mesures pour améliorer la fertilité des sols, renforcer la protection de l'environnement et assurer une utilisation plus efficace des ressources en eau existantes.

111. Au Cambodge, le Représentant de la FAO a géré un fonds fiduciaire, auquel un certain nombre de donateurs ont contribué dans le pays, pour la mise en œuvre d'activités sous les auspices d'un groupe de travail de donateurs sur la gestion des ressources naturelles, remplacé par la suite par un groupe de travail technique prévoyant la participation du gouvernement. En 2004, le groupe de travail des donateurs a demandé un Examen indépendant du secteur forestier, qui a formulé des recommandations concernant la protection et la conservation des forêts.

112. Comme indiqué plus haut, au Cambodge et au Mozambique l'évaluation de la gestion des ressources naturelles a été conduite à partir de points d'entrée divers, allant des régimes fonciers à la sécurité alimentaire, en passant par l'accès aux ressources forestières et halieutiques et leur gestion durable. Les résultats étaient positifs dans l'ensemble, en liaison étroite avec l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

113. Sachant que la gestion des ressources naturelles restera une question très importante pour la FAO au niveau des pays, les prochaines évaluations devraient continuer d'examiner l'environnement selon une approche interdisciplinaire.

## **B. QUESTIONS DE PARITÉ**

114. Les questions de parité ont été prises en compte dans toutes les évaluations au niveau des pays. Cet aspect a été examiné dans le cadre des projets visant exclusivement les femmes, à travers l'analyse des questions concernant la famille et la parité au sein des projets de plus grande envergure sur la sécurité alimentaire, et au niveau des accords et alliances avec des institutions nationales clés et des ministères. Les projets de terrain mettant l'accent sur les sexospécificités étaient particulièrement importants au Cambodge et au Honduras, tandis qu'au Mozambique l'action se situait en grande partie au niveau des politiques, avec l'intégration des questions de parité dans le DSRP et l'élaboration d'une stratégie axée sur la parité pour le Ministère de l'agriculture.

115. L'évaluation en Afrique australe s'est penchée sur les questions de parité dans le contexte des situations d'urgence, notant que les sexospécificités pouvaient constituer un facteur déterminant au niveau des modèles de développement, de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles, des stratégies de parade et des interventions communautaires d'urgence. Une prise en compte adéquate des sexospécificités lors des opérations d'urgence pourrait contribuer à réduire et à atténuer les effets des catastrophes. L'évaluation a constaté qu'en dépit des efforts déployés en faveur des femmes, l'intégration des considérations de parité dans les activités de secours et de redressement de la FAO n'était pas suffisante dans l'ensemble de la région, ni manifeste dans le processus de planification stratégique.

116. Dans l'ensemble, les évaluations ont noté que la FAO jouait également un rôle actif dans la promotion de la visibilité des femmes et de leur participation au sein de leurs communautés. Le renforcement des institutions demeure toutefois nécessaire, de même que la diffusion aux gouvernements et aux institutions des résultats des expériences positives enregistrées dans le cadre des projets de la FAO. Concernant les interventions d'urgence, l'Organisation devrait diversifier la base des compétences et établir un meilleur équilibre entre les sexes au sein des unités de coordination des mesures d'urgence, et assurer, à travers la mise en application de directives internes, de matériel pédagogique et de meilleures pratiques, une plus grande prise en compte des moyens d'existence et des questions de parité au moment de la formulation des interventions.

## **C. VIH/SIDA**

117. La Conférence régionale de la FAO pour l'Afrique tenue en février 2002 a souligné la nécessité de reconnaître le lien entre le VIH/SIDA et la faim. Elle a annoncé que sept millions de travailleurs agricoles avaient déjà succombé à la maladie en Afrique subsaharienne et que 20 millions d'autres pourraient en être victimes d'ici à 2020. Les évaluations ont donc examiné le rôle de la FAO dans l'amélioration de la situation au regard du VIH/SIDA en Afrique et au Cambodge.

118. La FAO a préparé un certain nombre de publications concernant les stratégies d'atténuation des effets du VIH/SIDA et visant à promouvoir la prise en compte de la maladie dans les programmes agricoles d'urgence. En outre, au Cambodge, le VIH/SIDA était intégré dans le programme d'études des écoles pratiques d'agriculture. Cette expérience était illustrée dans un manuel sur l'organisation de ces écoles, devant être diffusé dans d'autres pays. En Sierra Leone, l'évaluation a néanmoins constaté l'absence de cette composante dans les EPA.

119. L'évaluation en Afrique australe a identifié la nécessité d'un meilleur rendement de l'effort physique (y compris pour les ménages dont les ressources en main-d'œuvre sont épuisées à cause du VIH/SIDA) comme étant l'un des principaux défis pour une productivité agricole accrue, et donc pour la sécurité alimentaire et les revenus dans la région. Elle a recommandé que la production soit intensifiée pour augmenter les recettes par unité de main d'œuvre et que la FAO s'engage dans des activités de politique générale et de démonstration afin de promouvoir un développement approprié de l'irrigation et d'encourager la mécanisation, y compris le travail minimum du sol, et elle a reconnu le rôle que devrait jouer la diversification agricole, y compris le petit élevage et l'aquaculture.

