



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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ FINANCIER

Cent quinzième session

Rome, 25 - 29 septembre 2006

Rapport initial de l'Évaluation externe indépendante de la FAO

Les membres du Comité financier trouveront ci-joint, pour information, le Rapport initial de l'Évaluation externe indépendante de la FAO.

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org



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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

Évaluation externe indépendante de la FAO

Rapport initial

Soumis au
Comité du Conseil chargé de l'Évaluation externe indépendante de la FAO
par l'Équipe de base
Mai 2006

Table des matières

	Pages
I. PORTÉE ET CONTEXTE	3
II. NOMINATION DE L'ÉQUIPE DE BASE ET DÉMARRAGE DES TRAVAUX	8
III. ÉVALUATION PRÉLIMINAIRE DE LA SITUATION: QUELQUES HYPOTHÈSES DE TRAVAIL	10
IV. CADRE INITIAL DE L'ÉVALUATION	17
A. LE TRAVAIL TECHNIQUE DE LA FAO	17
B. ADMINISTRATION, GESTION ET ORGANISATION	20
C. GOUVERNANCE	24
D. LE RÔLE DE LA FAO DANS LE SYSTÈME MULTILATÉRAL	26
V. EXAMENS AU NIVEAU DES BUREAUX RÉGIONAUX, SOUS-RÉGIONAUX ET DE PAYS	29
VI. RISQUES ET GESTION DU RISQUE	30
VII. CALENDRIER INDICATIF: PRINCIPALES ÉTAPES	32
VIII. BUDGET INDICATIF	33

I. PORTÉE ET CONTEXTE

1. En novembre 2004, le Conseil de la FAO a décidé d'entreprendre une évaluation externe indépendante de la FAO (« l'Évaluation »), qui serait financée grâce à des contributions extrabudgétaires et aurait pour objectif de « renforcer et améliorer la FAO, en tenant compte de l'efficacité avec laquelle l'Organisation s'acquitte de son mandat ... (qui porterait sur) tous les aspects du travail, de la structure institutionnelle et des processus de décision de la FAO, y compris sur son rôle au sein du système international ». Un Groupe de travail intersessions a ensuite élaboré un mandat détaillé, qui a été approuvé par le Conseil à sa cent vingt neuvième session, en novembre 2005. Ce mandat souligne la nature particulièrement ambitieuse de l'exercice:

“... l'Évaluation devra néanmoins être tournée vers l'avenir et présenter des résultats, des conclusions et des recommandations ciblées grâce auxquels les Membres, le Directeur général et le Secrétariat de l'Organisation pourront préparer la voie pour mieux relever les défis d'un monde en rapide évolution, y compris les besoins nouveaux des États Membres et définir le rôle de la FAO, compte tenu de ses atouts et avantages comparatifs. En conséquence, cette évaluation peut devenir une étape fondamentale pour la FAO au sein d'un système des Nations Unies réformé et d'une architecture multilatérale renouvelée. Elle devrait contribuer à renforcer l'unité et la détermination des Membres de l'Organisation, et à préparer la FAO pour le XXI^e siècle et les enjeux futurs ».(passages soulignés par nos soins).

2. Ainsi, le mandat établit clairement que cet exercice devrait aller bien au-delà du cadre d'une évaluation classique, qui serait articulée autour d'un diagnostic des résultats institutionnels établi à l'aune des produits, des effets et des résultats. Il met avant tout l'accent sur l'avenir et sur le rôle joué par l'Évaluation, sur laquelle les organes directeurs et la direction de la FAO doivent pouvoir s'appuyer lors de la définition du rôle futur de l'Organisation et de son mode opératoire et lorsqu'ils mobilisent la volonté politique nécessaire à cet effet.

3. Rares sont les initiatives de cette ampleur et de cette nature déjà entreprises, *a fortiori* dans le cadre d'une « évaluation ». Toutefois, des exercices plus ou moins du même type ont été mis en œuvre au sein du système des Nations Unies. Ainsi, dans le discours qu'il a prononcé devant l'Assemblée générale en septembre 2003, le Secrétaire général des Nations Unies a averti les États Membres que l'Organisation était à la croisée des chemins, qu'elle pouvait ou relever le défi et faire face aux nouvelles menaces ou alors courir le risque d'être de plus en plus marginalisée face à la montée de la discorde entre les États et à l'avènement de l'unilatéralisme. Cette constatation a débouché sur la création du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, dont le mandat est de susciter de nouvelles idées sur le type de politiques et d'institutions dont une ONU efficace aurait besoin au XXI^e siècle. Le rapport du groupe, intitulé « *Un monde plus sûr: notre affaire à tous* », qui a été présenté en décembre 2004, affirme la nécessité de changements systémiques majeurs au niveau de la structure, de l'organisation, de la responsabilisation et de la gouvernance et présente des propositions relatives au programme de réformes le plus ambitieux de l'histoire des Nations Unies.

4. Dans le même ordre d'idées, dans le Document final du Sommet mondial de 2005 adopté par les dirigeants mondiaux, le Secrétaire général était invité à créer un groupe de haut niveau chargé de recommander des mesures permettant de faire en sorte que les Nations Unies contribuent au maximum de leurs capacités à la réalisation des objectifs arrêtés au niveau international, y compris les Objectifs du Millénaire pour le développement, et plus précisément que ce Groupe propose des moyens de créer des « entités plus strictement gérées » dans les domaines de l'environnement, de l'aide humanitaire et du développement, qui relèvent tous du mandat global de la FAO.

5. Le mandat de l'Évaluation prévoit d'articuler le cadre conceptuel de base de l'analyse autour de quatre grandes composantes interdépendantes:

- a) **Les activités techniques de la FAO:** il s'agit des activités normatives et opérationnelles de la FAO dans les domaines de l'accès à la nourriture, des cultures, de l'élevage, des forêts, des pêches, des échanges de produits de base et du développement rural, ainsi que leur efficacité et leur efficience concernant les activités de lutte contre la faim, la protection de l'environnement et l'amélioration des conditions en vue du développement économique et social. Les activités techniques sont mises en œuvre grâce à une gamme d'instruments divers et variés: promotion, coopération technique, élaboration de politiques et de conseils, travaux normatifs et réglementaires, information, diffusion et promotion, statistiques et études, secours d'urgence, travail en réseaux, dialogue, etc.
- b) **La gestion et l'organisation de la FAO:** il s'agit notamment des aspects suivants: planification et programmation, budget, systèmes administratifs et financiers, structure organisationnelle de la FAO, notamment les structures décentralisées, supervision, évaluation, philosophie générale de l'Organisation, gestion et déploiement des ressources humaines, gestion des connaissances et des risques, ainsi que politiques et pratiques concernant la responsabilisation.
- c) **La gouvernance à la FAO:** il s'agit des fonctions, de l'efficacité et de l'efficience des organes directeurs, des relations entre les Membres et le Secrétariat lors de l'élaboration de stratégies, de la définition des politiques et des priorités, des questions financières relatives au budget ordinaire et aux contributions volontaires, des rapports de gouvernance au sein du système des Nations Unies et de la participation accrue des groupements concernés.
- d) **Le rôle de la FAO dans le système multilatéral:** Au cœur de cette composante se trouvent les questions suivantes: rôle souhaitable de la FAO au sein d'une structure de développement international qui a subi des bouleversements majeurs depuis la création de l'Organisation, en 1945, avantages comparatifs incontestables et dynamiques de l'Organisation et sa capacité de nouer des alliances et d'apporter une contribution effective aux Nations Unies et au système international au sens large.

6. L'Évaluation externe indépendante sera effectuée au moment même où l'ONU fait l'objet d'une série d'analyses, d'examens et de restructurations systématiques de grande ampleur, parmi lesquels figure le défi fondamental, en matière de politiques publiques internationales, consistant à expliquer pourquoi il serait justifié de continuer à financer des institutions fondées il y a des décennies, compte tenu du contexte actuel, caractérisé par l'existence de nombreuses « sources fournissant des services analogues », qu'elles soient nouvelles ou parallèles. En effet, les pressions exercées actuellement pour que des changements et des réformes soient mis en œuvre appellent un réexamen, une révision et une remise en question totale sans précédent de toute la structure institutionnelle sous-tendant les initiatives internationales de développement et de prestation de biens et services publics mondiaux. Pour l'avenir de la FAO, cela représente aussi bien des possibilités considérables que de graves menaces, notamment parce que le défi à relever est de définir les relations de l'Organisation avec un système lui-même en proie à de profonds bouleversements.

7. Mentionnant explicitement son rôle fondamental de « Ministère de l'agriculture » mondial, le Document final du Sommet 2005 des Nations Unies (paragraphe 46) souligne que l'Objectif du Millénaire pour le développement sur la lutte contre la pauvreté ne pourra être atteint sans un renforcement de l'intégration du développement rural et agricole dans les programmes et projets nationaux et internationaux (passage souligné par nos soins). Les déclarations de ce type indiquent clairement ce que la communauté internationale attend de la FAO et mettent directement l'Organisation au défi de repenser ses fonctions, ses avantages comparatifs et le bien-fondé et l'efficacité de ses méthodes, stratégies et partenariats.

8. Cette mission ne sera pas des plus faciles. Il y a 50 ans, l'organisation du système international dans le domaine du développement se résumait à petit groupe d'institutions. De nos jours, ce système est composé d'une multitude déconcertante d'entités bilatérales, multilatérales et non gouvernementales, de multinationales privées, d'organismes caritatifs et d'institutions hybrides, caractérisés par des chevauchements d'activités et une répartition floue des tâches. De plus, ce système doit être pris en compte dans la perspective du contexte actuel de la mondialisation et de l'interdépendance. Au sein de l'économie politique internationale, les principaux facteurs déterminant la création de richesse et le développement n'ont pas conditionné le système. Hormis quelques-uns des pays les plus pauvres parmi les pauvres, les facteurs les plus déterminants sont internes à chaque pays et les facteurs externes les plus décisifs sont moins ceux de la coopération au développement que ceux liés au commerce international, à l'accès aux marchés, au capital, aux technologies, à la mobilité humaine et un environnement écologique, sociopolitique, économique et sécuritaire porteur. Les arrangements institutionnels concernant la coopération internationale au développement ont inclus des instruments conçus pour favoriser le commerce et l'accès aux marchés (Système généralisé de préférence – SGP –, plusieurs accords sur des produits de base, le traitement spécial et différencié, etc.). Dans l'ensemble, cependant, la coopération au développement s'est toujours limitée principalement à l'aide publique au développement (APD), qui était axée sur des projets spécifiques, mis en oeuvre par des intervenants institutionnels particuliers qui n'ont tenu compte que superficiellement de ces facteurs déterminants du développement.

9. Mais la tendance est nettement en train de s'inverser, grâce à l'apparition de nouveaux arrangements et à des formes de partenariat jamais utilisées auparavant, qui mettent en relation des biens publics avec des investissements privés et des entités gouvernementales avec des organismes non gouvernementaux, qui assurent la prise en charge par les pays, la mise en commun et la mise à profit des ressources, afin d'atteindre la masse critique voulue et d'adopter des approches sectorielles à plus long terme concernant les programmes. La faiblesse généralisée de la structure du développement international fait aujourd'hui l'objet d'une attention prioritaire sans précédent. La cause de la « cohérence des politiques » dans le domaine du développement est aujourd'hui au cœur du discours officiel et les derniers sommets du G8 ont approuvé explicitement les nouvelles approches stratégiques en matière de développement et la nécessité d'étoffer considérablement les arrangements institutionnels. Ces facteurs, de plus grande portée, doivent être dûment pris en compte lors de l'évaluation de l'efficacité et de la pertinence de la FAO et lors de tout pronostic concernant son avenir.

10. Parallèlement, de nos jours, l'aide publique au développement connaît sa croissance la plus rapide depuis les années 60 et le début des années 70 (soit avant le premier choc pétrolier) et il est prévu qu'elle dépasse 100 milliards de dollars au cours des deux ou trois prochaines années (alors qu'elle était légèrement supérieure à 50 milliards de dollars en 2003). De plus, un nombre important de nouvelles sources de financement à l'appui du développement se font jour. De nombreux donateurs bilatéraux mettent en évidence le dilemme auquel ils sont aujourd'hui confrontés, à savoir la forte hausse des ressources financières et les contraintes considérables en matière de programmation. Il pourrait s'agir de la meilleure occasion, depuis des décennies, de rajeunir les organisations multilatérales comme la FAO et de faire en sorte qu'elles réalisent pleinement leur potentiel. Mais de toute évidence, cette restructuration ne sera possible que si les organisations concernées sont en mesure de faire la preuve, de manière précise et convaincante, de leur pertinence, de leur efficacité et de leur potentiel, de proposer des stratégies de développement adaptées au nouvel environnement et aux nouvelles réalités de l'économie politique internationale et de prouver qu'elles optimisent leurs ressources.

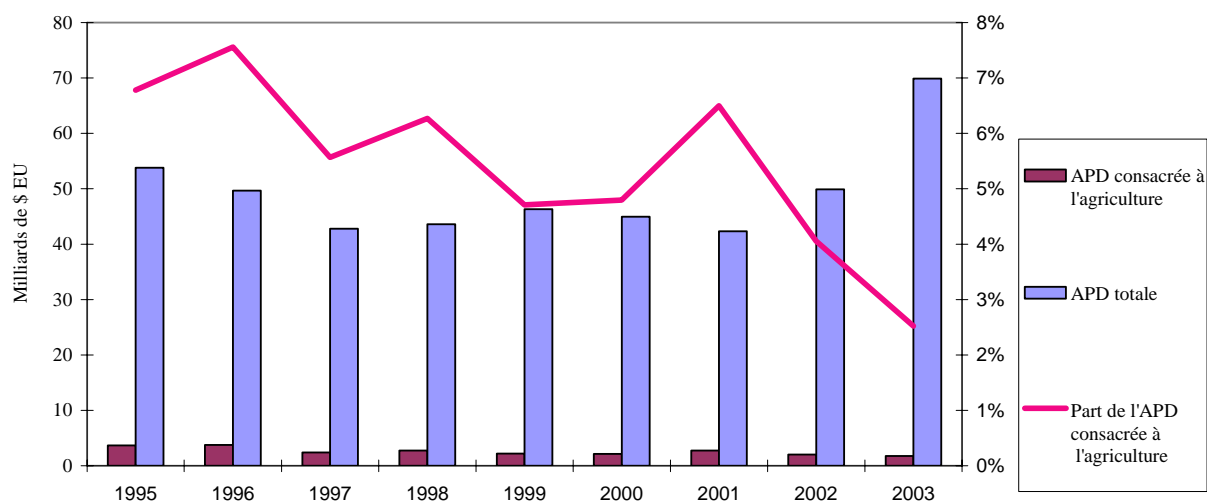
11. Les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture des pays en développement ont également connu de profonds bouleversements depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, soit depuis la période à laquelle la FAO a été créée. Depuis lors, ces secteurs ont connu des évolutions majeures, aussi diverses que variées. Les pays de l'ex-bloc soviétique se sont tournés vers l'économie de marché. La révolution des biotechnologies et la plus grande reconnaissance des droits des autochtones ont créé des débouchés considérables, mais ont également posé des défis,

dans le domaine de la priorité intellectuelle, de la sécurité de l'environnement, de la santé humaine et des échanges internationaux. On assiste à une prolifération de nouvelles institutions et de sources parallèles fournissant des services analogues dans le domaine du financement, de la recherche scientifique, des technologies, de l'analyse des politiques, des avis et de l'assistance technique. La société civile est aujourd'hui nettement plus dynamique et la croissance des chaînes de supermarchés a établi des liens entre l'agriculture et des villes qui se modernisent à un rythme effréné, où les marchés étaient rares. Le secteur de l'agriculture a donné des résultats satisfaisants dans de nombreux pays d'Amérique latine, en Asie de l'Est et du Sud-Est et dans certaines régions d'Asie du Sud, où souvent, des stratégies axées sur les pauvres mises en œuvre dans le domaine de l'agriculture et du développement économique se sont traduites à la fois par une réduction de la pauvreté et par une croissance de grande envergure des économies nationales, ce qui a entraîné des différences notoires entre les différents pays et régions en développement.

