

Février 2014



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

F

Conférence régionale de la FAO pour l'Afrique

VINGT-HUITIÈME SESSION

Tunis (Tunisie), 24-28 mars 2014

ÉVALUATION DU BUREAU RÉGIONAL ET DES BUREAUX SOUS- RÉGIONAUX DE LA FAO POUR L'AFRIQUE

Résumé

En 2013, une équipe indépendante d'experts a procédé à une évaluation des bureaux de la FAO dans la région Afrique, visant en particulier à mesurer l'incidence que le processus de décentralisation mis en œuvre au sein de l'Organisation avait eue sur la capacité de celle-ci à s'acquitter de son mandat au niveau des pays. Dans l'ensemble, il a été constaté que les responsabilités et les pouvoirs avaient été décentralisés dans une large mesure (surtout au niveau du Bureau régional), mais que ce transfert ne s'était pas accompagné d'un accroissement correspondant des ressources financières et humaines. Toutefois, en dépit de ces lourdes contraintes, les bureaux de la FAO et leur personnel avaient apporté de précieuses contributions à tous les niveaux et il existait encore une importante marge de manœuvre pour améliorer l'efficacité de l'Organisation. À cette fin, l'équipe a formulé 15 recommandations à l'intention de la direction concernant les changements à apporter au niveau des pays, aux échelons sous-régional et régional et au Siège. En bref, les changements préconisés par l'équipe d'évaluation sont les suivants:

Au niveau des pays: il s'agit d'assurer un meilleur ciblage des programmes de pays de la FAO, ainsi que la mise à profit des connaissances spécialisées de l'Organisation et de ses avantages comparatifs, et cela grâce à une planification annuelle des activités plus réfléchie, au renforcement des compétences du personnel, à une grande souplesse en termes de financement, à la mobilisation de ressources, à la reconnaissance de l'excellence et à une meilleure intégration de l'ensemble des activités de la FAO relevant de la responsabilité du bureau de pays.

Au niveau régional: il est nécessaire de privilégier la concertation de haut niveau et l'élaboration des politiques en partenariat avec les organisations régionales, tout en apportant un meilleur soutien aux autres bureaux décentralisés moyennant une supervision plus étroite et un appui plus direct. S'agissant des équipes techniques en place dans les bureaux sous-régionaux, il a été recommandé que les équipes multidisciplinaires accordent une plus grande attention aux activités menées au niveau des pays et que des partenariats spécifiques plus solides soient noués avec les communautés économiques régionales. Afin de concrétiser les changements préconisés, on mettra sur des équipes élargies, plus solides et assurant une plus vaste palette de compétences. À cet effet, il conviendra de regrouper les fonctionnaires techniques dans deux équipes (au lieu des quatre actuelles), tout en tirant un meilleur parti des compétences du personnel national et régional grâce à

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mj562f

un élargissement du réseau technique.

Au niveau du Siège: l'équipe d'évaluation a insisté sur la nécessité de réduire les coûts de transaction actuellement liés à l'exécution du programme grâce à des orientations et des processus internes clairs et rationalisés, fondés sur les principes de la délégation des pouvoirs et du contrôle à posteriori. Enfin, il a été indiqué que, dans le cadre de la réflexion associée à la série complète des évaluations régionales portant sur les bureaux décentralisés de la FAO, la Direction et les organes directeurs souhaitent peut-être envisager de modifier la répartition des ressources en faveur des bureaux décentralisés compte tenu de leur désir de renforcer les activités au niveau des pays.

L'Évaluation du Bureau régional et des bureaux sous-régionaux de la FAO pour l'Afrique a été présentée au Comité du Programme à sa cent quatorzième session tenue en novembre 2013 (document intitulé «Évaluation du Bureau régional et des bureaux sous-régionaux de la FAO pour l'Afrique - Résumé», publié sous la cote PC 114/2), conjointement avec la réponse de la Direction (publiée sous la cote PC 114/2 Sup.1). Ces deux documents peuvent être téléchargés au format pdf en cliquant sur les liens suivants:

PC 114/2: <http://www.fao.org/docrep/meeting/029/mi073f.pdf>

PC 114/2 Sup.1: <http://www.fao.org/docrep/meeting/029/mi543f.pdf>.