#### **D. PSSA**

120. Tous les pays qui ont fait l'objet d'une évaluation avaient participé au Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA). Toutefois, au moment de l'évaluation en Afghanistan, celui-ci venait de démarrer et n'a donc pas fait l'objet d'un examen conséquent.

121. S'agissant d'un programme phare de l'Organisation, le PSSA constituait une partie importante de l'action de la FAO dans chaque pays, intégrant des activités diverses dans le cadre plus général de la sécurité alimentaire. De tous les pays examinés, la Sierra Leone était celui dans lequel le PSSA avait le plus d'importance, pour la principale raison qu'il s'agissait d'un élément essentiel pour la réalisation des promesses faites par le Président du pays au moment de sa réélection en 2002, à savoir qu'à la fin de son mandat, en 2007, plus aucun Sierra-Léonais n'aurait été se coucher le ventre vide. La FAO a aidé le pays à mettre en œuvre un certain nombre d'initiatives liées à la sécurité alimentaire et faisant suite à la promesse du Président, notamment en contribuant à rendre opérationnel le deuxième pilier du DSRP national qui portait sur la sécurité alimentaire. Le programme «Nourrir la nation» a fait l'objet d'une étude d'impact en vue de l'évaluation. Cette opération s'appuyait sur des écoles pratiques d'agriculture pour organiser les agriculteurs aux fins de l'exploitation de parcelles collectives, former des groupes pour les marchés et le traitement des produits, et diffuser des messages concernant les pratiques agricoles améliorées du champ jusqu'au marché.

122. L'évaluation globale a été que le Programme était fonctionnel et prometteur quant à son utilisation en Sierra Leone. Il existe dans le pays une tradition du travail de groupe et de la coopération qui rend efficace le modèle de la grande parcelle collective. L'étude d'impact a montré que les agriculteurs participaient avec enthousiasme et que leur production augmentait. L'évaluation a elle aussi constaté que même si en milieu rural la grande majorité des agriculteurs de subsistance vivaient dans la pauvreté, les plus défavorisés d'entre eux étaient moins susceptibles d'appartenir à une école pratique d'agriculture parce que leur capacité à travailler sur les parcelles collectives pouvait être moindre. La participation des plus démunis et des principales victimes de l'insécurité alimentaire restait donc un enjeu. L'entreposage et la commercialisation constituaient également des entraves importantes que les EPA n'avaient pas encore résolues au moment de l'évaluation.

123. Au Honduras également, le PSSA jouait un rôle important dans le programme général du pays. Il avait été lancé en 1999 au même moment que dans les pays voisins (Nicaragua et Guatemala) et prévoyait une composante régionale pour la coordination et l'harmonisation des démarches. Après une période pilote initiale, au cours de laquelle le programme a fonctionné à échelle réduite, adaptant le savoir-faire dérivant d'un projet de développement rural mis en œuvre avec succès par la FAO (le projet Lempira Sur), les activités ont été élargies à plus grande échelle par une intervention directe et grâce à de partenariats de grande envergure avec des ONG et le gouvernement. En 2007, il a couvert 6 000 familles parmi les principales victimes de l'insécurité alimentaire dans les départements les plus pauvres, diffusant des techniques de gestion des sols et des eaux et encourageant l'intensification et la diversification des cultures, des techniques d'amélioration au niveau des ménages et l'organisation de groupes d'épargne et de crédit (*cajas rurales*).

124. Les groupes d'épargne et de crédit ont fait l'objet d'une étude d'impact, qui a révélé une amélioration des connaissances, de la sécurité alimentaire et des revenus parmi leurs membres par rapport à ceux qui n'en faisaient pas partie. Le PSSA a également obtenu de bons résultats auprès des femmes grâce à des activités spécifiques, notamment l'éducation nutritionnelle, le traitement des aliments et les groupes d'épargne et de crédit réservés aux femmes. Le programme est mis en œuvre dans des zones agro-écologiques différentes, des montagnes tropicales sèches de l'ouest aux coteaux plus humides du centre-nord. Il est bien connu dans le pays, se plaçant en deuxième position parmi les 39 projets mis en œuvre, sous sa responsabilité, par la Division du développement rural du Ministère de l'agriculture, et la méthodologie du PSSA pourrait servir de modèle dans le pays.

125. Dans le cadre général du PSSA, trois projets avaient été mis en œuvre au Cambodge avec le soutien de donateurs extérieurs, quelques années après la phase initiale financée par la FAO sur ses propres ressources. Les écoles pratiques d'agriculture avaient été utilisées pour l'analyse et la résolution des problèmes rencontrés par les agriculteurs dans deux de ces projets, dont l'un s'occupait spécifiquement de la remise en état des systèmes d'irrigation et de l'utilisation de l'eau. L'autre projet a fait l'objet de l'une des études d'impact. Le troisième projet n'avait pas fait appel aux EPA, mais s'était plutôt concentré sur la mise au point d'activités non agricoles génératrices de revenus pour les ménages sans terre et vulnérables.