12. Et pourtant, il reste encore de nombreux défis de taille, dont la nature varie considérablement selon les régions. Le niveau de protection de l'agriculture, par l'application de tarifs douaniers ou de subventions, est un problème qui reste à résoudre et qui hypothèque lourdement le succès des négociations commerciales. Si de nombreux pays sont parvenus à assurer la sécurité alimentaire, d'autres ont par contre piétiné, voire reculé. L'Afrique subsaharienne, qui a été autosuffisante en matière d'alimentation lorsque les problèmes liés à la faim était le lot de l'Asie, a enregistré une croissance agricole ou une croissance économique générale minime, voire nulle, et souffre aujourd'hui d'une grave insécurité alimentaire. Les ravages causés par le VIH/sida et d'autres maladies ont décimé la main-d'œuvre agricole et urbaine active de certains pays et le continent subit les répercussions des conflits qui le minent et de l'exode, notamment des classes instruites, ce qui met à rude épreuve les capacités de développement interne des pays. En raison d'une demande croissante pour des ressources naturelles limitées, les problèmes liés aux ressources naturelles et à leur gestion se sont aggravés, et ce, non seulement en Afrique, mais dans l'ensemble des pays en développement.

13. La conjoncture actuelle est également caractérisée par un facteur décisif, celui de l'évolution de la place de l'agriculture dans les programmes internationaux axés sur le développement. De 1985 à 2002, l'aide publique au développement consacrée à l'agriculture a diminué de plus de deux tiers en valeur réelle (dollars EU). Cette aide a été marginalisée dans les programmes aussi bien des organismes bilatéraux que des banques multilatérales de développement. À titre indicatif, les prêts au secteur agricole accordés par la Banque mondiale ont diminué de 75 pour cent, passant de 30 pour cent des prêts en 1980 à seulement 7 pour cent en 2003. Mais l'agriculture et le développement rural sont à nouveau aux premiers rangs des priorités en matière d'aide publique au développement. Ainsi, en 2005, les prêts de la Banque mondiale accordés à des projets axés sur des zones rurales ont augmenté de 50 pour cent, s'établissant à 7,6 milliards de dollars EU, soit 41 pour cent du total des prêts de la Banque mondiale.

Graphique 1. Diminution de l'aide publique au développement consacrée à l'agriculture



Source: OCDE, Comité d'aide au développement

14. Et pourtant, la plupart des organismes internationaux axés sur le développement ne disposent plus d'aucune expertise dans le domaine de l'agriculture et se tournent vers la FAO et d'autres organisations pour des analyses de politiques et des contributions institutionnelles et techniques qu'ils intègrent dans leurs stratégies d'aide, leurs politiques et leurs priorités d'investissement. Ainsi, la Banque mondiale sollicite de plus en plus la FAO pour des contributions en vue de l'élaboration de ses stratégies agricoles, de la définition d'investissements groupés, de l'évaluation et de la supervision.

II. NOMINATION DE L'ÉQUIPE DE BASE ET DÉMARRAGE DES TRAVAUX

15. Le mandat indique explicitement qu'une équipe de base « sera la seule responsable de la direction, supervision et conduite de toutes les activités de fond de l'Évaluation externe indépendante ». L'équipe a été constituée le 14 février 2006, à l'occasion de la deuxième session du Comité du Conseil. Elle est composée des personnes suivantes:

- M. Keith Bezanson (Canada) – Chef d'équipe
- Mme Uma Lele (Inde/États-Unis) – Responsable: activités techniques de la FAO
- M. Michael Davies (Royaume-Uni) – Responsable: gestion, organisation et administration de la FAO
- M. Carlos Perez del Castillo (Uruguay) – Responsable: gouvernance à la FAO
- Mme Thelma Awori (Ouganda) – Responsable: rôle de la FAO au sein du système multilatéral

16. Lors de cette réunion du Comité du Conseil, il a également été décidé de reporter la date de démarrage des activités au 13 mars 2006, à condition d'avoir la garantie absolue d'ici à cette date que 2,1 millions de dollars EU seraient disponibles pour 2006 et, de préférence, confiés à la FAO. Les travaux ont débuté le 29 mars 2006, après réception des certificats médicaux et signature des contrats. Depuis, l'équipe de base a travaillé de concert à un rythme aussi rapide que possible. Le présent Rapport initial, qui doit être approuvé pour que l'Évaluation puisse passer à la phase active d'opération, a été rédigé après seulement quatre semaines environ de travaux préliminaires. L'équipe de base aurait préféré avoir pu consacrer plus de temps à la rédaction de ce rapport, tirer parti de visites préliminaires dans les bureaux de pays et dans les bureaux régionaux et sous-régionaux, vérifier de façon plus rigoureuse certaines des hypothèses de départ, achever la sélection des spécialistes régionaux et des spécialistes de l'agriculture et de la nutrition qui l'appuieront dans ses travaux et signer avec eux des promesses de contrat. Ces étapes supplémentaires et les délais nécessaires à leur mise en œuvre risquent de nuire globalement à l'exercice, qui pâti déjà de délais insuffisants. C'est pourquoi nous avons décidé d'opter pour une démarche accélérée. Ce Rapport initial, présenté à un stade aussi précoce, doit être considéré comme une première synthèse de travaux toujours en cours.

17. Depuis le 28 mars, les activités suivantes ont été menées à bien:

- a) Une analyse approfondie des documents a été effectuée, notamment de toutes les grandes évaluations officielles mises en œuvre par la FAO ces sept dernières années, des principaux documents concernant les stratégies et les politiques (derniers programmes de travail et budget, rapports sur l'exécution du programme, plans à moyen terme, cadre stratégique, ainsi qu'une vaste gamme de publications et évaluations sectorielles portant sur la sécurité sanitaire des aliments, les pêches, les forêts, etc.).
- b) Cinq assistants de recherche ont été sélectionnés et recrutés. Ils contribueront à différentes activités, pendant toute la durée du projet: collecte et analyse des données, recherches bibliographiques, élaboration de questionnaires, programmation, logistique et administration.
- c) Des concertations ont eu lieu avec un grand nombre de spécialistes dans les quatre domaines principaux: programmes techniques, gestion et organisation, gouvernance et système international relatif au développement. Des personnes dotées d'expérience et de connaissances spécialisées sur les questions régionales liées à l'alimentation et à l'agriculture ont également été contactées. Un spécialiste de la parité hommes-femmes est actuellement engagé pour examiner les politiques et pratiques de la FAO en matière de parité hommes-femmes et la nature transversale

des questions de parité. Des mandats ont été définis et des arrangements contractuels ont été convenus dans un grand nombre de cas. Il reste à combler plusieurs lacunes, mais à ce stade, les ressources humaines relatives aux principales composantes d'une évaluation exhaustive sont soit opérationnelles, soit sur le point de l'être.

- d) Plusieurs institutions clés ont été contactées et des arrangements ont été conclus aux fins de la référencement. De plus, un arrangement de collaboration étroite a été établi avec le Groupe de haut niveau du Secrétaire général au sujet des entités strictement gérées. Ceci devrait permettre de garantir que l'Évaluation de la FAO tient compte des délibérations du Groupe et de toute recommandation qu'il pourrait formuler.
- e) Du 29 mars au 6 avril, un exercice intensif d'établissement des faits et d'évaluation de la situation initiale a été effectué à Rome. Des réunions et des entretiens ouverts à tous ont été organisés avec une centaine de fonctionnaires de la FAO. Des réunions ont également été organisées avec 40 représentants de pays. Une autre réunion, convoquée le 4 mai par le Président du Groupe des 77, a mis en présence le chef de l'équipe de base et 25 représentants du Groupe des 77.
- f) Une méthode de base, la répartition des tâches et un chemin critique ont été définis pour l'Évaluation et convenus d'un commun accord par les cinq membres de l'équipe de base. Même s'il ne fait pas de doute que ces éléments devront être modifiés et perfectionnés à mesure du déroulement de l'Évaluation, ce cadre de base permettra de mener à terme rapidement des activités essentielles.

III. ÉVALUATION PRÉLIMINAIRE DE LA SITUATION: QUELQUES HYPOTHÈSES DE TRAVAIL

18. Les premiers entretiens et conversations organisés par l'équipe de base auprès d'une centaine de fonctionnaires de la FAO et de 40 représentants de gouvernements de pays, aussi bien de l'hémisphère Sud que de l'hémisphère Nord, ont permis de recueillir une grande quantité d'appréciations, d'observations et de suggestions concernant les résultats obtenus par la FAO, ainsi que de dilemmes, de difficultés et de défis pour l'avenir. Bien entendu, des appréciations divergentes ont été exprimées, mais il y a eu aussi un bon nombre de préoccupations et de jugements convergents, qui permettent de se faire une première idée non négligeable de la question et de dégager une série d'hypothèses de travail. À ce stade, il convient de traiter ces informations de manière factuelle, ce qui a effectivement été fait; elles seront soumises à un examen rigoureux lors de l'évaluation. L'équipe de base n'insistera jamais assez sur le fait que les informations présentées ci-après doivent être considérées comme étant de nature tout à fait indicative – s'agissant principalement de propositions initiales, d'hypothèses de travail et de questions à examiner. L'équipe souhaite également préciser qu'il ne s'agit en aucun cas d'une liste exhaustive de problèmes potentiels et de questions.

19. Il semble incontestable qu'une série d'activités de la FAO soient fortement estimées et largement appréciées. Ce constat se dégage non seulement de données factuelles, mais également d'un nombre d'analyses et d'évaluations indépendantes systématiques. La FAO compte un nombre important de fonctionnaires de qualité supérieure, professionnels et motivés, qui apprécient leur travail au sein de l'Organisation. Toutefois, de profondes préoccupations, largement partagées, se font jour à propos du bien-être de l'Organisation, de sa santé financière, des voies qu'elle emprunte et de ses perspectives d'avenir. L'équipe de base n'est pas actuellement en mesure de confirmer ou de démentir ces affirmations. L'Examen externe indépendant s'efforcera néanmoins d'étudier méthodiquement les perspectives et perceptions de toutes les principales parties prenantes de la FAO concernant la santé générale et les orientations de l'Organisation.

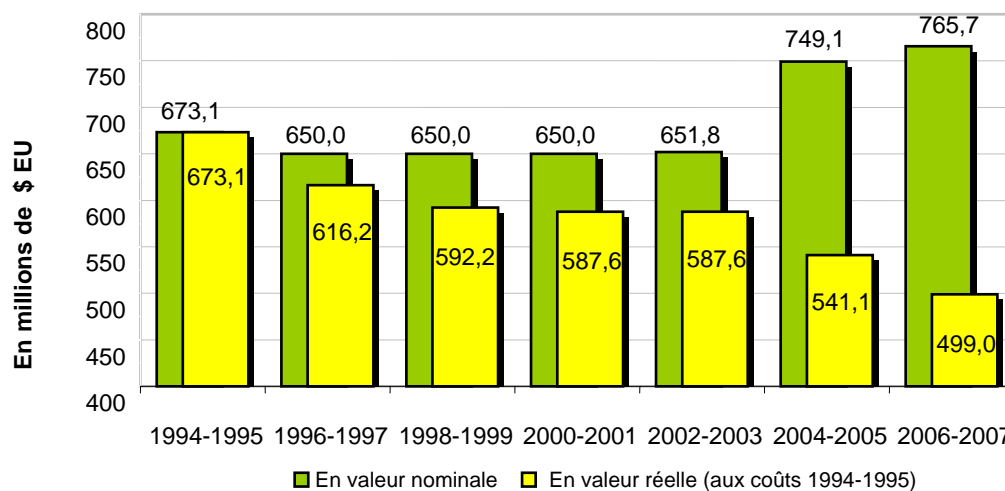
20. Le mandat de la FAO est particulièrement varié et important. Et pourtant il semble que les critères systématiques grâce auxquels ses résultats pourraient être évalués soient étonnamment limités. Ces six dernières années, les organes directeurs n'ont été saisis que de 20 évaluations de l'Organisation. De plus, bien qu'un système de gestion fondée sur les résultats soit officiellement établi dans toute l'Organisation, certains éléments semblent indiquer que sa mise en œuvre ait pris du retard. Concrètement, une étude comparative effectuée par le DFID en 2005 sur des organisations multilatérales a attribué à la FAO la 23^e place sur 24 en ce qui concerne la mise en œuvre effective d'une gestion fondée sur les résultats. Il convient cependant de noter qu'il s'agissait d'une étude interne quelque peu expéditive et l'Évaluation devra étudier avec soin la mise en œuvre de la gestion fondée sur les résultats à la FAO. En règle générale, on dispose d'un ensemble utile d'informations sur la programmation et le financement d'activités sur le terrain à partir du Programme ordinaire et de sources extrabudgétaires. Il en va de même pour les urgences. À l'heure actuelle, la situation semble plus floue pour les données systématiques concernant le programme ordinaire de la FAO. À l'échelle des pays, l'Examen indépendant du Programme de coopération technique effectué en 2005 a constaté l'absence de stratégies pour les pays et, en conséquence, l'absence de cadre ou de systèmes permettant d'évaluer les résultats (l'impact) dans les pays. Cet examen a recommandé l'établissement de priorités spécifiques à chaque pays concordant avec les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), ce qui a été pris en compte dans le Programme de travail et budget actuel. Mais il semble peu probable que la situation ait évolué suffisamment en l'espace d'un an pour que de nouveaux éléments crédibles d'évaluation aient pu être produits.