Le texte intégral du rapport d'évaluation est disponible à l'adresse suivante:

<http://www.fao.org/evaluation/oed-documents-and-reports/oed-search/fr/>. Pour consulter le rapport dans les différentes langues de l'Organisation, voir les pages: <http://www.fao.org/bodies/pc/pc114/fr/> (documents du Comité du Programme) et <http://www.fao.org/bodies/council/cl148/fr/> (documents du Conseil).

On trouvera le point de vue du Conseil sur le rapport d'évaluation au point a) du paragraphe 10 du rapport de la cent quarante-huitième session du Conseil (publié sous la cote CL 148/REP et disponible à l'adresse <http://www.fao.org/docrep/meeting/029/MJ274f.PDF>).

Questions portées à l'attention de la Conférence régionale

Conformément aux recommandations formulées par le Comité du Programme à sa cent douzième session (CL 145/6, paragraphe 4.b)) concernant les modalités à suivre pour réaliser des économies tout en garantissant un accès adéquat aux informations contenues dans les rapports d'évaluation, le document ARC 14/6 consiste en un résumé exhaustif traduit dans toutes les langues de l'Organisation, tandis que le rapport d'évaluation est publié dans sa version intégrale, aussi bien dans la langue originale qu'en français, sur le site web de la FAO consacré à l'évaluation.

Orientations demandées à la Conférence régionale

- La Conférence régionale souhaitera peut-être faire connaître son point de vue et donner des indications sur les principales questions abordées dans le rapport d'évaluation et dans la réponse de la Direction, ainsi que sur les mesures proposées par cette dernière pour donner suite aux recommandations formulées dans le rapport.
- En particulier, dans la réponse de la Direction au rapport d'évaluation, la FAO a accepté sur le principe la recommandation 3.1 - «Agrandir les équipes techniques sous-régionales et élargir leur palette de compétences». La Direction a néanmoins renvoyé aux organes directeurs toute décision visant à modifier le nombre des bureaux sous-régionaux et/ou leur emplacement. De ce fait, les Membres de la Conférence régionale sont invités à examiner plus particulièrement la proposition de réunir dans deux équipes le personnel technique en poste dans les quatre bureaux sous-régionaux actuels, et à donner des indications à ce sujet.

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

Masahiro Igarashi, Directeur du Bureau de l'évaluation, Masahiro.Igarashi@fao.org

Septembre 2013



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

F

COMITE DU PROGRAMME

Cent quatorzième session
Rome, 11-15 novembre 2013
Évaluation du Bureau régional et des Bureaux sous-régionaux de la FAO pour l'Afrique
RÉSUMÉ

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

M. Daniel Gustafson
Directeur général adjoint (Opérations)
Fonctionnaire responsable, Bureau de l'évaluation
Tél.: (06) 570-56320

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mi073f



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

Bureau de l'évaluation

Évaluation du Bureau régional et des Bureaux sous-régionaux de la FAO pour l'Afrique

Rapport final d'évaluation – Résumé

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

Bureau de l'évaluation (OED)

Le présent rapport est disponible en version électronique à l'adresse suivante:
<http://www.fao.org/evaluation>

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

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

© FAO 2013

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

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

Pour obtenir de plus amples informations sur le présent rapport, prière de contacter:

M. le Directeur du Bureau de l'évaluation (OED)
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Rome (Italie)
Courriel: evaluation@fao.org

Messages clés pour l'avenir

- **Les bureaux de pays sont la clé du succès de la FAO**
- **Des équipes techniques multidisciplinaires plus solides et plus axées sur la demande**
- **Intensification de l'appui administratif et opérationnel régional et surveillance des bureaux de pays**
- **Pleine exploitation des possibilités de financement extrabudgétaire**
- **Dialogue ciblé sur les politiques**
- **Appui renforcé aux institutions panafricaines**