126. L'évaluation a constaté qu'au Cambodge les résultats des projets du PSSA et leur impact au niveau des participants avaient été positifs dans l'ensemble, avec une utilisation durable des connaissances et des pratiques acquises. Dans ce cas également, les groupes d'épargne et de crédit jouaient un rôle déterminant dans l'obtention de résultats positifs. Toutefois, il est apparu que le champ d'action de la FAO au niveau des communautés avait atteint sa limite maximale. La poursuite d'initiatives similaires dans lesquelles la FAO met en œuvre des projets à petite et moyenne échelle au niveau des communautés selon la pratique habituelle, n'était susceptible de valoriser ni le Cambodge, ni la FAO, à moins de lancer de nouvelles approches pilotes. Il était nécessaire d'élargir et d'intégrer l'expérience de la FAO, tout en maintenant la qualité des contenus et des méthodes comme cela était fait dans les initiatives pilotes de moindre envergure du PSSA. Des plans sont actuellement à l'étude dans ce but.

127. L'évaluation en Afrique australe s'est elle aussi penchée sur le PSSA dans quatre pays. Elle a été effectuée en 2003 et depuis cette date, des changements ont été apportés à l'orientation du Programme spécial dans de nombreux pays. La plupart des interventions en Afrique australe prévoyaient l'amélioration des systèmes d'irrigation (pompes à pédales) et la fourniture d'intrants, notamment de petits ruminants, volaille, semences améliorées et engrais. Le caractère durable de ces activités constituait un sujet de préoccupation, car le programme tendait à s'adresser à des agriculteurs plus favorisés tandis que le recours à des intrants subventionnés ou fournis à titre gratuit était considérable. Toutefois, à la suite de l'évaluation indépendante du PSSA effectuée en 2002, le ciblage du programme avait alors commencé à être élargi, ce que l'évaluation en Afrique australe a considéré comme une évolution positive.

128. Le PSSA au Mozambique a été examiné par la mission en Afrique australe et, trois ans plus tard, par l'évaluation dans le pays. Au moment de la première évaluation, la planification d'une seconde phase du PSSA était en cours, centrée sur la vulgarisation participative (par le biais des EPA) aux fins du renforcement des capacités locales de planification et de mise en œuvre d'initiatives de développement, et sur la communication et la mise en réseau d'une stratégie de sécurité alimentaire. L'évaluation dans le pays a cependant constaté que la formation des animateurs pour les EPA avait été extrêmement limitée et que le soutien technique fourni par le service de vulgarisation n'avait pas été suffisant, compte tenu de l'accroissement trop rapide du nombre des sites sans un contrôle de qualité adéquat. Au lieu de s'attaquer aux problèmes réels des agriculteurs, le Programme avait procédé à des essais prédéterminés sur des combinaisons de semences et d'engrais locaux et améliorés. L'évaluation a indiqué que les problèmes actuels devraient être résolus avant de pouvoir étendre le modèle des EPA.

129. En bref, les évaluations ont constaté que le PSSA pouvait être efficace lorsqu'il inscrivait la sécurité alimentaire dans une perspective élargie et selon une stratégie adaptée au pays, et qu'il représentait un élément essentiel du soutien de la FAO dans le pays visé (par exemple, Sierra Leone, Honduras, Cambodge). D'importants facteurs de réussite étaient notamment le travail avec un échantillon représentatif d'agriculteurs à des niveaux économiques divers, un appui technique de bon niveau et une stratégie d'expansion du programme appropriée. Les résultats du PSSA étaient moins positifs lorsque ces conditions n'étaient pas réunies.

## VI. Études d'impact

### A. CHAMP D'APPLICATION

130. Un trait caractéristique commun de la méthodologie adoptée pour toutes les évaluations au niveau des pays était le recours à des études d'impact: leur objectif était de recueillir des informations concernant l'impact d'un ou de plusieurs groupes d'activités de la FAO sur les moyens d'existence des bénéficiaires visés et sur d'autres groupes au sein des communautés. Les domaines d'activité sélectionnés devaient être centrés sur un thème principal ou une zone géographique donnée, la durée des interventions effectuées devant être suffisamment longue pour que celles-ci puissent produire des changements durables.

131. La définition d'impact adoptée est celle de l'OCDE/CAD<sup>9</sup>. Toutes les évaluations ont analysé les changements intervenus au niveau des moyens d'existence des participants en termes de sécurité alimentaire et d'accroissement du revenu, et dans certains cas quant à la visibilité donnée aux femmes, à la cohésion sociale et à l'accès aux ressources naturelles. Une étude d'impact effectuée au Mozambique s'est concentrée sur l'action de renforcement des institutions et des capacités menée par la FAO conjointement avec le Ministère du commerce.

132. Les études d'impact menées à bien ont été notamment les suivantes:

- Mozambique: foires commerciales aux intrants; sécurité alimentaire et gestion des ressources naturelles dans le district de Macossa (province de Manica); projet FAO/Ministère du commerce d'aide à la commercialisation;
- Sierra Leone: écoles pratiques d'agriculture et aide d'urgence;
- Cambodge: EPA; foresterie communautaire; pêches communautaires; ces deux dernières études portaient sur l'impact de la réforme des politiques fondée sur activités précédentes de la FAO et mise en œuvre avec son soutien; et
- Honduras: micro-finance en milieu rural, dans le cadre des projets du PSSA et du PACTA (accès à la terre).