21. La présente évaluation pourrait donc devoir entreprendre un nombre considérable de nouvelles activités (sans conteste plus que prévu à l'origine) et se détourner dans une certaine mesure de l'une des prémisses de son mandat, à savoir que ses activités peuvent tirer profit, en grande partie, des informations déjà disponibles. À cet égard, le mandat stipule ce qui suit:

« L'Évaluation externe indépendante est conçue de manière à tirer le meilleur profit de l'information existante. (Elle) tirera également un parti maximum des évaluations existantes et des travaux analogues. Cependant, elle n'examinera pas tous les aspects en détail, s'appuyant plutôt sur les travaux disponibles afin de former ses jugements. »

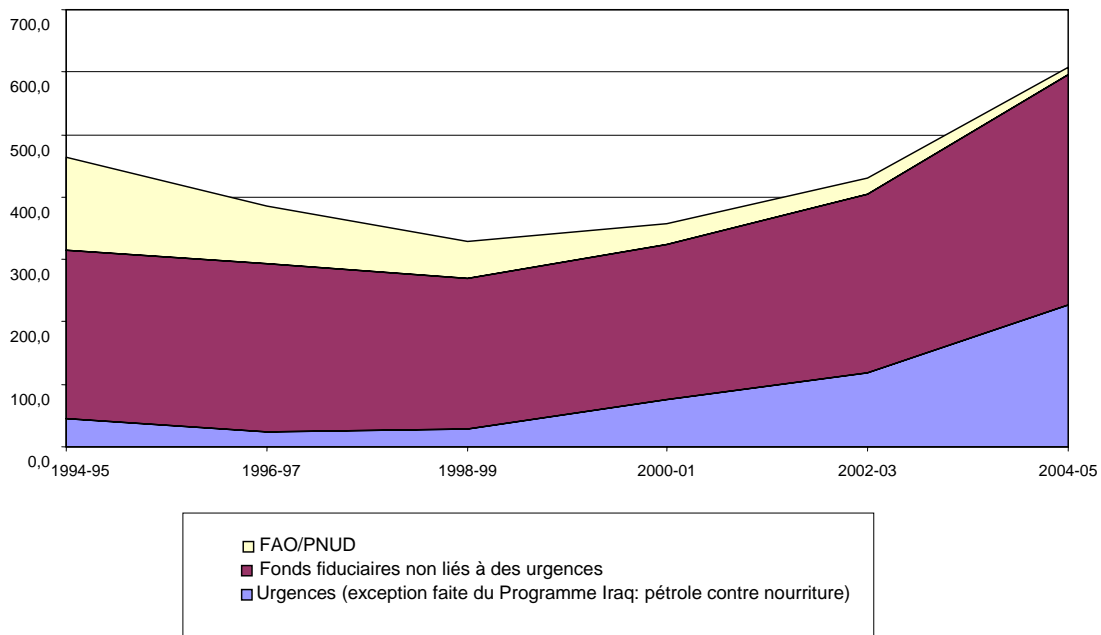
22. Depuis 1994, la FAO met en œuvre un programme séquentiel de réformes. Des mesures ont été prises en vue de recentrer, de réorganiser et de redynamiser l'Organisation, notamment grâce à la restructuration des fonctions en vue de lui donner des orientations plus nettes et de créer des synergies entre les travaux normatifs et les activités opérationnelles. Ces orientations s'imposaient, en raison principalement des conditions financières de la FAO, qui s'étaient gravement détériorées, et ce, à un rythme soutenu. La direction a été contrainte de faire face à des défis de grande ampleur. Le budget ordinaire (principal) de la FAO, composé des contributions obligatoires des membres d'un montant total de 765,7 millions de dollars EU pour l'exercice biennal 2006-07, représente une baisse de 25 pour cent en valeur réelle par rapport à 1994-95. Un cadre de croissance nominale zéro est en place depuis plus de dix ans maintenant.

Graphique 2. Diminution du budget du Programme ordinaire de la FAO
(en millions de \$ EU)



23. Pendant la même période, les financements classiques de projets liés au développement par l'intermédiaire des dépenses du PNUD ont baissé, passant de 163,2 millions de dollars EU en 1994-1995 à 10,7 millions de dollars EU en 2004-05 et le total des dépenses relatives aux urgences (exception faite du Programme Iraq: pétrole contre nourriture) a été multiplié par cinq, passant de 44,6 millions de dollars EU en 1994-95 à près de 228 millions de dollars EU en 2004-05. Ces facteurs ont eu pour effet cumulé d'engendrer un climat de crise institutionnelle soutenue, qui va en s'empirant.

Graphique 3. Financements extrabudgétaires des programmes de la FAO
(en millions de \$ EU)



24. De par leur ampleur, les réductions budgétaires ont eu des répercussions catastrophiques. De nombreuses personnes ont fait valoir, avec vigueur, que ces effets négatifs ont été exacerbés par la réaction de l'Organisation, qui a consisté à effectuer des réductions dans tous les domaines et non à redéfinir les avantages comparatifs et à cibler les principaux domaines dans lesquels l'impact a été particulièrement fort ou est susceptible de l'être, en leur allouant les ressources nécessaires pour qu'ils soient efficaces. On peut opposer à cet argument que la direction a réussi à continuer de couvrir l'ensemble des questions pertinentes relevant de la partie normative de son mandat, malgré une diminution des ressources et une décennie de budgets à croissance nominale zéro. Le Programme de coopération technique fait ici figure d'exception, en ce qu'il a été en partie protégé contre l'érosion du pouvoir d'achat. Mais cela a eu pour effet d'imposer une croissance inférieure à une croissance nominale zéro à la plupart des autres postes du budget. La présente évaluation doit absolument étudier la question fondamentale de savoir si l'application de réductions financières a entraîné la répartition de ressources trop limitées sur un nombre trop grand d'activités et s'il en résulte (comme de nombreuses personnes l'ont fait valoir) qu'une grande partie des programmes et produits de la FAO étaient maintenant menacés.

25. Il semble également que les difficultés financières de la FAO s'aggravent. En février 2006, 81 États Membres (soit plus d'un tiers du total des membres) étaient redevables d'arriérés de contributions de 73 millions de dollars EU, contraignant la FAO à emprunter auprès de sources commerciales, afin de faire face aux dépenses opérationnelles approuvées. Ces emprunts ont atteint 71 millions de dollars à la fin de l'année 2005 et lors de sa cent dixième session, le Comité financier a souligné que « les problèmes de trésorerie futurs pourraient être tels qu'ils excéderaient la capacité de l'Organisation à emprunter à l'extérieur ».

26. Une ligne de démarcation artificielle semble s'être dessinée entre les activités « normatives » et les activités « opérationnelles » de la FAO et une grande confusion existe au niveau des définitions et des concepts. Certains intervenants ont laissé entendre que la FAO ne devrait pas jouer de rôle significatif en dehors du domaine normatif. D'autres considèrent plutôt que les activités normatives présentent surtout un intérêt pour les pays développés, qui en retirent des bénéfices. Alors que pour un grand nombre d'intervenants, la prestation directe de services

techniques semble être de la première importance. Si cette analyse est conforme à la réalité – autre hypothèse qui devra être vérifiée dans le cadre de l'évaluation – elle témoignerait alors d'une situation particulièrement difficile et regrettable. Le rôle central des activités « normatives » de la FAO par rapport aux problèmes mondiaux (par exemple, établissement de normes et de règles, commerce et accès aux marchés internationaux, stratégies et politiques relatives aux ressources phytogénétiques, incidence de l'agriculture sur l'environnement et effets des changements climatiques sur l'agriculture, énergie, potentiel et limites des biocarburants, etc.) semblerait aller de soi, vu la place fondamentale que ces questions occupent dans les perspectives mondiales pour le vingt et unième siècle. Mais il existe aussi un continuum entre la production d'un bien public international et les capacités et ressources nécessaires pour l'exploiter ou en tirer profit. La théorie, ainsi que les innombrables études réalisées sur les biens publics, montrent de manière incontestable qu'un bien ne devient public que lorsque l'accès à ce bien et son utilisation sont garantis. Cette situation semble être encore compliquée par l'absence de critères de résultat pour la majeure partie des activités normatives de la FAO dans les pays en développement et l'absence de méthodes de vérification permettant de définir les corrélations entre les fonctions normatives, le renforcement des capacités et la coopération technique et d'évaluer ces corrélations.

27. Au vu de ce qui précède, il semble qu'il conviendrait de tenir dûment compte du fait que les principales composantes des activités de la FAO ont subi des bouleversements majeurs au fil du temps. Dans les années 70 et 80, par exemple, la majeure partie du personnel du cadre organique de la FAO travaillait sur le terrain et dans les bureaux régionaux. En 1992 encore, seuls 54 pour cent du personnel du cadre organique étaient affectés au Siège. Même si la FAO n'a pas été créée en vue d'être une organisation chargée de l'exécution d'un programme à l'instar de l'UNICEF, en 1980, elle mettait en oeuvre quelque 850 projets de grande envergure (> 150 000 dollars, à la valeur du dollar en 1980) et 420 projets à petite échelle dans 130 pays, grâce à un peu plus de 2 000 membres du personnel du cadre organique et 620 consultants. En revanche, aujourd'hui, l'exécution d'un programme n'est pas le rôle principal de la FAO. Sur le budget ordinaire biennal de 765,7 millions de dollars EU, environ 103,55 millions de dollars EU (soit 13,5 pour cent) sont consacrés au Programme de coopération technique. En 2004-05 (soit l'exercice biennal le plus récent pour lequel les dépenses effectives sont disponibles), le budget ordinaire biennal était de 749,1 millions de dollars EU, dont 103 millions de dollars EU (soit 13,7 pour cent) étaient alloués au Programme de coopération technique. Les dépenses extrabudgétaires étaient de 623 millions de dollars EU, dont 40 pour cent étaient consacrés aux urgences, 39 pour cent à l'assistance technique et 21 pour cent aux activités au Siège. Environ 40 pour cent sont alloués aux activités généralement regroupées sous l'appellation des activités « normatives ». Un montant est également attribué au volet « Coopération et partenariats » et une partie de ce montant est consacrée à la communication d'avis concernant les politiques liés à des activités normatives. D'aucuns se sont inquiétés auprès de l'équipe d'évaluation de ce que les propositions actuelles de réforme, qui mettent l'accent sur une décentralisation nettement accrue et sur la délégation des pouvoirs, aient pour effet de transformer la FAO qui, d'organisation fondée sur le savoir, deviendrait une organisation axée sur l'exécution d'un programme de terrain, d'ampleur relativement limitée. Cette préoccupation a été exprimée avec vigueur par plusieurs techniciens de rang supérieur de l'Organisation lors d'entretiens avec l'équipe chargée de l'évaluation et elle fera l'objet d'une étude attentive, comme prévu dans le mandat de l'Évaluation, où sont posées explicitement les questions suivantes: « Dans quelle mesure les niveaux de ressources dont dispose la FAO et l'engagement de ressources limitées reflètent-ils les priorités et les besoins des membres? Ces ressources sont-elles à la mesure des tâches que l'Organisation cherche à entreprendre, de ses avantages comparatifs et de ses domaines d'efficacité (...) ? » et « Quelle est l'efficacité potentielle (...) des propositions de réforme? »

28. En ce qui concerne la gouvernance de l'Organisation, la difficulté à faire concorder des avis divergents et à établir des priorités a systématiquement été mentionnée aussi bien par les gouvernements d'États Membres que par la direction de la FAO. Une étude comparative réalisée en 2005 par le DFID sur des organisations multilatérales a abouti à cette conclusion. Cette étude concluait notamment que: « les organes directeurs sont dans l'incapacité de faire concorder des

avis divergents en ce qui concerne le rôle et les priorités de l'Organisation ». Et pourtant, cette étude a conclu qu'il n'en allait pas de même pour d'autres organisations multilatérales, dont les structures dirigeantes fondamentales sont en substance analogues à celles de la FAO. Si ces observations sont justifiées (encore une fois, il ne s'agit pour l'instant que d'hypothèses de travail), il conviendrait d'étudier en profondeur les raisons de ces différences entre la FAO et, par exemple, l'ONUDI, l'OMS, le PNUD ou l'UNIFEM.

29. S'agissant de la gestion et des questions administratives, la référencement¹ exhaustive fera partie intégrante de la présente évaluation, ce qui permettra de vérifier certaines des affirmations avancées pendant les premiers entretiens, notamment selon lesquelles la FAO était l'institution multilatérale la plus centralisée, que sa culture institutionnelle était caractérisée par la tendance à éviter les risques par rapport à d'autres institutions des Nations Unies et que les systèmes et méthodes utilisés par la direction pour prendre des décisions étaient indûment « bureaucratiques » par rapport à ceux d'institutions analogues. Les fonctions administratives de la FAO n'ont fait l'objet d'aucune évaluation officielle, même si des évaluations portant sur d'autres thèmes ont présenté des conclusions concernant l'administration. Dans l'ensemble, ces évaluations ont fait état de systèmes visant nettement à éviter les risques, d'une centralisation excessive, de l'absence de délégation des pouvoirs et du recours à des contrôles répétés a priori et non à des contrôles a posteriori.

30. À la FAO, les principales évaluations relatives à des questions administratives ne sont pas effectuées par le bureau chargé de l'évaluation, mais par celui chargé de la vérification intérieure. L'Évaluation externe indépendante a demandé à avoir un accès illimité aux analyses et aux évaluations de vérification interne concernant les questions financières et administratives autres que celles traitant de la conduite de membres du personnel. Cet accès, qui lui a été accordé, facilitera beaucoup l'évaluation des questions liées à la direction et à l'administration.

31. Les propositions de réforme actuelles (aussi bien à l'échelle des Nations Unies que celles concernant la FAO) insistent sur l'harmonisation et l'intégration de tous les systèmes. Il ressort des entretiens que nous avons effectués jusqu'à présent qu'il est important que la présente évaluation établisse un cadre préalable de règles et de normes à l'aune duquel il serait possible d'évaluer les résultats des initiatives d'intégration et d'harmonisation. Cependant, l'évaluation effectuée récemment sur la décentralisation indique qu'il se pourrait que la FAO soit peu disposée à attribuer des pouvoirs importants, concernant des activités de l'Organisation à l'échelle d'un pays, à des coordonnateurs résidents et à intégrer ses activités au sein de bureaux uniques des Nations Unies dans les pays (deux notions prévues par le Secrétaire général dans ses propositions relatives à « One UN » - Un système des Nations Unies unique). Mais une fois encore, il s'agit d'une question particulièrement complexe. Dans certains cas au moins, par exemple, les bureaux de pays de la FAO semblent être installés dans le ministère de l'agriculture du pays concerné, arrangement qui pourrait s'avérer moins coûteux et plus efficace que la relocalisation dans un bureau central des Nations Unies. Il convient d'effectuer un examen exhaustif et objectif de la question. Cet examen figurera parmi les défis auxquels l'Évaluation doit faire face.