1 Généralités

ES1. Cela fait près de vingt ans que la FAO mène un processus de décentralisation dans le but d'avoir un impact maximal au niveau des pays. La première phase de ce processus a débuté en 1994, par le renforcement des bureaux régionaux et la création de nouveaux bureaux sous-régionaux de par le monde, et notamment un au Zimbabwe. La deuxième phase, lancée en 2005, portait à la fois sur l'augmentation du nombre de bureaux sous-régionaux et sur le transfert progressif de différentes fonctions et responsabilités vers les bureaux décentralisés. En Afrique, trois bureaux sous-régionaux supplémentaires ont été créés – au Gabon, au Ghana et en Éthiopie – en 2007. Dans la région, la structure compte ainsi quatre bureaux sous-régionaux et un bureau régional. Par ailleurs, des fonctions et responsabilités supplémentaires en matière de définition des priorités, de planification et d'allocation des ressources financières, de gestion des ressources humaines et de gestion administrative, d'appui technique et d'opérations du programme de terrain et de mobilisation des ressources ont été progressivement transférées de 2008 à 2012, le gros des changements étant survenu en 2010.

ES2. À sa cent sixième session, tenue en avril 2011, le Comité du Programme de la FAO a reçu le rapport d'évaluation du Bureau régional et du Bureau sous-régional de la FAO pour le Proche-Orient, ainsi que la réponse de la direction. Le Comité du Programme s'est félicité de la qualité du rapport, dont il a souligné l'importance, et il a recommandé que des évaluations analogues soient menées dans toutes les autres régions. En conséquence, le Comité du Programme a demandé au Bureau de l'évaluation de la FAO (OED) de procéder à une évaluation des structures décentralisées de la FAO en Afrique, à partir de 2012. Ces dernières comprennent à la fois les structures consacrées aux activités de développement (bureaux régionaux et bureaux sous-régionaux) et celles consacrées aux activités d'urgence (bureaux sous-régionaux des opérations d'urgence).

ES3. Le principal objet de la présente évaluation est de fournir aux organes directeurs et à la direction de la FAO une évaluation indépendante et étayée de la capacité des structures décentralisées aux niveaux régional et sous-régional en Afrique à fournir des services aux pays membres de façon efficiente et efficace, par l'analyse du rôle, des fonctions et des travaux entrepris par ces structures. Bien entendu, il a fallu pour ce faire étudier aussi les niveaux situés en amont (Siège et Centre de services communs) et, surtout, en aval (bureaux de pays), puisque ceux-ci servent de liens essentiels pour la fourniture de services aux pays membres. Puisque le processus de décentralisation est en cours au sein de la FAO, l'équipe d'évaluation s'est efforcée d'adopter une approche prospective et formatrice. Bien que plusieurs décisions aient été prises en 2012 et pendant le premier semestre 2013 à propos des

rôles et responsabilités décentralisés, les recommandations de l'équipe d'évaluation devraient arriver à temps pour contribuer au processus décisionnel des organes directeurs en matière de décentralisation et pour aider les bureaux décentralisés à améliorer leur fonctionnement.

2 Processus d'évaluation

ES4. L'équipe d'évaluation a adopté une approche théorique, élaborée sur la base des documents de l'Organisation, pour étayer la définition des produits et résultats attendus de la décentralisation (la théorie du changement qui a été suivie fait l'objet de l'annexe 1 au présent document). Bien que l'équipe d'évaluation ait examiné de nombreux aspects de la décentralisation de la FAO, elle s'est concentrée sur les grandes questions ci-après aux fins d'évaluation:

1. L'Organisation a-t-elle pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre efficacement la politique de décentralisation?
2. Ces changements ont-ils eu une incidence sur la pertinence de la FAO et sur la capacité de celle-ci à fournir des services aux pays membres directement et au moyen de partenariats?
3. À la lumière de l'expérience acquise à ce jour, le modèle de décentralisation de la FAO est-il approprié?

ES5. Le Bureau de l'évaluation a constitué fin 2012 une équipe de six experts, qu'il a chargée de procéder à l'évaluation. L'évaluation a comporté l'examen et l'analyse approfondis de documents et de données secondaires. La phase de terrain de l'évaluation s'est déroulée de décembre 2012 à mars 2013. Elle a comporté des visites au Siège de la FAO, au Bureau régional pour l'Afrique (RAF), dans tous les bureaux sous-régionaux et bureaux sous-régionaux des opérations d'urgence et dans dix pays de la région. Au total, l'équipe a mené plus de 500 entretiens avec des membres du personnel et des partenaires de la FAO en Afrique, lesquels ont été complétés par les réponses à des questionnaires données par 366 employés.