### B. PRINCIPAUX RÉSULTATS

133. Toutes les études d'impact ont analysé l'évolution des niveaux de sécurité alimentaire et de revenu des participants aux projets de la FAO, par rapport à une population de référence. La sécurité alimentaire a été mesurée sur la base du nombre de mois pendant lesquels les ménages disposaient de nourriture, en prenant soin d'éviter toute comparaison avec des années exceptionnelles (par exemple, sécheresses, inondations). Mise à part l'étude d'impact concernant le projet réalisé dans le district de Macossa au Mozambique, toutes les autres ont révélé une amélioration de la sécurité alimentaire des participants et un niveau de pauvreté légèrement inférieur à celui qui était enregistré avant le projet, et par rapport à ceux qui n'y avaient pas pris part. Par ailleurs, au Cambodge et au Honduras, les groupes d'épargne et de crédit avaient obtenu des résultats plutôt positifs, en améliorant les biens ménagers, la sécurité alimentaire, la cohésion

---

<sup>9</sup> «Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.» Ces effets peuvent être économiques, socioculturels, institutionnels, environnementaux, technologiques ou autres. Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, OCDE/CAD, 2002.

sociale et la visibilité des femmes. Au Honduras, ils avaient également contribué à la stabilisation sociale.

134. Les études d'impact portant sur les interventions d'urgence sont également parvenues à des conclusions positives, mais dans une moindre mesure. Une certaine amélioration de la sécurité alimentaire a été constatée au Mozambique par l'étude d'impact relative à l'initiative des foires commerciales aux intrants, ainsi qu'en Sierra Leone, bien que de caractère plus inégal et de durée plus limitée que dans d'autres cas. En outre, dans le cas du Mozambique, des périodes de sécheresse récurrentes avaient influé sur la durabilité de toute amélioration au niveau du rendement et de la production. Les effets limités sont étroitement liés à la nature même des foires commerciales aux intrants qui représentent un événement sporadique dans la vie d'une communauté, une intervention isolée de portée réduite et aux potentialités limitées, sans le soutien d'initiatives de développement à plus grande échelle qui contribueraient à renforcer la durabilité.

135. Au Cambodge et en Sierra Leone, les écoles pratiques d'agriculture ont eu un impact positif en contribuant notamment à accroître le rendement des cultures et à réduire le niveau de pauvreté; un certain nombre de techniques agricoles ont été reprises par la majorité des participants, bien que leur adoption soit encore entravée par le manque de fonds pour l'achat d'intrants et la disponibilité limitée de ces facteurs de production. Concernant la diffusion des techniques apprises par les participants eux-mêmes, les éléments recueillis jusqu'à présent indiquent que les facteurs culturels sont déterminants pour faciliter ce processus. Une analyse plus approfondie est toutefois nécessaire pour confirmer cette observation.

136. Les deux études ont également montré que la sélection des bénéficiaires parmi les ménages plus pauvres et l'inclusion des femmes et d'autres groupes socialement moins visibles, ne faisaient pas partie intégrante de l'approche adoptée et que ces aspects demandaient une attention particulière au cours de la formation et de la mise en œuvre. Par ailleurs, les EPA pouvaient constituer des mécanismes de cohésion sociale utiles, qu'il convenait toutefois de renforcer par des mesures de suivi spécifiques.

137. Les études d'impact sur les politiques et les projets de gestion des ressources naturelles ont indiqué très clairement que la même réforme avait eu un impact très différent selon les divers groupes de population et qu'une incidence positive sur l'état des ressources naturelles dans une zone donnée pouvait déterminer une dégradation plus importante ailleurs. Au Cambodge et au Mozambique, les études ont montré que l'application des lois régissant la gestion des ressources naturelles exigeait des institutions fortes au niveau local et donc des investissements dans le renforcement des institutions et des capacités, ainsi que des cadres réglementaires prévoyant des mesures d'incitation et des instruments de mise en œuvre, y compris des équipements.

138. L'étude d'impact relative au renforcement des institutions au Mozambique a montré que les résultats et les effets de l'intervention avaient été positifs: les capacités avaient été renforcées, un système opérationnel avait été mis en place et le Ministère pouvait accomplir son mandat dans une bonne mesure, même si la durabilité des résultats obtenus était menacée par la forte rotation du personnel.

## VII. Conclusions

139. Les évaluations dans les pays effectuées jusqu'à présent ont permis d'attirer l'attention sur l'utilité des travaux de la FAO du point de vue du pays lui-même. Elles ont donné dans l'ensemble une image positive de l'action de la FAO au niveau des pays. Les évaluations ont été étayées par les informations tirées des études d'impact, centrées sur des domaines d'intervention clés de la FAO pendant la période d'évaluation. Toutefois, elles ont toutes révélé des zones critiques dans lesquelles des améliorations étaient nécessaires et ont identifié plusieurs facteurs déterminants aux fins du succès des interventions de la FAO dans les pays.