32. Urgences: Les activités de la FAO liées aux urgences ont été multipliées par cinq (par dix, si l'on compte également le Programme Iraq: pétrole contre nourriture) ces dix dernières années. Elles sont financées presque entièrement grâce à des contributions volontaires. Lorsque la FAO décide d'intervenir en cas de catastrophe, une division, de petite taille, mobilise et supervise

¹ Il convient de préciser ce que l'on entend par « référencement ». Ce terme, principalement utilisé dans le commerce et l'industrie, prévoit l'établissement de normes convenues de manière rigoureuse (par exemple ISO), permettant à des organisations de se référencier ou d'être utilisées par d'autres aux fins de la référencement. Toutefois, dans le cas de la FAO et d'autres organisations internationales publiques, y compris les banques de développement multilatéral où des efforts considérables en ce sens ont été consentis, il n'existe pas en général de normes convenues. En conséquence, la référencement de la présente étude s'applique à un type plus éclectique de référencement, qui est devenu une pratique généralement acceptée dans des évaluations similaires. Il s'agira de comparer la FAO à d'autres organisations analogues, sur la base d'une large gamme d'indicateurs.

souvent des centaines de sous-traitants. Lors d'une évaluation récente (2003) des interventions de la FAO en cas d'urgence, plusieurs éléments importants ont été mis en avant, notamment: i) Les systèmes d'alerte rapide sont particulièrement appréciés, mais il semblerait que les capacités diminuent car des ressources limitées sont réparties entre un nombre trop élevé de domaines; ii) Il a été estimé que les procédures d'intervention en cas d'urgence mises en œuvre par la FAO étaient bureaucratiques et contraignantes, ce qui entravait non seulement les capacités à réagir, mais également l'efficacité des interventions. La direction a donné suite à cette évaluation en élaborant un nouveau mécanisme d'intervention rapide, le Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation (SFERA). Ce mécanisme, qui était opérationnel, a été utilisé lors du tsunami et l'équipe chargée de l'évaluation des interventions mises en œuvre après le tsunami (2005) a reconnu qu'il s'agissait d'un outil d'une grande valeur. Une évaluation des systèmes d'intervention en cas d'urgence africaine sera bientôt effectuée en Afrique de l'Ouest. Comme il s'agit manifestement d'un domaine dans lequel les activités de la FAO sont appelées à connaître une croissance majeure, l'Évaluation externe indépendante actuelle comprendra un examen exhaustif des fonctions, des capacités et des résultats de la FAO dans le domaine des urgences, sous l'angle des opérations, de l'administration et de la gouvernance. L'examen devra aussi porter sur les questions suivantes : effets de la croissance rapide et de la place dominante des activités d'urgence sur l'ensemble de l'Organisation, y compris sur ses capacités stratégiques et programmatiques, implications au niveau des politiques et avantage comparatif dans les situations d'urgence et, successivement, dans les travaux de relèvement. Finalement, l'évaluation cherchera à fournir des éclairages sur des questions plus générales de gouvernance : les activités d'urgence doivent-elles être un secteur en expansion pour la FAO et quels sont les rôles respectifs des trois organismes basés à Rome et les possibilités de collaboration entre ceux-ci.

33. Règles, normes et règlements: Il s'agit de biens publics mondiaux et le rôle de la FAO est unique dans ce domaine. Il semble qu'il n'y ait pas de concurrence et qu'il n'existe pas d'autre source de services reconnue en ce qui concerne le rôle de forum neutre joué par la FAO dans le domaine de la définition de normes pour le Codex, la CIPV et le Traité sur les ressources phytogénétiques. Il y a deux ans, le Codex Alimentarius a fait l'objet d'une évaluation, dont les conclusions étaient en règle générale très positives, mais qui a souligné que les ressources devenaient de plus en plus limitées et que le personnel était excessivement sollicité, ce qui était un sujet d'inquiétude. D'autres domaines dans lesquels la FAO participe activement à la définition de règles, normes et règlements (CIPV, Traité sur les ressources phytogénétiques, Convention de Rotterdam², Droit de la mer, Convention sur la désertification, etc.) n'ont pas fait l'objet d'évaluations officielles. Des questions ont également été soulevées au sujet d'autres arrangements de collaboration et de partenariat entre la FAO et des entités chargées d'établir des normes et règlements mondiaux (par exemple l'Organisation mondiale de la santé animale - OIE - l'Organisation mondiale du commerce pour les normes alimentaires et sanitaires, l'Agence internationale de l'énergie atomique pour les applications agricoles des technologies nucléaires). Les rôles, la pertinence et l'efficacité de la FAO dans chacun de ces secteurs seront analysés en détail. Toutefois, à l'exception du Codex Alimentarius, aucun de ces programmes n'a été évalué officiellement. L'Évaluation externe indépendante ne sera pas en mesure d'examiner en détail tous ces domaines afin de combler cette lacune, mais elle analysera le tableau d'ensemble, appliquera des techniques d'évaluation rapide par enquête et réalisera peut-être une étude de cas.

34. Rôle de la FAO dans la facilitation du commerce des produits agricoles : la FAO, comme d'autres organisations internationales, accorde une grande attention aux questions de commerce et d'investissement agricoles. Par exemple, le rapport de 2005 sur *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*³ était consacré à ces questions et le Comité des produits et ses groupes subsidiaires examinent des questions ayant trait au commerce. De plus, l'Organisation

² La Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international

³ La situation de l'alimentation et de l'agriculture. Le commerce de produits agricoles et la pauvreté: le commerce peut-il être utile aux pauvres? FAO 2005.

s'emploie directement à faciliter le commerce des produits agricoles par son travail normatif (Codex Alimentarius et normes phytosanitaires), ses analyses des chaînes de valeur des produits agricoles et son appui au renforcement des capacités sur le plan technique et au niveau des politiques. Aucune évaluation n'a cependant été réalisée quant à la pertinence, au caractère approprié, à l'utilité et à la contribution réelle des travaux de l'Organisation dans ces domaines essentiels et d'actualité, sauf dans le cas du Codex. Une évaluation des travaux portant sur le commerce et les produits agricoles est en cours à l'échelle de l'Organisation et une évaluation de la CIPV vient de débiter. L'Évaluation externe indépendante abordera ces questions en mettant à profit ces rapports ainsi que toute analyse complémentaire jugée essentielle.

35. Rôle de la FAO dans le domaine de l'assistance en matière de politiques: Une évaluation de l'assistance apportée par la FAO en matière de politiques a été effectuée il y a cinq ans (2001). Cette évaluation pouvant, dans une certaine mesure, être quelque peu dépassée, l'Évaluation s'efforcera d'analyser et de mettre à jour ses conclusions, selon qu'il conviendra. Cette évaluation avait conclu que, d'un point de vue technique, les avis dispensés en matière de politiques étaient de qualité (même si le rapport ne spécifie pas les méthodes utilisées pour juger de cette qualité), mais le rapport mettait également en lumière de graves problèmes. Il indiquait l'absence de systèmes d'organisation et de gestion concernant les avis en matière de politiques, une incapacité généralisée à faire fond sur les domaines dans lesquels la FAO présente des avantages comparatifs et l'absence de corrélations entre les activités normatives et les activités portant sur les politiques due à une segmentation pernicieuse des rôles au Siège. Ces conclusions suscitent un certain nombre de questions inévitables, que l'Évaluation analysera en profondeur grâce à des visites sur le terrain, notamment: i) Dans quelle mesure les avis en matière de politiques sont-ils déterminés par la demande? ii) Quelle est la source de la demande et quels sont les buts recherchés? iii) Quelles sont les modalités de regroupement, de vérification, de validation et de communication des éléments d'assistance? iv) Qui fournit l'assistance et à qui cette dernière est-elle fournie? L'assistance fournie dépend-elle de la qualité et de l'expérience des représentants de la FAO dans les pays?

36. Gouvernance: Il semblerait qu'aucune évaluation, aucun bilan ou examen systématique de la gouvernance de l'ensemble de l'Organisation ou d'instruments spécifiques de gouvernance (Conseil, Comités, etc.) n'ait été effectué. Abstraction faite des questions générales relatives à la réforme du système des Nations Unies et des implications de ces réformes sur la gouvernance de la FAO, plusieurs questions ont été mentionnées à plusieurs reprises lors des entretiens effectués en vue d'évaluer la situation. Ces questions seront analysées lors de l'Évaluation, notamment:

- structure institutionnelle de la gouvernance et fonctions respectives des différents organes de l'Organisation;
- mandat du Directeur général et processus de sélection relatif à cette fonction et à celles des autres fonctionnaires de rang supérieur;
- gouvernance relative aux fonds extrabudgétaires;
- rôle des conférences régionales;
- nécessité ou non d'instituer un rôle de gouvernance renforcée pour les parties prenantes non gouvernementales, comme c'est le cas dans certaines organisations multilatérales;
- liens entre la gouvernance de la FAO et la gouvernance globale du système des Nations Unies.

37. Activités de plaidoyer et communication du message de la FAO: Ce rôle a été nettement renforcé depuis 1994. La FAO a assumé ses fonctions de chef de file mondial dans le domaine de l'alimentation et de la sécurité alimentaire grâce aux sommets mondiaux de l'alimentation et à sa participation active à d'autres sommets, notamment dans le domaine de l'environnement. Cependant, aucune évaluation officielle n'a été effectuée à ce sujet, même si d'aucuns affirment que sans ces initiatives, la lutte contre la faim n'aurait pu être choisie comme l'une des cibles spécifiques des Objectifs du Millénaire pour le développement. En ce qui concerne les résultats plus généraux dans le domaine des communications, une évaluation effectuée en 2005 a souligné que la structure relative aux institutions et aux politiques générales était inadaptée dans

l'ensemble. Cette évaluation a formulé de nombreuses recommandations auxquelles il semblerait qu'une suite ait été donnée. Le projet TeleFood fait actuellement l'objet d'une évaluation distincte, dont le rapport est attendu aux mois de juin ou de juillet. De plus, l'infrastructure de la FAO relative à la gestion des connaissances fait désormais partie de la structure mise en place par l'Organisation pour les communications et les activités de plaidoyer. Il convient de l'analyser par rapport aux meilleures pratiques.

III. CADRE INITIAL DE L'ÉVALUATION

38. La présente évaluation suivra dans toute la mesure possible les normes et règles d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies, telles qu'elles ont été approuvées par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. L'évaluation fera en sorte que ces approches et procédures soient conformes aux principes d'évaluation de l'OCDE-CAD servant à mesurer la pertinence, l'efficacité et l'efficacités (capacité de réaction, effets, produits, contributions), ainsi que la viabilité. À cet égard, la gamme type des méthodologies dérivées des sciences sociales sera appliquée pour l'échantillonnage, l'identification et la spécification des indicateurs, les entrevues ouvertes, structurées et semi-structurées, les questionnaires structurés et pondérés, les enquêtes, la référencement et la validation des résultats par triangulation, la révision par les pairs et les méthodes statistiques. Il faut toutefois préciser que les projets d'investissement types ne représentent qu'une part relativement limitée du portefeuille de projets de la FAO, par rapport à d'autres fonctions de biens publics au niveau mondial. Ces fonctions sont plus difficilement évaluées à l'aide des méthodes types prescrites par l'OCDE, qui ont été principalement conçues pour la vérification et l'évaluation de projets d'investissement. L'évaluation des programmes techniques de la FAO se fera donc à partir de méthodes plus éclectiques en utilisant, par exemple, les techniques employées par la Banque mondiale pour les analyses externes portant sur la gestion des ressources naturelles, celles utilisées par le GCRAI et les programmes mondiaux sur la santé et l'environnement et celles régissant l'évaluation des partenariats. De plus, étant donné qu'une part importante de cette Évaluation externe indépendante est axée sur l'avenir, on demandera l'opinion d'experts et de groupes d'experts, sur une base à la fois formelle et informelle, au sujet de questions telles que: gouvernance, évolution du multilatéralisme et place de la FAO dans les structures institutionnelles de développement international en pleine évolution. Il est envisagé d'organiser et de convoquer des groupes thématiques sur ces questions. Finalement, on appliquera dans toute l'étude la définition sage de l'« impact », donnée dans le cadre de référence approuvé par le Conseil de la FAO : « Compte tenu de la contribution relativement faible de la FAO aux processus de développement engagés aux niveaux national et mondial, il conviendra en particulier de déterminer les relations de cause à effet possibles entre son action et les impacts enregistrés'' (passage souligné par nos soins)

39. Même si les quatre grandes composantes de l'analyse seront réalisées parallèlement, des processus ont été mis en place pour l'échange continu d'informations et la coordination entre les cinq membres de l'équipe de base. Il s'agit là d'un impératif car les domaines couverts se chevauchent largement et sont caractérisés par un niveau élevé d'interdépendance. Il s'agit également d'une mesure essentielle pour intégrer et synthétiser les conclusions et recommandations générales en un seul texte cohérent.

40. On trouvera ci-après le cadre initial qui sera appliqué aux quatre domaines suivants: i) travail technique de la FAO; ii) administration, gestion et organisation; iii) gouvernance et iv) rôle de la FAO dans le système multilatéral. Des matrices d'évaluation seront élaborées pour chacun des quatre domaines, mais il ne s'agira pas d'un travail statique, car l'évaluation est un processus au cours duquel apparaissent de nouvelles questions et donc de nouvelles demandes, exigeant une analyse de pertinence, efficacité et efficacité et l'élaboration d'indicateurs correspondants. Une matrice générale d'évaluation sera également mise au point pour les analyses au niveau des pays, ce qui permettra d'assurer une approche uniforme.

A. LE TRAVAIL TECHNIQUE DE LA FAO

41. Le travail technique de la FAO comprend actuellement les neuf fonctions ci-après:

- Collecte et diffusion d'informations;
- Fixation de normes;
- Évaluation régulière de la situation de l'agriculture dans le monde et surveillance à l'échelle mondiale de la sécurité alimentaire, des ravageurs, des maladies, des dégâts à

l'environnement – épuisement des sols, des ressources en poisson, de l'eau et des forêts – et systèmes d'alerte rapide;

- Fixation de règles au niveau mondial: accords conclus par les pays membres sur des questions telles que le droit à l'alimentation, le matériel phytogénétique et la gestion durable des pêches;
- Activités de plaider sur la sécurité alimentaire et une vaste gamme d'autres questions;
- Recherche sur les politiques aux niveaux mondial, régional et national sur une série de questions: alimentation, agriculture, forêts, pêches, ressources naturelles et développement humain – l'accent étant mis en particulier sur les groupes défavorisés comme les femmes et les agriculteurs pauvres;
- Partenariats sur des questions techniques et de politiques avec des institutions comme l'Organisation mondiale du commerce, l'OMS, la Banque mondiale, le GCRAI, l'OCDE, le PAM, le FIDA, l'AIEA, le FEM, le PNUE, les ONG et l'OMM pour ne citer que les principales institutions à prendre en considération, même s'il peut y en avoir beaucoup d'autres;
- Aide technique pour la lutte contre les ravageurs et les maladies transfrontières et, plus généralement, assistance aux pays en développement dans les domaines précités, séparément ou en coopération avec la Banque mondiale (Programme de coopération FAO/Banque mondiale), le GCRAI, des donateurs bilatéraux, des banques régionales, le FIDA, etc.;
- Assistance technique pour l'évaluation des situations d'urgence et le redressement immédiat après celles-ci.

42. Une hypothèse de travail (qui devra être confirmée ou rejetée lors de l'Évaluation externe indépendante) est qu'il existe des domaines clés dans les quatre fonctions de biens publics mondiaux susmentionnées que seule la FAO est capable de remplir, compte tenu de son caractère international et de légitimité, découlant d'une composition universelle.

43. La deuxième hypothèse de travail (qui devra également être mise à l'épreuve et confirmée ou rejetée) est que la FAO s'acquitte de certaines fonctions de manière satisfaisante, ce qui n'est pas le cas pour d'autres fonctions, et que le niveau des financements est ici le principal problème; la communauté internationale continue toutefois à demander à la FAO de fournir tous ces biens publics.