ES6. Après la phase de collecte des données, l'équipe d'évaluation a procédé à diverses analyses et tenu plusieurs réunions de suivi avec le personnel de la FAO et des représentants des pouvoirs publics de la région sur les points mis en évidence par l'évaluation, ainsi que sur les conclusions et recommandations préliminaires. Les consultations se sont achevées par une présentation de l'évaluation au Comité du programme (novembre 2013). Des présentations sont également prévues à la réunion de l'équipe régionale de gestion (qui se tiendra en décembre 2013) et à la Conférence régionale pour l'Afrique (qui se tiendra en Tunisie en mars 2014).

3 Principales conclusions

3.1 Mise en œuvre du plan de décentralisation de la FAO

ES7. La théorie du changement que l'équipe d'évaluation a adoptée lui a permis de mettre en évidence six types de mesures que la FAO a prises pour renforcer les capacités de ses bureaux décentralisés et, partant, son impact au niveau des pays. Ce sont: 1) des changements dans la structure organisationnelle, 2) des responsabilités accrues et des pouvoirs délégués,

3) une dotation en effectifs et une palette de compétences correspondant à l'accroissement des responsabilités, 4) la disponibilité d'une expertise technique multidisciplinaire, 5) des ressources financières à la mesure des nouvelles responsabilités et 6) des mécanismes et systèmes d'appui solides. L'équipe d'évaluation a constaté que des changements importants avaient été apportés à la structure organisationnelle, avec la création de trois nouveaux bureaux sous-régionaux dans la région, et que les structures décentralisées recevaient de plus en plus de responsabilités et de pouvoirs délégués, surtout depuis 2010. Dans plusieurs cas, cependant, par ces délégations de pouvoirs, l'on n'a fait que déplacer l'environnement de «commandement et contrôle» qui existait auparavant entre les bureaux décentralisés et le Siège vers le Bureau régional et les bureaux sous-régionaux, plutôt que de créer un environnement plus autonome au sein de la région. L'équipe d'évaluation a aussi constaté que les nouveaux rôles et les responsabilités transférées n'étaient pas toujours clairement délimités entre les bureaux décentralisés et que les responsabilités étaient parfois dédoublées.

ES8. L'équipe d'évaluation a par ailleurs constaté un décalage entre les responsabilités déléguées aux bureaux décentralisés et les ressources qui sont mises à leur disposition pour assumer ces responsabilités. S'agissant du personnel, le nombre de postes techniques a été réduit de 12 pour cent; ces postes ont été répartis entre cinq bureaux responsables de l'appui technique (RAF et les quatre bureaux sous-régionaux). Le nombre de fonctionnaires du cadre organique a effectivement augmenté dans les bureaux de pays, suite à la décision de reclasser dans cette catégorie des postes d'agent des services généraux des échelons supérieurs ou correspondant à des tâches d'administration. Cependant, dans bien des cas, cette opération a permis de mieux refléter la réalité des capacités et ne s'est pas traduite par un renforcement de la catégorie des cadres (catégorie P). Si le montant total de l'ouverture de crédits nette pour les bureaux décentralisés africains s'est accru, cela semble dû à une hausse des coûts plutôt qu'à une augmentation nette en termes réels. En proportion de l'ouverture de crédits nette globale, le montant alloué aux bureaux décentralisés africains n'a augmenté que de 2 pour cent sur cette période. On constate sur la même période une hausse du rapport entre les effectifs et les ressources hors personnel. La fongibilité des ressources en personnel/hors personnel et la disponibilité décroissante de ressources hors personnel semblent avoir conduit les bureaux à «gérer» les vacances de postes de façon à utiliser les ressources hors personnel supplémentaires pour faire face à d'autres coûts. Cela se traduit par un taux de vacance moyen de 20 pour cent au sein de RAF et des bureaux sous-régionaux sur la période faisant l'objet de l'évaluation, avec un pic à 27 pour cent en 2012. Les systèmes de gestion prévus dans le Plan d'action immédiate ont été installés dans les bureaux décentralisés, mais ils n'ont pas encore eu un impact substantiel, même si le système mondial de gestion des ressources tient ses promesses pour autant qu'un appui approprié soit apporté pour sa mise en œuvre. On constate un renforcement notable de la formation ces dernières années, mais les cours ont tendance à être liés au déploiement de nouvelles technologies et de nouveaux processus plutôt qu'à être conçus pour assurer la pérennité des compétences dans tous les aspects du travail de l'Organisation. Plus particulièrement, la formation à des fonctions essentielles telles que la formulation et l'exécution des programmes, en ce compris le suivi et l'évaluation, la communication et la mobilisation de ressources, n'est pas adéquate. Avec la décentralisation de l'intervention d'urgence vers les bureaux décentralisés à la fin de la période faisant l'objet de l'évaluation, les besoins de renforcement des capacités à cet égard ont été définis, mais l'on a pour l'instant pris que des mesures limitées pour répondre à ces besoins.