140. Le présent document ne contient pas les recommandations des évaluations au niveau des pays. Celles-ci figurent dans les rapports nationaux disponibles sur le site web de l'Évaluation à la FAO (<http://www.fao.org/pbe/pbee/fr/index.html>). Bon nombre de ces recommandations viennent corroborer celles de l'Évaluation externe indépendante (EEI) de la FAO et de l'évaluation de la décentralisation qui a précédé. Un résumé des principaux éléments des évaluations dans les pays est donné ci-après.

## **A. CONCERNANT LES TRAVAUX DE LA FAO DANS LES PAYS**

141. Il est clair que la grande majorité des activités de la FAO dans les pays sont rattachées à l'un ou plusieurs des objectifs du Millénaire pour le développement des Nations Unies, notamment à l'Objectif 1 (réduire l'extrême pauvreté et la faim) et dans bien des cas à l'Objectif 7 (assurer un environnement durable). Ces contributions ont pu être apportées par le biais d'activités pilotes à reproduire à plus grande échelle (par exemple, le PSSA) ou, de manière plus indirecte, par des interventions visant à agir sur les politiques pour mieux réaliser ces objectifs, et par le renforcement des capacités. De nombreuses activités prévoient des composantes sexospécifiques et relèvent de l'Objectif 3 (promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes), tandis que certaines visent l'Objectif 8 (mettre en place un partenariat mondial pour le développement), notamment pour ce qui concerne l'emploi des jeunes. Une contribution est apportée à l'Objectif 4 (réduire la mortalité infantile), à l'Objectif 5 (améliorer la santé maternelle) et à l'Objectif 6 (combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies) dans le cadre des activités visant en particulier à améliorer la nutrition et à réduire les besoins en main-d'œuvre. Des exposés plus détaillés d'activités importantes figurent dans les rapports nationaux.

### *Représentant de la FAO*

142. Le Représentant de la FAO est le visage de l'Organisation et la figure déterminante de son efficacité au niveau des pays. Dans les pays, une Représentation de la FAO efficace est assimilée à une FAO efficace. Il est donc important d'avoir la bonne personne sur place et de considérer que toute période de plus d'un mois sans représentant est nuisible à l'image de l'Organisation, même si l'administration quotidienne du bureau se poursuit normalement. Une bonne planification de la relève permettrait une superposition des représentants comme cela se fait dans certaines organisations des Nations Unies (par exemple, le PNUD). Le Représentant de la FAO devrait être doté d'un profil personnel et professionnel approprié, avoir une bonne connaissance de la capacité organisationnelle de la FAO et savoir comment la mettre à profit dans l'intérêt du pays après lequel il est accrédité.

### *Procédures de la FAO*

143. Les Représentants de la FAO consacrent un temps considérable aux questions bureaucratiques et ils ont moins de pouvoirs délégués que la plupart de leurs contreparties au sein du système des Nations Unies. Cela avait déjà été signalé lors d'évaluations précédentes. Quelques résultats ont été obtenus avec la publication du Bulletin du Directeur général 2006/19, mais une décentralisation accrue des responsabilités, une plus grande autonomie opérationnelle et un allègement de la charge administrative renforceraient l'efficacité des bureaux de la FAO.

### *Cadres de priorités*

144. Il est plus fréquent aujourd'hui que des cadres de priorités soient préparés pour déterminer les priorités d'action de la FAO dans les pays membres. Deux évaluations concernant des pays pour lesquels de tels cadres avaient déjà été élaborés, ont indiqué que les domaines d'action prioritaires proposés, bien qu'en nombre limité, étaient conceptuellement vastes et très génériques. Ils ne rattachaient pas les domaines de soutien choisis aux avantages comparatifs perçus de la FAO, ni à une analyse des lacunes au niveau de l'assistance technique fournie. Dans les pays où les donateurs jouent un rôle important dans le financement des projets de développement, en particulier, une participation adéquate des partenaires du développement

(outre le gouvernement) était recommandée pour accroître les possibilités de financement dans les domaines prioritaires identifiés.

#### *Appui technique*

145. Les évaluations ont montré que la qualité de l'appui technique de la FAO aux pays était généralement élevée et très appréciée. La quantité était toutefois largement fonction de l'envergure du Programme de terrain dans les pays, les restrictions budgétaires de ces dernières années ayant considérablement réduit le niveau d'assistance technique disponible à partir de sources non extrabudgétaires. Il a également été indiqué que l'appui technique devait être mieux coordonné par la Représentation de la FAO et que les missions pouvaient être utilisées pour familiariser les institutions nationales avec les activités de la FAO dans certains domaines. Les évaluations ont ainsi recommandé que le Représentant de la FAO joue un rôle central dans la direction de l'appui technique fourni au pays.

#### *Partenariats*

146. Au niveau des pays, l'efficacité des partenariats dépend de la qualité et de la capacité de la Représentation de la FAO. La plupart des partenariats étaient établis au sein du système des Nations Unies, ou bien avec des donateurs et le gouvernement dans le cadre de groupes de travail techniques. La qualité de sa participation est toutefois limitée par le nombre des réunions et la variété des sujets, compte tenu des ressources humaines réduites dont disposent les bureaux de la FAO. Certains bons exemples de partenariat avec des ONG ont également été signalés, mais pratiquement aucun avec le secteur privé dans les pays examinés.