44. Dans les cinq derniers domaines, de nombreux acteurs sont apparus qui peuvent fournir ces services. Cela n'a pas manqué de susciter un certain nombre de questions et de controverses – certains suggérant que la FAO avait un rôle important à jouer dans chacun de ces domaines alors que d'autres s'interrogeaient sur le volume, la qualité, l'efficacité et l'impact de son travail.

45. Il s'agit uniquement d'hypothèses élaborées à partir d'informations préliminaires fournies par un groupe d'individus très hétérogène, qui devront être testées, confirmées ou rejetées.

Problématiques et questions initiales

46. Dans chacun de ces domaines techniques, l'évaluation poserait certaines questions types:

- Que fait actuellement la FAO, où (quelle activité, dans quelle région et quel pays), comment, avec quelles ressources (financières et administratives), avec quel degré d'efficacité et quels résultats? Des données sont actuellement réunies sur ces questions, mais il faudra préciser le degré de priorité des activités et les évaluer – voir informations plus détaillées ci-dessous.
- Quels sont les principaux acteurs clés capables de fournir ces services et que font-ils? Quelle est l'efficacité de la FAO comparée à d'autres, sur la base de mesures objectives de performance et d'une analyse de l'opinion des parties prenantes (c'est-à-dire ceux qui sont directement ou indirectement concernés par le travail de la FAO)?
- Quelle est l'opinion de la direction et du personnel de la FAO et des clients de la FAO concernant l'action de l'Organisation, son efficacité et son évolution future dans un

contexte en évolution rapide, tant en termes absolus que par rapport à d'autres – qui parfois seront pris comme base pour la référencement?

- Quels sont les domaines techniques dans lesquels la FAO a un avantage comparatif important?
- Quels sont les domaines techniques dans lesquels la FAO n'a pas d'avantages comparatifs, mais continue tout de même à remplir des fonctions et pourquoi? La FAO pourrait-elle renforcer ses avantages comparatifs en ne remplissant plus ces fonctions?
- Comment l'appartenance de la FAO au système des Nations Unies lui donne-t-elle les atouts de la légitimité, l'accès aux gouvernements, la capacité de rassembler et l'aptitude à élaborer des accords mondiaux et comment les faiblesses potentielles découlant du manque d'indépendance, les mesures incitatives limitées pour le personnel – par rapport à d'autres institutions ne faisant pas partie des Nations Unies – et les ressources financières limitées et incertaines limitent-elles la pleine utilisation de ces atouts?
- Quelles sont les implications pour l'avenir de la FAO sous quatre perspectives différentes: action isolée, réformes, collaboration avec d'autres institutions et comparaison aux institutions prises en considération pour la référencement?

Méthodologie

47. L'examen des activités techniques de la FAO se fera initialement sur la base des méthodes et critères types du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et de l'OCDE (pertinence, efficacité, efficience, impact institutionnel et viabilité). Toutefois, comme mentionné précédemment dans ce rapport, les projets types d'investissement représentent une part relativement modeste du portefeuille de projets de la FAO par rapport à d'autres types de fonctions de biens publics au niveau mondial, ce qui exigera l'application de méthodes plus éclectiques, comme les techniques de métaévaluation utilisées par la Banque mondiale.

48. L'équipe s'était fixé comme première tâche de passer en revue les évaluations précédentes de la FAO et elle examinera systématiquement les recommandations formulées, les réponses de la direction et le degré d'application des recommandations. Lorsque les recommandations n'ont pas été appliquées, elle cherchera à en connaître les raisons et les justifications. Cette analyse sera terminée sous peu et constituera une base importante de diagnostic de l'évaluation.

49. Des documents de portée mondiale ont été commandés à plusieurs des spécialistes les plus expérimentés et les plus réputés dans les grands domaines d'activité technique de la FAO (à savoir forêts, pêches, agriculture, sécurité alimentaire, sécurité sanitaire des aliments et nutrition, secours d'urgence et assistance technique). Ces documents analyseront d'abord les grands changements survenus au cours des dernières années dans les domaines spécifiques à l'étude et préciseront clairement dès le début quelques scénarios (allant de la situation la plus favorable à la situation la plus défavorable) pour faire en sorte que les évaluations contenues dans les documents soient consciemment orientées vers l'avenir et qu'en plus de l'analyse critique des processus et produits de la FAO, elles décrivent également le contexte mondial. Ces documents aborderont par exemple les questions suivantes: évolution du rôle de l'agriculture dans le développement économique, d'une région à l'autre, différenciation croissante entre les régions en développement et enjeux différents à relever dans les domaines de compétence de la FAO, portée et nature de l'épuisement des ressources, dynamique des populations et de l'urbanisation et incidences sur l'offre et la demande de produits et de services spécifiques, ampleur de la faim et de la pauvreté (situation actuelle et projections), évolution des échanges internationaux et changements climatiques. Tous les documents ne devront pas obligatoirement décrire toutes ces tendances; ils pourront se concentrer sur celles intéressant directement l'évaluation des activités de la FAO dans chaque domaine spécifique.

50. Chacune de ces analyses tiendra compte de toutes les évaluations pertinentes antérieures, qu'il s'agisse d'évaluations formelles ou informelles, d'autoévaluations ou d'évaluations externes indépendantes. Ces évaluations sont actuellement rassemblées, mais chaque évaluateur devra

vérifier avec les dirigeants de la FAO et le personnel du Service de l'évaluation si les informations sont complètes. Les conclusions des rapports seront intégrées et comparées aux conclusions tirées dans les pays membres.

51. L'évaluation technique combinera ensuite plusieurs approches différentes:
- Les documents de portée mondiale donneront une évaluation approfondie de la situation des domaines spécifiques (pêches, forêts, alimentation et agriculture, etc.) en procédant verticalement du niveau mondial au niveau local et en situant le travail de la FAO dans ce contexte (pertinence, portée, qualité, respect des délais, fiabilité, utilité, etc.).
 - S'agissant des neuf fonctions de la FAO énumérées ci-dessus, les documents mondiaux feront une synthèse des conclusions, problèmes et questions et définiront une série de besoins d'une région à l'autre.
 - Les équipes régionales se fonderont alors sur ces travaux pour organiser les visites sur le terrain de façon à aborder à la fois les questions de diagnostic et de pronostic. Même s'il y a des différences de priorité ou même d'applicabilité de différents produits de la FAO dans différentes parties du monde et dans des pays ayant atteint des niveaux de développement différents, les visites dans les régions se feront sur la base d'un cadre de référence type qui sera mis au point par l'équipe mondiale. Cela garantira l'uniformité de l'information réunie dans les différentes régions – à la fois en regardant ce que la FAO fait dans leurs régions et en précisant comment son action est perçue par les parties prenantes. Parmi les hypothèses à tester figurera une série de questions transversales comme les politiques et mesures programmatiques et leur efficacité du point de vue de la parité hommes-femmes, du développement durable et de l'intégration à tous les niveaux des mesures de réduction de la pauvreté.
 - Ces travaux seront alors intégrés dans des documents mondiaux de réflexion et d'évaluation qui pourront tirer profit des évaluations faites aux niveaux national et régional et situeront ces évaluations dans le contexte plus vaste et à plus long terme de perspectives transversales et tournées vers l'avenir.
 - Les approches ci-dessus viendront s'intégrer aux autres grandes analyses de la gouvernance et de la gestion de la FAO et de son rôle dans le système international ainsi qu'à l'évaluation des activités techniques.
 - La référencement de la FAO se fera dans le cadre d'un effort coordonné et conjoint de l'équipe de base.
 - La collecte de données et l'examen théorique des produits de la FAO seront suivis par des entrevues avec le personnel de la FAO, les parties prenantes, le personnel d'institutions retenues pour la référencement, puis des enquêtes formelles seront réalisées auprès des parties prenantes pour déterminer les produits, résultats et impacts de la FAO.

B. ADMINISTRATION, GESTION ET ORGANISATION

Problématiques et questions initiales

52. Après les premières réunions de l'équipe de base de l'Évaluation externe indépendante, plusieurs thèmes dominants ont été identifiés, qui devront être pris en considération dans le volet administratif de l'évaluation, tout comme un certain nombre de domaines fondamentaux exigeant un examen détaillé. Il est évident que les questions de confiance et de transparence doivent être examinées, car elles peuvent être abordées dans le cadre d'activités sur les ressources humaines et de processus administratifs en général. Une autre question primordiale est de savoir dans quelle mesure la FAO est devenue hostile au risque et portée à la microgestion, alors même qu'elle s'introduit dans des domaines d'activité et des structures exigeant une culture qui accepte une plus grande responsabilisation, mais aussi un certain degré d'acceptation du risque. Au niveau macro, des questions ont été posées concernant le rapport coût-efficacité du soutien administratif de l'Organisation. On voit ainsi surgir une contradiction apparente, puisque certains indicateurs montrent que les services administratifs ont, sur une longue période, bien répondu aux demandes

de réduction des coûts. Il faudra donc rassembler des données comparatives sur le coût du soutien administratif dans des organisations analogues à la FAO.

53. Il a été décidé qu'une équipe de base comportant six personnes évaluerait la gestion, l'administration et la structure organisationnelle de la FAO. Elle comprendra le chef d'équipe (qui se chargera des dossiers sur les ressources humaines et les questions administratives d'ordre général); un chercheur qui travaillera à toutes les activités de l'équipe, un spécialiste du programme et budget, un spécialiste de la gestion du risque financier et de l'audit connaissant particulièrement bien le secteur privé et ayant une expérience en matière de développement des fonctions de direction et de gestion; un spécialiste des technologies de l'information et un évaluateur venant du monde universitaire qui examinera la gestion des connaissances et les communications de la FAO destinées au grand public. Dans ce groupe, au moins quatre évaluateurs auront, dans une certaine mesure, des responsabilités transversales exigeant une interaction avec d'autres groupes d'évaluation dirigés par des membres de l'équipe de base (budget, technologies de l'information et communications). Les responsabilités pour tous les domaines d'activité identifiés seront réparties parmi les membres de l'équipe au moment de la collecte de données auprès de tierces parties. L'équipe sera assistée par un chercheur ayant notamment une expérience de la culture organisationnelle et des questions juridiques.

54. Il est prévu que l'aspect le plus délicat de l'analyse portera sur les questions de gestion et de direction et que pour cet élément, il sera peut-être nécessaire de faire appel à un expert de haut niveau à un stade ultérieur de l'évaluation.

Méthodologie

55. Après avoir lu le matériel d'information, dont une partie sera réunie à l'avance pour l'équipe, l'équipe chargée de la gestion, de l'administration et de la structure organisationnelle se réunira une semaine à Rome pour se mettre d'accord sur l'approche suivie pour l'évaluation, formuler les questions, déterminer les orientations de l'enquête, définir les évaluations complémentaires requises, tenir les premières réunions d'introduction avec les gestionnaires dans les domaines visés par l'enquête et les premières réunions par groupe thématique. Par la suite, les membres de l'équipe travailleront de façon indépendante selon les orientations définies et organiseront des réunions de groupe thématique dans les domaines qui leur auront été assignés. Certains membres de l'équipe pourraient être invités à se joindre à des équipes de travail transversales visitant d'autres départements de la FAO, des bureaux de terrain ou d'autres organisations internationales pour des entrevues, des travaux de référencement, etc. Il pourrait être nécessaire de tenir une réunion à mi-parcours de l'équipe chargée de la gestion, de l'administration et de la structure organisationnelle pour passer en revue les résultats obtenus, décider de nouveaux secteurs d'enquête et examiner la direction prise par l'évaluation dans chacun des grands domaines, notamment là où apparaissent des liaisons transversales. À la fin du processus, au début de janvier 2007, il y aura une troisième réunion, plus courte, pour examiner les conclusions préliminaires et élaborer une approche cohérente pour la préparation des rapports individuels.

56. L'équipe chargée de la gestion, de l'administration et de la structure organisationnelle suivra essentiellement une approche allant du bas vers le haut pour son évaluation et essaiera d'étudier les atouts et les faiblesses des règles et des processus en partant du niveau opérationnel puis en remontant au niveau des gestionnaires et enfin à la direction générale. Le premier cycle d'enquêtes prévoit des groupes thématiques et une analyse d'un questionnaire adressé au personnel, ainsi que l'élaboration d'organigrammes pour les grands processus qui, de l'avis de l'Évaluation externe indépendante, jouent un rôle central dans les fonctions de l'Organisation.

Questions exigeant une étude approfondie

57. La liste ci-après n'est ni exhaustive ni même définitive, car la liste finale sera arrêtée sur la base d'une évaluation préliminaire réalisée par toute l'équipe chargée de la gestion, de l'administration et de la structure organisationnelle, lorsqu'elle tiendra ses premières réunions à

Rome et sur la base d'une première analyse de la documentation pertinente. En outre, il convient de souligner que l'évaluation est une activité en évolution continue, compte tenu de l'examen en parallèle de la réforme à la FAO et à l'ONU et la « mise à l'essai » actuelle de nouvelles structures décentralisées dans certains bureaux de la FAO; il est donc d'autant plus nécessaire que l'équipe puisse ajuster la liste des études approfondies en cours d'évaluation. La liste ci-après illustre les domaines proposés pour une analyse approfondie:

- **Ressources humaines:** Classement des postes, compétences et propositions d'élargissement des fourchettes de la CFPI, à la lumière notamment des essais effectués pour le régime commun des Nations Unies par le FIDA et le PAM; processus de recrutement et de nomination et objectifs, y compris répartition par nationalité et par sexe et liens entre la gestion des personnes et les décisions du personnel; mobilité et rotation (possibilités de rotation entre la FAO et d'autres organismes des Nations Unies); évaluation du comportement professionnel et possibilité de lier la rémunération aux résultats obtenus, conformément aux propositions de la CFPI, actuellement testées au FIDA et au PAM; programmes sur les ressources humaines et aptitude à encadrer une force de travail souple, compte tenu des exigences et contraintes du régime commun des Nations Unies; utilisation et coût des consultants dans les activités de la FAO, compte tenu des changements qui ont eu lieu en matière de modalités d'emploi d'experts à court terme.
- **Administration:** Sécurité et risque; analyse des activités potentielles et actuelles de travail administratif conjoint ou avec tierces parties à Rome ou ailleurs, y compris externalisation; mécanismes pour une réflexion collective sur le soutien administratif à fournir, compte tenu de la tendance à compartimenter ou à décentraliser les activités pour des raisons budgétaires; possibilité d'associer le Département de l'administration et des finances au renforcement des institutions nationales, comme suggéré dans les propositions de réforme du Directeur général.
- **Finances:** Questions liées au risque financier; flux de ressources dont dispose la FAO à la lumière des contributions ordinaires versées par les membres; incidence du passage prochain aux normes comptables internationales, y compris nécessité de prévoir des provisions pour les obligations après la cessation de service, y compris l'assurance-maladie; référencement des procédures financières et comptables; contrôle a posteriori, par rapport au contrôle préalable.
- **Budget:** Les atouts et faiblesses des différents instruments budgétaires, comme le Cadre stratégique, le Plan à moyen terme et le Programme de travail et budget (PTB); l'utilité et le coût-efficacité de la préparation de différents scénarios budgétaires; caractère approprié des instruments budgétaires existants pour la fixation des priorités. Le plan à moyen terme à évolution continue et son ajustement optimal par rapport au programme de travail et budget biennal; transparence et prise de décisions, en connaissance de cause, dans le processus budgétaire; bien-fondé des indicateurs de performance utilisés dans le budget selon l'approche de la gestion axée sur les résultats adoptée par le système des Nations Unies; référencement des processus budgétaires et de planification.
- **Les relations entre budget ordinaire et ressources extra-budgétaires** et la gestion des ressources extra-budgétaires, y compris : arrangements applicables à la réception de fonds; efficacité et souplesse des procédures; arrangements pour la reddition de comptes quant au fond; intégration des financements provenant de ressources extra-budgétaires et du programme ordinaire; référencement par rapport aux pratiques utilisées par d'autres organisations pour l'emploi et la gestion des financements volontaires.
- **Structure organisationnelle et gestion:** Adaptation de la structure aux besoins du programme (référence croisée avec les activités de l'équipe d'évaluation technique, l'évaluation de la gouvernance et les propositions de réforme du Directeur général); structure optimale pour appuyer une gestion déstratifiée; examen des pratiques optimales pour les structures de contrôle; structure décentralisée (référence croisée avec les activités de l'équipe d'évaluation technique, ainsi qu'avec les propositions de réforme du Directeur général; résultat de la formation à la gestion à la FAO, y compris participation

aux activités du centre conjoint de gestion (référence croisée avec la gestion des connaissances); direction – perceptions et réalité; adéquation des systèmes d'information de gestion (référence croisée avec les technologies de l'information).