#### *PCT*

147. Les évaluations ont constaté des niveaux de qualité divers entre les projets du PCT, concluant de manière générale qu'ils étaient utiles et certainement appréciés par les pays membres. Les principales leçons apprises ont été que pour obtenir des résultats, les problèmes identifiés devaient pouvoir être résolus avec le PCT et que, surtout dans les pays les moins avancés, la suite donnée aux projets dépendra dans une large mesure de la participation en bout de ligne d'autres donateurs, plutôt que des ressources nationales. Si ces donateurs ne sont pas identifiés rapidement, le suivi est peu probable.

#### *PSSA*

148. Le PSSA a été considéré comme un programme utile lorsqu'il travaillait avec un échantillon représentatif d'agriculteurs à des niveaux économiques divers, en prévoyant un bon niveau d'appui technique et une stratégie appropriée pour un élargissement du programme à plus grande échelle. L'existence de mécanismes de crédit et d'épargne a été indiquée comme étant un facteur de réussite particulièrement important.

#### *Activités d'urgence*

149. Les évaluations au niveau des pays ont clairement montré que les meilleures réponses de la FAO aux situations d'urgence s'inscrivaient dans le cadre d'une approche globale, s'attaquant aux causes profondes et visant les populations les plus vulnérables, en collaboration étroite avec les services techniques et dans une perspective de développement. De nombreux exemples de réussite ont été recensés, tandis que les interventions ne prévoyant que la distribution de semences et d'outils avaient un impact limité dans le temps et étaient souvent affligées par des retards dans les livraisons et/ou l'imprécision des critères de sélection des bénéficiaires.

#### *Produits normatifs*

150. À l'exception de quelques programmes renommés, les produits normatifs de la FAO étaient peu connus dans les pays où les évaluations se sont déroulées. Cela tenait à l'absence de capacités pour l'adaptation nécessaire de ces produits aux situations nationales, au manque d'accès et à la faible familiarité des bureaux locaux de la FAO avec les produits normatifs. Il est

possible que la situation soit différente dans d'autres pays plus développés et cela devrait être vérifié lors des prochaines évaluations. Cette constatation donne à penser que l'utilité des produits normatifs de l'Organisation pour ses pays membres mérite une plus grande attention.

#### *TeleFood*

151. Concernant TeleFood, les évaluations au niveau des pays ont abouti à des conclusions analogues à celles de l'évaluation interne de la FAO, à savoir que ces projets devraient s'inscrire dans le cadre d'initiatives de plus grande envergure pour pouvoir ainsi bénéficier d'un appui technique approprié, et ne pas être mis en œuvre en tant qu'activités autonomes.

### **B. CONCERNANT LES PROCHAINES ÉVALUATIONS AU NIVEAU DES PAYS**

#### *Sélection des pays*

152. Les évaluations dans les pays ont permis de tirer des leçons importantes concernant les activités de la FAO au niveau national. Le processus en trois étapes (voir section II.A) s'est révélé efficace et toutes les parties ont apprécié l'ampleur des consultations tout au long du processus d'évaluation. Jusqu'à présent, l'accent a été mis sur les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). En mai 2007, le Comité du Programme a recommandé que certaines évaluations soient effectuées dans des pays à revenu moyen. Les évaluations devraient se poursuivre en couvrant un éventail géographiquement équilibré de pays, à des niveaux de développement divers. Par ailleurs, d'autres critères de classification, comme par exemple l'Indice de développement humain du PNUD, pourraient être utilisés pour identifier les pays. Un rapport de synthèse concernant les évaluations au niveau des pays devrait être soumis au Comité du Programme tous les trois ans, avec la présentation du prochain rapport à sa session de mai 2011.

#### *Études d'impact*

153. Les études d'impact ont constitué un élément essentiel du processus d'évaluation dans les pays. Elles ont fourni des évaluations intéressantes de la contribution des projets de la FAO à la sécurité alimentaire, aux revenus et aux moyens d'existence de leurs bénéficiaires, par rapport à ceux qui en étaient exclus. L'affinement méthodologique du processus d'évaluation de l'impact devrait être poursuivi. La possibilité de tirer des leçons des études d'impact devrait être mise à profit afin d'encourager la collecte de données de base plus précises dans des domaines d'intervention importants de la FAO, renforçant ainsi la fiabilité des conclusions tirées des études d'impact.

#### *Informations concernant les interventions de la FAO dans les pays*

154. Les informations relatives aux interventions de la FAO dans les pays ne sont pas faciles à obtenir, surtout pour ce qui est des activités des projets mondiaux et interrégionaux. Des liens avec toutes les activités réalisées au niveau des pays devraient être établis par le biais du Système d'information sur la gestion du Programme de terrain.

## Annexe

### Méthodologie adoptée pour les évaluations au niveau des pays

#### *Première phase: Collecte d'informations et mission de lancement*

1. La phase de collecte d'informations a prévu notamment le rassemblement et l'examen de tout le matériel utile relatif à la période de cinq ans couverte par l'évaluation. Il s'est agi en particulier de dresser le profil des activités de la FAO dans le pays examiné et de recueillir des documents pertinents, dont la plupart étaient liés aux projets. Ce profil a été élaboré à l'aide d'une recherche documentaire, mais aussi et surtout par le biais de réunions avec le personnel de la FAO au Siège qui avait participé à des activités menées dans le pays devant faire l'objet de l'évaluation. Le cycle initial des entretiens au Siège a été complété par une mission de lancement dans le pays, composée de deux personnes, dont au moins un fonctionnaire du Service de l'évaluation de la FAO.
2. La mission de lancement, d'une durée d'environ dix jours, a procédé à des entretiens dans le pays auprès du personnel de la FAO et du gouvernement, et des partenaires internationaux et nationaux de l'Organisation au sein de la communauté des donateurs. Après avoir recueilli d'autres informations, la mission de lancement a procédé à l'identification des questions qui devaient figurer dans le mandat de l'évaluation, à la définition des compétences requises pour la mission d'évaluation finale et à la désignation des domaines devant faire l'objet des études d'impact à réaliser au cours de la deuxième phase de l'évaluation. Des efforts ont été faits lors de chaque évaluation pour tenir compte du point de vue du gouvernement quant à la façon dont la FAO pourrait être le plus utile au pays, et cela au moyen de consultations de haut niveau auprès du Ministère de l'agriculture et d'autres ministères concernés. Il s'agissait d'un aspect important du soutien mis en place aux fins de l'évaluation. Selon les circonstances, la mission de lancement a également visité le bureau régional ou sous-régional qui fournissait l'appui technique au pays faisant l'objet de l'évaluation<sup>10</sup>.
3. Les principaux produits de la première phase ont été le mandat intégral de l'évaluation et un CD-ROM contenant toute la documentation pertinente aux fins de l'évaluation. Il s'agissait notamment d'un inventaire des résultats des projets tels qu'ils ont été déclarés par les principaux interlocuteurs (pour vérification par l'évaluation), d'informations relatives aux projets, et de dates et de données concernant les produits normatifs de la FAO indiqués par certaines sources comme utiles pour le pays. Le CD-ROM a été fourni notamment à tous les participants à la mission d'évaluation.

#### *Deuxième phase: Réalisation d'études d'impact*

4. Pour une évaluation objective des résultats en matière de développement liés aux interventions de la FAO au niveau national, des études d'impact ont été effectuées dans chaque pays. Celles-ci ont porté sur les domaines dans lesquels le volume des activités mises en œuvre par la FAO dans le pays, au cours de la période d'évaluation, avait été important et où la probabilité d'un impact sur le développement était donc majeure.
5. Les interventions évaluées dans le cadre des études d'impact ont été notamment les suivantes: les mécanismes d'épargne et de crédit au Honduras; la gestion communautaire des ressources naturelles au Cambodge et au Mozambique; les écoles pratiques d'agriculture en Sierra

---

<sup>10</sup> Les missions de lancement ont visité le Bureau sous-régional pour l'Afrique australe et orientale (Harare) pour l'évaluation relative au Mozambique, et le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (Bangkok) pour l'évaluation du Cambodge. Concernant la Sierra Leone et le Honduras, les bureaux régionaux d'Accra et de Santiago ont été visités peu avant l'évaluation finale.

Leone et au Cambodge ; et les foires commerciales aux intrants et le renforcement des institutions au Mozambique.

6. Les études d'impact ont été pensées par le Service de l'évaluation de la FAO et réalisées par des consultants nationaux ou internationaux selon le pays et le sujet. Elles ont fait appel à des méthodes à la fois quantitatives et qualitatives. Des données secondaires ont été recueillies à partir de sources diverses. Les équipes ont rencontré le personnel des projets de la FAO ainsi que les fonctionnaires gouvernementaux, les organisations internationales et les ONG concernés, pour rassembler des informations et étudier l'objectif et le champ d'application des études. Des échantillons statistiquement valables ont été constitués pour chaque étude d'impact.

7. Des questionnaires structurés ont été utilisés pour recueillir des informations auprès des bénéficiaires et de sujets non bénéficiaires (groupe de référence). Pour évaluer les effets de multiplication potentiels des interventions, l'enquête a été étendue dans la plupart des cas à d'autres sujets non participants au sein même du village des véritables bénéficiaires, et dans un village proche, auxquels les mêmes questionnaires ont été soumis.

8. La comparaison rétrospective a dû être effectuée en faisant appel à la mémoire car pour chacun des sujets examinés, le matériel susceptible de servir de référence ou de base de départ était limité, voire inexistant. Dans certains cas, il aurait été irréaliste de s'attendre à ce que les personnes interrogées se souviennent d'une situation antérieure au projet. La confrontation a donc été liée à un événement qui avait une connexion plausible avec l'activité de la FAO examinée. Un bon exemple a été l'étude d'impact sur les pêches communautaires au Cambodge. La FAO avait mis en œuvre un projet de gestion communautaire des ressources naturelles dès 1995, mais les activités de pêche communautaire n'avaient démarré qu'en 2000-01, à la suite de la décision prise de libérer les anciennes concessions privées de lots de pêche sur le lac Tonlé-Sap en vue d'une gestion communautaire. Aux fins de l'étude d'impact, la période antérieure à cette libération a été prise comme base de référence et l'évaluation a donc mesuré l'impact de cette politique plutôt que l'intervention de la FAO. Toutefois, étant donné que l'action de la FAO visait à renforcer la gestion communautaire, il a été estimé qu'il y avait là une connexion plausible.