- **Technologies de l'information:** Évaluation des risques au niveau des infrastructures des technologies de l'information; adéquation des infrastructures des technologies de l'information pour une gestion organisationnelle transparente et axée sur les connaissances (référence croisée avec les infrastructures); méthodologie de mise en application et objectifs pour le grand programme informatisé sur les ressources humaines, actuellement mis au point; nécessité d'incorporer les anciens systèmes dans l'architecture des systèmes financiers; aptitude des systèmes de technologies de l'information à appuyer les activités décentralisées.
- **Connaissances:** Modalités mises en oeuvre par la FAO pour encourager un environnement favorable aux connaissances; programmes de la FAO tournés vers l'extérieur dans le domaine des communications et de l'information du public, y compris programme des publications et programmes associés à des activités de mobilisation de fonds; degré d'intégration interne et externe de la gestion des connaissances (référence croisée avec l'équipe chargée de l'étude interorganisations et avec les besoins techniques des États membres); programmes de formation interne (référence croisée avec les ressources humaines); nature de la gestion dans un environnement favorable aux connaissances (référence croisée avec la gestion).

Lignes de force de l'enquête et contacts

58. La liste ci-après reste à ce stade une liste ouverte car des approches complémentaires pourraient se révéler souhaitables à mesure de l'évolution des travaux. L'équipe chargée de la gestion, de l'administration et de la structure organisationnelle examinera toutefois les questions suivantes:

- Des données seront tirées des systèmes existants de gestion du personnel de la FAO, des statistiques du personnel du Comité de haut niveau sur la gestion, des systèmes et rapports budgétaires et financiers de la FAO et des informations conservées par la Division des systèmes documentaires dans WAICENT.
- Une enquête sera réalisée auprès du personnel à l'aide de questionnaires qui seront envoyés à l'ensemble du personnel (il s'agira d'une activité de l'équipe de base car les questions devraient couvrir tous les aspects généraux de l'environnement de travail de la FAO). L'enquête sera réalisée auprès du personnel du Siège et des bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays.
- Les études réalisées auparavant au niveau des départements/divisions sur les besoins, les politiques et les problèmes seront rassemblées et examinées, tout comme les rapports d'évaluation interne, les rapports de vérification interne pertinents et les rapports du Commissaire aux comptes de la FAO.
- Des entrevues approfondies, structurées et semi-structurées, auront lieu avec tout le personnel du niveau directorial (D) et des catégories supérieures occupant des postes de gestion dans les départements et les divisions chargés de l'administration, de la gestion et de la structure organisationnelle et avec un large éventail de cadres responsables au Siège et dans les bureaux décentralisés.
- À un niveau plus général, l'équipe chargée de la gestion, de l'administration et de la structure organisationnelle tiendra des réunions avec des groupes de fonctionnaires au niveau des divisions, sélectionnés de manière à représenter une bonne section transversale des différents types d'emploi par fonction, nationalité et sexe. Les groupes thématiques comprendront:
 - du personnel de supervision de niveau P5 et P4
 - du personnel de niveau P3, P2 et P1
 - des agents des services généraux
 - au moins un groupe de consultants couvrant une vaste gamme de domaines

- Du personnel représentatif des unités de coordination du programme et des technologies de l'information dans les départements techniques (y compris les pêches et les forêts) sera également interviewé dans le cadre de groupes thématiques. Sur la base des conclusions des groupes thématiques et de l'enquête réalisée auprès du personnel, des entrevues individuelles plus approfondies pourraient se révéler nécessaires.
- Des documents précédents d'évaluation et d'autres matériels d'information pertinents seront également obtenus des services communs des Nations Unies, y compris: le Corps commun d'inspection (CCI), le Comité de haut niveau sur la gestion, le Comité de coordination des systèmes d'information des Nations Unies (CCSI), le Groupe des services d'achat interorganisations et la Commission de la fonction publique internationale (CFPI).
- Sur cette base, on établira une typologie, ou un ensemble de politiques, de pratiques et d'évaluations de pertinence, d'efficacité et d'efficience. La typologie sera alors utilisée pour un exercice de référencement avec plusieurs autres entités multilatérales. La référencement intéressera au moins deux autres organisations des Nations Unies, mais pourrait également s'étendre à des organisations ne faisant pas partie du système des Nations Unies afin de fournir une perspective plus large concernant les données rassemblées et de comparer l'efficacité de différents systèmes. S'agissant des organismes du système des Nations Unies, l'OMS et l'UNESCO seront prises comme référence car il s'agit d'institutions spécialisées qui sont en général similaires à la FAO du point de vue des effectifs et des fonctions programmatiques. De grandes études récentes réalisées par ces institutions sur des domaines intéressant l'évaluation pourraient également être passées en revue (comme l'Examen des Services d'achat de l'OMS de 1999).
- La typologie permettra également de formuler en détail les questions spécifiques portant sur l'administration, la gestion et l'organisation, questions qui seront utilisées lors de visites dans au moins deux bureaux régionaux, deux bureaux sous-régionaux et un nombre sélectionné de bureaux de pays. La sélection des bureaux à visiter sera coordonnée par l'équipe de base.

C. GOUVERNANCE

59. L'évaluation, si elle veut se tourner vers l'avenir, doit se poser les questions suivantes: quel est le type de FAO dont la communauté internationale a besoin aujourd'hui et quel type de FAO voudrait-elle voir à l'avenir? Du point de vue de la gouvernance, on ne peut pas répondre à ces questions en se limitant à la FAO. Une approche systémique s'impose car si certains problèmes de gouvernance rencontrés par la FAO sont spécifiques à l'Organisation, d'autres sont indéniablement à placer dans le contexte plus large de la gouvernance du système des Nations Unies. Le travail de l'Évaluation sur la gouvernance est donc étroitement lié aux travaux concernant la place de la FAO dans le système multilatéral. Une approche fortement intégrée sera assurée pour l'examen des deux questions.

60. En 1991, le rapport charnière connu sous le nom de second Projet nordique (« Les Nations Unies: questions et options ») a été présenté. Il reposait sur un certain nombre d'études prospectives et l'une de ses principales conclusions était que les institutions spécialisées des Nations Unies se trouvaient à un tournant de leur histoire, car le ciblage de leurs activités, leurs compétences de base et leur influence étaient en baisse. Cela s'expliquait essentiellement, selon le rapport, par une défaillance de la gouvernance collective, qui s'est constamment révélée incapable d'aboutir à des décisions claires sur les orientations stratégiques et les choix stratégiques, ainsi que par l'absence de décisions sur les politiques ou l'incohérence des décisions. Seize ans plus tard, les vues et les évaluations recueillies lors de la première série d'entrevues de l'Évaluation avec le personnel de la FAO et les gouvernements membres semblent indiquer que peu de choses ont changé, du moins en ce qui concerne la FAO. Cette observation n'est toutefois présentée que comme hypothèse de travail et elle devra faire l'objet d'un examen attentif et détaillé.

Problématiques et questions initiales

61. Il faudra examiner en détail la structure et les rôles des organes directeurs de la FAO (Conférence et Conseil). Il convient de souligner que parmi tous les organes de la FAO repris dans la liste des organes directeurs, seuls la Conférence et le Conseil ont des pouvoirs de prise de décisions. Les autres organes, qui font certes partie intégrante de l'institution, n'ont que des fonctions consultatives. Par le passé, un certain nombre de comités techniques de la FAO (pêches, forêts) se sont réunis au niveau ministériel. D'un point de vue de la gouvernance, il sera important de déterminer si les décisions prises lors de ces réunions ont été soumises pour approbation aux organes directeurs de la FAO ou ont été considérées comme des décisions finales. Il en va de même des décisions prises lors des Conférences régionales de la FAO.

62. L'analyse de la structure et des fonctions institutionnelles portera notamment sur les questions suivantes: comment sont intégrés les organes directeurs? Dans quelle mesure les organes directeurs sont-ils perçus comme étant inclusifs et représentatifs des intérêts de tous les membres de l'Organisation. Les organes directeurs sont-ils à même de prendre des décisions et de fixer des priorités? Existe-t-il des critères convenus, y compris au niveau de la transparence, pour la fixation des priorités? Existe-t-il des pouvoirs asymétriques en matière de gouvernance et, dans l'affirmative, comment cela affecte-t-il la confiance en l'Organisation? Les organes directeurs mesurent-ils leur propre efficacité et efficacité (mesure qui est devenue une pratique optimale type)? Quels seraient les avantages respectifs de différents systèmes de gouvernance institutionnelle? Comment se prennent les décisions sur les questions de fond à mettre à l'ordre du jour des organes directeurs? Comment situer la gouvernance de la FAO par rapport à celle d'autres organisations multilatérales? Est-il souhaitable et réalisable d'associer plus directement à la gouvernance de nouvelles entités tels les représentants de la société civile, comme c'est maintenant le cas dans certaines autres organisations multilatérales comme le Fonds mondial (de lutte contre le SIDA, la malaria et la tuberculose)? Dans l'affirmative, quelles seraient les modalités applicables? Les fonctions d'évaluation et de vérification sont-elles réalisées de façon adéquate et avec une indépendance suffisante et fournissent-elles aux organes directeurs des informations adéquates, fiables et suffisantes pour leur permettre de s'acquitter des responsabilités qui leur ont été assignées?

63. Une seconde série de questions concernant la gouvernance a trait aux relations existant entre la gouvernance et la direction. Quelle est la nature des relations existant entre la gouvernance et la direction à la FAO, selon les statuts et dans la pratique? Les rôles sont-ils clairement définis et appliqués? Les responsabilités sont-elles définies de manière claire et adéquate? Dans la pratique, la définition des objectifs et la fixation des politiques et des stratégies de l'Organisation se font-elles à l'initiative des organes directeurs ou de la direction? Existe-t-il des tensions et, dans l'affirmative, comment sont-elles réglées et résolues? Après l'effondrement d'ENRON, World Com et Arthur Anderson, de grands changements ont été introduits dans les rapports entre gouvernance et direction et pas seulement dans le secteur privé mais également appliqués, de plus en plus, dans les structures de fondations de bienfaisance et d'organisations non gouvernementales. Existe-t-il des « pratiques optimales » connues ou émergentes en la matière et pourraient-elles être éventuellement d'utilité et d'application pour la FAO?

64. Une troisième série de questions se rapporte aux relations entre la gouvernance de la FAO et celle de tout le système des Nations Unies, y compris les éléments informels de cette gouvernance, découlant de demandes et de mandats établis lors de conférences et de sommets mondiaux, ainsi que les relations formelles existant actuellement avec le Conseil économique et social et l'Assemblée générale et les éléments de la gouvernance de la FAO qui ont été cédés au « système commun », y compris au Tribunal de l'OIT.

65. Une quatrième série de questions se rapporte aux relations entre la gouvernance et la cohérence financière-budgétaire. Il faudrait tout d'abord évaluer, sur une période de temps représentative, la nature et les tendances des financements de la FAO (budget de base, financements extrabudgétaires, autres arrangements supplémentaires de financement). Parmi les

questions essentielles à poser dans ce domaine, on peut citer: dans quelle mesure les implications et conséquences des tendances relevées en matière de financement ont-elles été examinées, comprises et gérées par les organes directeurs? Comment les incidences ont-elles été examinées et les conséquences négatives minimisées? Comment les allocations financières dictent-elles les objectifs et activités de l'Organisation? Le processus d'établissement du budget tient-il compte des intérêts des membres de l'Organisation et est-il représentatif de ces intérêts? Une question spécifique concerne le régime de gouvernance des fonds fiduciaires confiés à la FAO. Le manque de financement a-t-il entraîné la réduction ou l'élimination de certaines activités traditionnelles de la FAO? Comment cela a-t-il affecté son rayonnement au niveau mondial?

66. Une cinquième série de questions se rapporte à l'efficacité des processus de gouvernance, y compris la délimitation des domaines de compétence des différents comités, leurs processus, procédures et traditions, leurs besoins en documents ainsi que leur calendrier par rapport au processus de décision de l'Organisation.

Méthodologie

a) Collecte d'informations, recherche et consultations

67. Une liste détaillée de matériel disponible est actuellement rassemblée en ce qui concerne non seulement les réunions et les débats des organes directeurs de la FAO (et de leurs Comités), mais également de ceux d'autres institutions utilisés à des fins de comparaison. Des informations sont également réunies sur la recherche théorique et pratique concernant la façon de voir actuellement la gouvernance, les structures et les pratiques semblant fonctionner le mieux, ainsi que la meilleure façon de mesurer ce critère et de juger de l'efficacité. On identifiera les lacunes au niveau de l'information et, le cas échéant, on recrutera des consultants à court terme chargés spécifiquement de les combler.