9. La FAO a acquis une précieuse expérience grâce à la réalisation d'études d'impact et à leur utilisation dans le cadre de la méthodologie adoptée pour les évaluations au niveau des pays. Ces études ont permis d'obtenir une mesure objective de l'impact sur le terrain. Elles resteront à l'avenir un élément important pour l'identification des résultats et comme base pour la prise de décision.

10. Des hypothèses d'étude ont été établies pour chacune des études d'impact, tandis que des listes de contrôle ont été dressées sur la base des données secondaires pour orienter les entretiens réalisés dans les villages. Les questionnaires contenaient des questions ouvertes et des questions fermées. Tous ont été testés sur le terrain avant leur mise au point définitive, dans le cadre de la formation des enquêteurs.

11. La saisie des données a été effectuée au niveau des pays, tandis que leur analyse a été faite soit dans les pays, soit par le Service de l'évaluation. Cette étape de l'étude d'impact a demandé plus de temps que prévu et dans deux des pays examinés les résultats des études d'impact n'ont été disponibles qu'après le démarrage de la mission d'évaluation finale. Même si cela contribue à allonger la durée totale des évaluations dans les pays, il faudra prévoir à l'avenir davantage de temps pour la saisie des données et leur analyse.

### *Troisième phase: Mission d'évaluation finale*

12. La phase finale de chaque évaluation a consisté en une mission pluridisciplinaire dans le pays visé. Comme toujours dans le cas des principales évaluations de la FAO, le recours à des consultants externes, qui visait à garantir l'indépendance du processus, a représenté une importante composante de chaque évaluation. Les évaluations ont été le plus souvent confiées à

un consultant externe indépendant<sup>11</sup>, tandis que le Service de l'évaluation de la FAO en a assuré la gestion et a participé à la mission finale.

13. L'échelle de la mission d'évaluation finale était liée à l'étendue et à la complexité des activités de la FAO dans le pays examiné. Chaque mission était composée de 7 à 9 personnes, dont un ressortissant national désigné en accord avec le gouvernement et doté de vastes connaissances dans le domaine du développement agricole et rural, mais qui n'avait pas participé à la mise en œuvre des activités de la FAO. Des programmes prévoyant des réunions individuelles et d'équipe et des visites sur le terrain ont été préparés, en s'efforçant dans la mesure du possible de les joindre lorsque les intérêts convergeaient. La préparation des missions a donc présenté des difficultés logistiques. La durée totale de la mission dans le pays a été variable, selon l'envergure du portefeuille d'activités de la FAO. La mission la plus longue s'est déroulée au Mozambique (30 jours) et la plus courte en Sierra Leone (17 jours).

14. Les missions d'évaluation ont comporté des entretiens avec des fonctionnaires gouvernementaux et des partenaires non gouvernementaux de l'aide au développement, y compris au sein du système des Nations Unies, d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux et des ONG. Toutes les missions ont prévu des visites sur le terrain auprès d'un échantillon représentatif d'activités de la FAO. Un élément clé de toutes les évaluations a été la triangulation des informations recueillies dans le cadre de ces entretiens à divers niveaux, des données secondaires et de l'observation directe.

15. À la fin de chaque mission, un séminaire de clôture a été organisé durant lequel le chef d'équipe a présenté les conclusions et les recommandations de l'évaluation aux fonctionnaires gouvernementaux et aux autres partenaires du développement. La participation à ces séances a été forte, ce qui a été interprété comme un signe d'intérêt positif.

16. Le projet de rapport d'évaluation a été mis au point sous la supervision générale du chef d'équipe, qui a rassemblé les contributions des autres membres de l'équipe le cas échéant. Le projet final a été distribué, pour observations, au sein de la FAO, au Siège et dans les bureaux régionaux et de pays. Les bureaux de pays ont été invités à transmettre le projet de rapport aux représentants du gouvernement. Les observations formulées ont été examinées par l'équipe d'évaluation et intégrées dans le rapport comme il convenait. Le rapport final de chaque évaluation a été publié sur le site de l'Évaluation de la FAO (<http://www.fao.org/pbe/pbee/en/index.html>). Dans le cas du Mozambique et de la Sierra Leone, des séminaires post-évaluation se sont déroulés au Siège de la FAO, profitant de la présence du Représentant de la FAO et du chef de l'équipe d'évaluation, tandis que pour le Cambodge et le Honduras, des téléconférences ont été organisées avec la participation du bureau de pays, du bureau régional compétent et du Siège de la FAO.

---

<sup>11</sup>Un chef d'équipe externe avait été prévu pour le Honduras, mais en raison de problèmes administratifs de dernière minute celui-ci a dû être remplacé par le directeur du Service de l'évaluation.