68. Ensuite, il y aura des entrevues structurées et semi-structurées et des consultations multiples avec les acteurs pertinents, qui peuvent être des parties prenantes ou des penseurs éminents sur les questions de gouvernance (par exemple gouvernements, donateurs, récipiendaires, ex-personnel de la FAO, ambassadeurs, chefs d'organisations internationales et régionales, société civile, groupes de réflexion). Un cadre détaillé assorti de directives précises sera préparé à cet effet. Il sera également possible de recourir à des techniques de groupes thématiques, mais cela dépendra des résultats du premier cycle d'entrevues. On examinera s'il est possible, souhaitable et éventuellement utile de recourir à des questionnaires structurés sur les questions de gouvernance. Une décision définitive à ce sujet sera également prise après le premier cycle d'entrevues. Quelle que soit la décision, un certain nombre de questions relatives à la gouvernance seront incorporées dans l'enquête plus générale faite auprès du personnel de la FAO dans le cadre de l'Évaluation et lors de la collecte d'informations au niveau des pays.

b) Études de cas

69. Il est prévu de réaliser un certain nombre d'études de cas, y compris de référencement, dans le cadre de l'examen de la gouvernance. Néanmoins, avant de prendre une décision à ce sujet et de structurer ces études de cas, il faudra aborder un certain nombre de questions qui fourniront des informations utiles au moment de choisir les études de cas:

- Une étude des décisions prises par les organes directeurs et d'autres comités consultatifs de la FAO au cours des dernières années (par exemple sur la base du Cadre stratégique, du PMT et des PTB) et leur suivi, afin de fournir une base solide pour la sélection de nos études de cas.
- Une étude des tendances concernant le financement du budget ordinaire par les membres de la FAO, la fourniture de ressources extrabudgétaires et les implications pour les principales questions abordées par l'Organisation.
- Une étude des propositions de réforme du système des Nations Unies et de leurs conséquences éventuelles sur le mandat et les activités de la FAO.

- Une analyse des arrangements de gouvernance interinstitutions sur une base régionale, en ce qui concerne par exemple les accords entre la FAO et l'IICA en Amérique latine (arrangements structurels, représentation et partage de programmes).
- Une analyse des mesures prises récemment concernant l'intensification de la décentralisation et ses implications pour la gouvernance.

D. LE RÔLE DE LA FAO DANS LE SYSTÈME MULTILATERAL

70. S'agissant du rôle de la FAO dans le système multilatéral, le cadre de référence adopté par le Conseil prévoit qu'en plus de la référenciation concernant les résultats obtenus par la FAO par rapport à des organisations comparables, l'examen de l'avantage comparatif de la FAO peut comprendre les éléments suivants:

- a) L'architecture internationale dans les domaines relevant du mandat de la FAO et dans les domaines où s'expriment les principaux besoins et priorités des pays membres et qui :
 - i) sont pris en compte de façon insuffisante pour le moment par le système international;
 - ii) bénéficient d'une couverture suffisante sans aucune contribution de la FAO;
 - iii) sont couverts de manière inefficace en raison notamment de la concurrence ou du manque de partenariat entre les organisations.
- b) La mesure dans laquelle les domaines relevant du mandat de la FAO sont clairs et respectés par d'autres partenaires du système multilatéral, y compris la durabilité des interventions d'autres institutions dans les domaines relevant du mandat de la FAO.
- c) Les relations entre la FAO et d'autres organismes du système des Nations Unies au niveau des organes directeurs et de la haute direction et les liens avec les décisions des organes principaux du système des Nations Unies et avec le Secrétaire général.
- d) La collaboration et l'intégration au niveau des partenariats, notamment:
 - i) la participation et la contribution aux mécanismes centraux de coordination et de partenariat du système des Nations Unies;
 - ii) les activités au niveau des pays (y compris le PNUAD, les stratégies pour la réduction de la pauvreté et la collaboration dans le cadre des équipes de pays de l'ONU);
 - iii) le partenariat avec les organisations internationales basées à Rome qui s'occupent d'alimentation et d'agriculture (FIDA et PAM);
 - iv) la collaboration sur les traités et les travaux concernant les cadres réglementaires internationaux;
 - v) la collaboration sur la recherche et ses applications (par exemple, avec le GCRAI);
 - vi) les programmes techniques basés sur la collaboration;
 - vii) la collaboration pour la création d'un savoir mondial facilement accessible;
 - viii) la collaboration avec les organisations multilatérales non gouvernementales; et la collaboration avec les organisations régionales.

Problématiques et questions initiales

71. Quatre séries de questions découlent du cadre de référence ci-dessus:
- a) Qu'est-ce qui a changé, est en train de changer ou changera probablement dans l'architecture d'ensemble du développement international et quelles sont les implications pour la FAO? Notamment, quelles sont les implications des efforts de réforme à l'échelle du système des Nations Unies, spécialement en ce qui concerne les trois organismes basés à Rome, ainsi que des arrangements de coordination au niveau des pays (par exemple, stratégies pour la réduction de la pauvreté, PNUAD, « One UN », le rôle des représentants résidents des Nations Unies, les faits nouveaux concernant les « entités plus strictement gérées », etc.).

- b) Qui fait quoi actuellement (programmes techniques, recherche, fixation de normes et de règles, mise en place de bases de connaissances au niveau mondial) dans les domaines relevant du mandat de la FAO? Quand la FAO a été créée il y a soixante ans, elle était une organisation *sui generis*. C'est loin d'être le cas de nos jours. Il existe maintenant une myriade d'institutions et d'arrangements institutionnels et un grand nombre de sources de services analogues. La FAO a-t-elle des avantages comparatifs dans ce contexte en évolution? Quels sont-ils et comment sont-ils déterminés, jugés et mesurés? La FAO comprend-elle clairement quels sont ses avantages comparatifs? Comment vérifie-t-elle et valide-t-elle ces avantages?
- c) Quels sont le niveau et la qualité de la participation de la FAO aux principaux efforts en cours afin d'améliorer la cohérence du développement, de créer des partenariats plus solides et plus durables entre les organisations de développement international, les gouvernements, les acteurs non gouvernementaux et le secteur privé et d'harmoniser les politiques, pratiques et arrangements organisationnels, notamment au niveau des pays? Comment la FAO prend-elle ses décisions en matière de partenariat et quelles sont les preuves montrant que la FAO est un partenaire apprécié? Quelle mobilisation interne a eu lieu en réponse aux résolutions du Conseil économique et social? Quelles sont les principales perceptions et vues des autres acteurs du système des Nations Unies concernant la FAO? Le fait que la FAO n'ait pas été appelée à jouer un rôle important lorsque le Secrétaire général a créé un groupe indépendant pour faire rapport sur « la réalisation des promesses et du potentiel de l'agriculture africaine » a-t-il un caractère significatif?
- d) Quelles sont les demandes effectives des États Membres dans les domaines relevant du mandat de la FAO? Comment sont-elles définies? Ont-elles changé ou sont-elles sur le point de changer? Quels sont leurs rapports avec une plus grande cohérence à l'échelle de tout le système? S'il existe des lacunes au niveau de la cohérence, la direction de l'Organisation peut-elle y remédier ou ces lacunes sont-elles dues à des demandes concurrentes et non conciliées émanant des États Membres?

Méthodologie

72. Pour tenter de répondre à ces groupes de questions, l'évaluation aura recours à plusieurs méthodes et approches, comme suit:

- Réaliser un exercice de cartographie détaillée des acteurs et des activités dans les domaines relevant du mandat de la FAO. Le Groupe de gestion des politiques d'Oxford a entrepris à cet égard un exercice initial qui pourra se révéler une base utile. Il faudra en premier lieu énumérer tous les principaux domaines d'activité de la FAO. Ensuite, on élaborera un instrument d'enquête pour obtenir des aperçus d'activité dans une gamme d'autres organisations et on cherchera à appliquer l'enquête à tous les principaux acteurs, y compris par exemple le GCRAI, de grandes ONG internationales (s'occupant à la fois du développement et de l'environnement), de nouveaux partenariats intergouvernementaux, comme le Groupe de travail sur la haute mer de l'OCDE, récemment créé, le Forest Stewardship Council, de nouvelles initiatives de partenariat international, comme l'Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition et l'Initiative Micronutriments, et les nombreuses organisations intergouvernementales fournissant des biens publics normatifs au niveau régional et mondial, comme l'OIE, les organisations internationales chargées de produits de base et les organismes de pêches. Avant sa distribution, l'instrument d'enquête sera testé, on en vérifiera la clarté et la précision lors de réunions face à face avec un petit nombre d'organisations choisies de façon aléatoire et un système de notation sera défini. Le travail sera complété par la collecte et l'analyse des principaux rapports (programmes et conférences), d'études et d'évaluations générales concernant les travaux des organisations visées par l'enquête.
- Prendre les résultats de l'exercice de cartographie comme modèle pour des entrevues de suivi qui seront réalisées avec un échantillon structuré d'organisations visées par

l'enquête, choisies selon une formule aléatoire. Ces entrevues ne se limiteront pas à la classification des zones de convergence et divergence ou à l'identification d'autres sources fournissant des services analogues; elles porteront aussi sur des questions telles que stratégies et plans à plus long terme, projections du niveau et de la prévisibilité des financements pour d'autres fournisseurs de services que la FAO et possibilités pour la FAO de conclure des arrangements de partenariat neufs et durables. Les résultats combinés de ces deux activités seront alors testés par triangulation et l'on cherchera à obtenir les réactions d'une section transversale des parties prenantes de la FAO.

- Une autre série de vérifications et de validations aura lieu dans le cadre des examens portant sur les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays. On cherchera à solliciter les vues et les évaluations de scientifiques, techniciens, administrateurs et gestionnaires nationaux, ainsi que celles d'autres organismes internationaux de développement résidents et d'autres organisations non gouvernementales concernant le rôle et l'avantage comparatif de la FAO dans le système global de développement. Dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra, cela comprendra également un examen comparatif des résultats signalés au niveau des pays en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la faim et la malnutrition.
- Des vérifications similaires auront lieu au niveau national, à la fois dans les pays développés et dans ceux en développement, concernant les biens publics normatifs vraiment mondiaux fournis par l'Organisation.
- Des relations de travail étroites ont été établies avec le Groupe de haut niveau sur les entités strictement gérées; les résultats de ses enquêtes et les changements qu'il recommande en ce qui concerne l'architecture des Nations Unies pour le développement international seront incorporés dans l'analyse de l'Évaluation.
- Plusieurs des grands organismes donateurs (par exemple Royaume-Uni, Pays-Bas, Canada et Suède) ont effectué ou sont en train d'effectuer des analyses de stratégies et de politiques sur la façon de renforcer le multilatéralisme dans le monde actuel en pleine évolution, y compris par une disponibilité nettement accrue de financements au titre de l'aide publique au développement. Un exercice analogue est en cours à l'OCDE/CAD et une grande étude pleinement indépendante (« New Rules Coalition ») sur les besoins futurs et les modalités du financement du développement (et sur le rôle du multilatéralisme à cet égard) est en cours depuis plus de trois ans avec la participation d'une large gamme de groupes de réflexion et d'autres acteurs. L'Évaluation se mettra en contact avec toutes ces initiatives et tentera d'identifier les questions et évolutions qui peuvent avoir une incidence sur le rôle futur de la FAO. Le modèle issu de l'exercice de cartographie sera à nouveau utilisé pour structurer les questions et les problèmes à examiner et assurer l'application d'une approche cohérente et comparable pour tous ces acteurs.
- En outre, on s'efforcera d'obtenir une section transversale des principales perceptions et perspectives concernant la FAO en tant que partenaire et concernant la participation de l'Organisation aux activités réalisées à l'échelle de tout le système des Nations Unies, dans le cadre d'entrevues avec les principaux acteurs du système des Nations Unies et d'une analyse de documents relatifs à la participation.

IV. EXAMENS AU NIVEAU DES BUREAUX RÉGIONAUX, SOUS-RÉGIONAUX ET DE PAYS

73. L'Évaluation procédera à des examens de terrain intéressant environ 22-25 bureaux de pays, au moins deux bureaux régionaux et deux bureaux sous-régionaux. Outre des évaluateurs expérimentés, la plupart des équipes régionales actuellement constituées comprendront des spécialistes reconnus de l'agriculture, provenant des différentes régions. Au moins un membre de l'équipe de base fera partie des équipes régionales. Lors de la sélection des bureaux à visiter, on s'efforcera d'assurer une large représentativité des opérations de la FAO (portée, niveau d'intervention et diversité). Le nombre de pays par région sera déterminé approximativement en fonction de l'importance relative des activités de la FAO dans cette région. Ainsi, des visites sont prévues dans environ huit pays africains, cinq-six pays d'Asie, cinq-six pays d'Amérique latine et des Caraïbes, deux pays du Proche-Orient, un pays d'Asie centrale et un pays d'Europe hors UE. La sélection des pays à l'intérieur de ces groupes se fera en appliquant des techniques d'échantillonnage stratifié tenant compte: i) de l'ampleur du programme de la FAO dans le pays (à l'exclusion des opérations d'urgence); ii) du pourcentage de la population totale souffrant de sous-alimentation; et iii) du pourcentage de la population totale travaillant dans le secteur agricole. Des pondérations ou segmentations en fonction de la population totale seront également nécessaires sinon seuls les pays à faible population seraient sélectionnés. Des pondérations de la population seront également appliquées.

74. Un modèle sera préparé pour orienter toutes les visites dans les pays. Il sera établi notamment sur la base des résultats des études mondiales, de la cartographie multilatérale, des analyses des questions administratives et de la référencement ainsi que des études de cas sur la gouvernance. Il indiquera une large gamme de questions fondamentales à examiner au niveau du pays et les hypothèses à tester. Toutes les questions ne seront bien sûr pas applicables à tous les pays. Le modèle doit toutefois garantir l'adoption d'approches comparables et la comparabilité des résultats. Des rapports synthétiques seront préparés pour chaque visite par pays, selon un mode de présentation commun.

75. En outre, nombre de visites et d'entretiens avec les organismes donateurs et avec les usagers des produits normatifs de la FAO, du Sud comme du Nord, sont prévus dans le cadre de l'évaluation.

V. RISQUES ET GESTION DU RISQUE

76. Une question souvent posée au cours des premières entrevues organisées dans le cadre de l'Évaluation concernait les risques de l'évaluation et les mesures permettant d'y faire face. Selon l'équipe de base, on peut distinguer cinq grandes catégories de risque.

77. Il est évident que le premier domaine de risque réside dans la combinaison d'objectifs très ambitieux et d'un calendrier très serré. Si des mesures appropriées ne sont pas prises dès le début, cette combinaison de facteurs pourrait avoir une incidence négative sur la complétude des travaux et leur achèvement dans les délais prescrits. Les approches suivies par l'équipe de base et présentées dans le présent document visent spécifiquement à maîtriser ces risques. Les approches à facettes multiples (à savoir examens au niveau mondial par des spécialistes reconnus et cartographie des compétences de base des institutions) seront appliquées au début de l'évaluation afin de définir rapidement les questions fondamentales. Comme indiqué auparavant, les contrats auront déjà été signés ou seront en cours de négociation avec environ 80 pour cent des consultants spécialisés et des techniciens requis. La plupart des activités prévues dans chacun des quatre grands domaines de travail ont été placées de manière séquentielle dans un cadre de chemin critique mensuel. Cela permettra de suivre en permanence les progrès accomplis et, le cas échéant, de procéder à des ajustements et de prendre des mesures correctives. La coordination de toutes ces activités représente un défi impressionnant, compte tenu du grand nombre d'acteurs concernés et du fait que les membres de l'équipe de base sont dispersés sur quatre continents différents. Les différentes équipes de spécialistes (études sectorielles et régionales) et l'équipe de base devront donc se réunir selon un calendrier précis (dont les derniers détails sont actuellement précisés; par exemple, l'équipe chargée de la gouvernance se réunira à Rome à la mi-mai, l'équipe chargée de la gestion de l'administration et de la structure organisationnelle à la fin de mai, les spécialistes sectoriels en juillet, etc). De plus, cinq membres de l'équipe de base feront des mises au point bihebdomadaires. Finalement, une équipe composée d'assistants de recherche (initialement cinq personnes) a été recrutée pour fournir un appui essentiel tout au long de l'évaluation.

78. Un autre risque important tient à la disponibilité des financements pour l'Évaluation. L'Annexe IV du cadre de référence suggère un budget total de 4 283 000 dollars EU, qui devra provenir entièrement de contributions extrabudgétaires. Au début de mai, le montant promis à ce jour ou approuvé n'était que de 3 047 000 dollars EU. Cela signifie que les contrats et les engagements financiers connexes ne pouvaient être faits que jusqu'en décembre 2006. Il faudra toutefois un financement complet pour réaliser toute la gamme des activités et des processus indiqués dans le présent rapport initial. Si les financements complémentaires requis ne sont pas disponibles en décembre, deux options se présentent: i) la portée des travaux devra être fortement modifiée et le calendrier actuel ne pourra probablement pas être respecté ou ii) l'ensemble du projet devra être avorté. Ce risque se situe complètement en dehors du contrôle de l'équipe de base et de son chef.

79. Un troisième risque est évidemment lié à la maîtrise des coûts et au contrôle budgétaire. À cet égard, un système de gestion stricte du budget est actuellement mis en place afin d'assurer à la fois des contrôles a priori sur la base des engagements et des bilans cumulatifs des dépenses. En outre, dans la plupart des cas, les contrats ont été établis à prix fixe, ce qui réduit les obligations conditionnelles. Une entreprise de cette ampleur comporte inévitablement des dépenses imprévues et il n'est pas possible d'exclure entièrement les gros risques, mais les mesures de maîtrise des coûts et de contrôle budgétaire devraient réduire au minimum tout risque de dépassement des coûts.

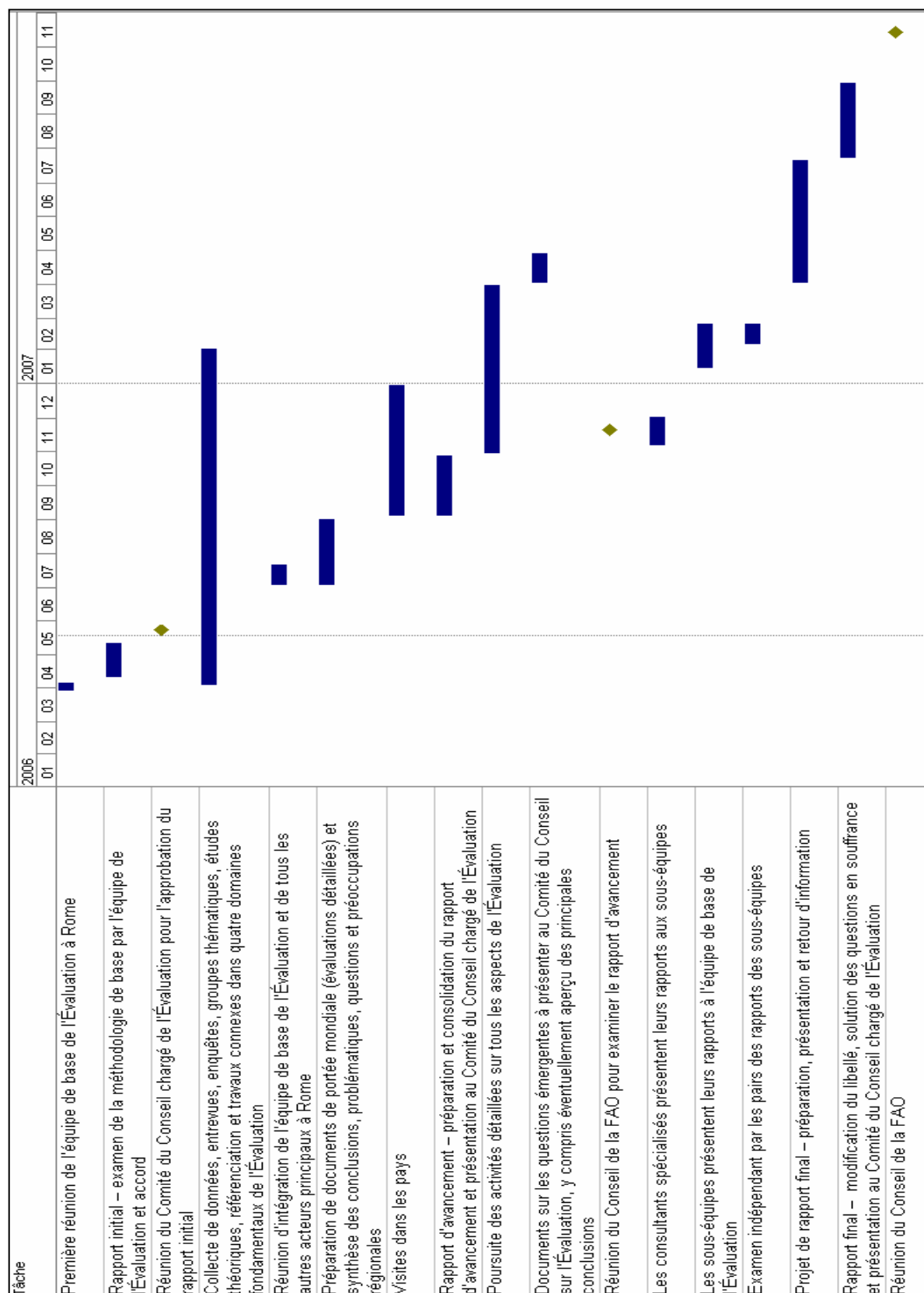
80. Un quatrième domaine de risque est lié aux rapports continus que l'on pourrait attendre de l'Évaluation. L'Évaluation a fait naître des attentes élevées, et c'est tout à fait normal. Plusieurs demandes ont déjà été reçues de représentants de pays qui souhaitaient recevoir en permanence et au coup par coup des rapports sur les conclusions et recommandations de l'Évaluation. De tels

rapports seraient toutefois incompatibles avec le principe de base du cadre de référence, qui prévoit une évaluation approfondie, intégrée et formant un tout. La présentation de rapports séparés supposerait nécessairement que les résultats obtenus dans un domaine n'aient aucune incidence sur les résultats d'un autre domaine et ne les modifient pas – parfois du tout au tout – ce qui est une hypothèse risquée. Enfin, cette démarche entraînerait de très fortes augmentations des coûts de transaction pour l'ensemble de l'exercice, avec les risques que cela suppose pour le respect des délais fixés pour le projet. Comme prévu dans le cadre de référence, l'ensemble du processus doit tendre au respect du cadre de référence et des exigences en matière d'assurance de qualité et veiller à ce que le projet soit réalisé dans les limites du budget imparti. On peut espérer que le présent rapport initial sera une première étape sur cette voie. D'autres grandes étapes comprennent:

- Un rapport d'avancement, comprenant des rapports sur les domaines individuels couverts par l'Évaluation, à présenter au Comité du Conseil chargé de l'Évaluation au moins un mois avant la réunion du Conseil de novembre; à cette époque, il faudra faire le point des ressources financières globales disponibles grâce aux contributions extrabudgétaires.
- Un rapport sur les « questions émergentes », à présenter en avril 2007. Il donnera un aperçu de la structure du rapport final et présentera une vue d'ensemble des principales questions et observations émergeant de l'étude. Il tentera également de donner une idée des principales conclusions, même si celles-ci devront encore être réexaminées par l'équipe de base. Un atelier ou des ateliers devraient être organisés à Rome pour examiner ce document et obtenir des informations en retour.
- Un projet de rapport en juillet 2007.
- Le rapport final en septembre 2007.

81. Un cinquième risque, évoqué par de nombreux membres de l'équipe de base, est la relation existant entre l'Évaluation externe indépendante et la mise en oeuvre des réformes. L'Évaluation est chargée spécifiquement, aux termes de son cadre de référence, de déterminer si les propositions actuelles de réforme institutionnelle sont appropriées et adéquates dans les quatre domaines visés: programmes, structures et opérations du Siège, structures et opérations du terrain et rationalisation générale de l'administration de la FAO. Des représentants des pays se sont toutefois déjà inquiétés du fait que les conclusions et recommandations de l'Évaluation pourraient ne pas aller dans le même sens que certaines des propositions de réforme actuellement mises en oeuvre. D'autres préoccupations ont été exprimées concernant le décalage entre les processus de réforme en cours et le calendrier de l'Évaluation externe indépendante. Ces inquiétudes sont tout à fait fondées car il n'est pas à exclure que les conclusions de l'Évaluation divergent – même très nettement – des éléments de base prévus dans les propositions de réforme actuelles. Il faut toutefois signaler également que les conclusions de l'Évaluation pourraient venir renforcer les propositions de réforme et appeler à les mettre en oeuvre de toute urgence. Dans cette éventualité, tout retard dans la mise en oeuvre des réformes en attendant les résultats de l'Évaluation pourrait comporter des coûts d'opportunité. Le problème est qu'il n'est pas possible de préjuger les résultats de l'Évaluation. S'il y a de grands risques dans ce domaine, il s'agit de risques au niveau de la gouvernance et de la direction et pas de risques qui peuvent être conjurés par des mesures de gestion prises par l'équipe d'évaluation.

VI. CALENDRIER INDICATIF: PRINCIPALES ÉTAPES



VII. BUDGET INDICATIF

82. À ce stade, le budget est purement indicatif puisque ni les voyages, ni les missions de consultants n'ont été finalisés; en outre, il ne sera possible de définir avec précision les besoins pour les différents domaines d'activité qu'à l'achèvement d'une bonne partie des travaux initiaux. Le budget est fondé sur les meilleures estimations possibles des activités requises pour l'Évaluation, telles qu'elles sont résumées dans le présent rapport initial. Il est prévu de gérer les ressources dans les limites des grandes enveloppes budgétaires indiquées ci-dessous; la répartition entre les voyages, les missions de consultants, etc. pourra varier, mais on veillera à respecter les allocations aux quatre grands domaines de travail, qui sont chacun placés sous la responsabilité d'un membre de l'équipe de base. Les fonds nécessaires à la réalisation de l'Évaluation seront gérés sous la supervision du chef d'équipe alors que les fonds pour le Comité du Conseil chargé de l'Évaluation et pour l'appui administratif central seront gérés par le Secrétariat. Les fonds disponibles seront décaissés dans l'ordre de priorité des engagements (contrats) et le budget indique les fonds dépensés à la date des engagements, dès qu'une obligation contractuelle est assumée (par exemple, les fonds pour les honoraires des consultants de l'équipe de base ont déjà été engagés pour le reste de cette année et seront engagés à la fin de 2006 pour 2007, alors que les fonds pour les voyages sont engagés quelques semaines avant chaque voyage).

Budget provisoire de l'Évaluation externe indépendante – en milliers de dollars EU (chiffres indiqués à la date de l'engagement contractuel)							
	2006			2007			Total
	2 ^e trimestre	3 ^e trimestre	4 ^e trimestre	1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre	3 ^e trimestre	
Budget géré par l'équipe chargée de l'Évaluation	1 074 000	976 000	784 000	352 000	100 000	13 000	3 299 000
Travaux réalisés directement par le chef de l'équipe de base	192 000	265 000	227 000	170 000	30 000	13 000	897 000
Voyages et honoraires du chef d'équipe	130 000	18 000	130 000	18 000	18 000	6 000	320 000
Appui à la recherche, voyages et honoraires	50 000	65 000	65 000	120 000			300 000
Voyages et honoraires des consultants		150 000					150 000
Imprévus		20 000	20 000	20 000			60 000
Téléconférences, etc.	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000		25 000
Dépenses administratives diverses	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	7 000	42 000
Travail technique de la FAO	474 000	383 000	167 000	27 000	23 000	0	1 074 000
Voyages et honoraires du membre de l'équipe de base	122 000	28 000	62 000	17 000	18 000		247 000
Voyage et honoraires des spécialistes techniques (14)	170 000	150 000	40 000				360 000
Voyages et honoraires des spécialistes régionaux (5)	150 000	150 000	30 000				330 000
Groupes thématiques, etc. (voyages, honoraires, téléconférences)		20 000	25 000				45 000
Appui à la recherche	27 000	25 000					52 000
Autres	5 000	10 000	10 000	10 000	5 000		40 000
Administration, organisation, etc.	168 000	147 000	152 000	48 000	13 000	0	528 000
Voyages et honoraires du membre de l'équipe de base	84 000	8 000	46 000	8 000	8 000		154 000
Voyages et honoraires des spécialistes techniques (3)	62 000	116 000	92 000				270 000
Appui à la recherche	16 000	17 000	9 000	35 000			77 000
Autres	6 000	6 000	5 000	5 000	5 000		27 000
Gouvernance	108 000	92 000	125 000	58 000	17 000	0	400 000
Voyages et honoraires du membre de l'équipe de base	78 000	11 000	38 000	14 000	14 000		155 000
Voyages et honoraires des consultants techniques (2)	25 000	30 000	23 000				78 000
Groupes thématiques, etc. (voyages, honoraires, téléconférences)		18 000	36 000	36 000			90 000
Appui à la recherche		25 000	20 000				45 000
Autres	5 000	8 000	8 000	8 000	3 000		32 000
Le rôle de la FAO dans le système multilatéral	132 000	89 000	113 000	49 000	17 000	0	400 000
Voyages et honoraires du membre de l'équipe de base	78 000	11 000	38 000	14 000	14 000		155 000
Voyages et honoraires des consultants techniques (2)	25 000	27 000	20 000				72 000
Groupes thématiques, etc. (voyages, honoraires, téléconférences)		18 000	27 000	27 000			72 000
Appui à la recherche	24 000	25 000	20 000				69 000
Autres	5 000	8 000	8 000	8 000	3 000		32 000

Budget provisoire de l'Évaluation externe indépendante – en milliers de dollars EU (chiffres indiqués à la date de l'engagement contractuel)							
	2006			2007			Total
	2 ^e trimestre	3 ^e trimestre	4 ^e trimestre	1 ^{er} trimestre	2 ^e trimestre	3 ^e trimestre	
Budget géré centralement pour l'Évaluation	387 202	129 819	102 170	166 723	117 021	196 574	1 099 011
Conseillers en assurance qualité	19 000	19 000	15 000	50 000	0	0	103 000
Honoraires et voyages	19 000	19 000	7 000	38 000			83 000
Appui			8 000	12 000			20 000
Appui administratif	240 530	4 000	4 000	85 600	4 000	4 000	342 130
Opérations d'évaluation - administrateur/chercheur	107 000			52 000			159 000
Appui administratif (1,5)	118 530			29 600			148 130
Autres, y compris matériel	15 000	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	35 000
Réunions du Comité du Conseil chargé de l'Évaluation, y compris traduction et interprétation	40 000	40 000	30 000		100 000	180 000	390 000
Appui administratif central de la FAO	87 672	66 319	53 170	31 123	13 021	12 574	263 881
Total général	1 461 202	1 105 319	886 170	518 723	217 021	209 574	4 398 011