3.2 *L'effet de la décentralisation sur le travail de la FAO dans la région*

ES9. L'équipe d'évaluation a procédé à une analyse des grands domaines de travail de la FAO en Afrique afin de déterminer si les changements mis en œuvre dans le cadre du processus de décentralisation ont eu un impact sur la capacité de l'Organisation à fournir des services aux pays membres. Ses conclusions pour chacun de ces domaines sont résumées ci-après.

3.2.1 *Définition des priorités et planification*

ES10. Le processus de décentralisation a donné à tous les niveaux des bureaux décentralisés davantage de responsabilités et de pouvoirs en matière de définition des priorités et de planification. Au niveau des pays, les Cadres de programmation par pays (CPP) ont constitué une étape positive dans l'inscription du fondement du travail de la FAO au niveau des pays dans un cadre axé sur les résultats. La FAO est un partenaire actif dans la programmation et la planification de l'équipe de pays des Nations Unies, par l'intermédiaire du PNUAD également, et elle a, dans la plupart des pays, établi un lien efficace avec le PNUAD et le CPP. Le personnel du bureau de pays de la FAO a consacré beaucoup de temps aussi bien à la formulation du CPP qu'à celle du PNUAD. L'équipe d'évaluation a relevé que l'Assemblée générale de l'ONU, dans son Examen quadriennal complet de 2012, demandait instamment que l'on réduise encore les coûts de transaction associés aux processus de définition des priorités et de planification, tout en veillant à ce qu'il puisse être satisfait aux besoins institutionnels de chaque organisme. Cela peut être une occasion de réaliser de nouveaux gains d'efficacité pour la FAO.

ES11. La création de bureaux sous-régionaux avec des obligations officielles pour des fonctions régionales au niveau sous-régional a en fait créé une nouvelle couche de bureaux décentralisés en Afrique pour la définition des priorités et la programmation. L'équipe d'évaluation estime qu'un travail de définition des priorités mené pour une sous-région sans référence à un partenaire précis est général et n'apporte pas grand-chose au travail de la FAO. Il est par ailleurs coûteux. Le processus de définition des priorités régionales s'est beaucoup amélioré depuis que le Représentant régional a été chargé d'en assurer la direction. La Conférence régionale pour l'Afrique, aujourd'hui intégrée dans la structure de gouvernance de la FAO et chargée d'examiner les priorités régionales de la FAO et de transmettre ses décisions à ce sujet au Conseil, offre par ailleurs une enceinte importante pour le dialogue et la recherche du consensus dans la région. Maintenant que les CPP et le nouveau Cadre stratégique sont en place, le Représentant régional, avec l'appui du personnel de RAF, est en bonne position pour faciliter l'obtention d'une «ligne de visée claire» entre les priorités nationales et les objectifs mondiaux. Une occasion à saisir pour clarifier et rendre plus efficaces la définition des priorités et la planification au sein de la FAO, ce qui n'aurait pas été possible sans les mesures de décentralisation qui ont été prises.

3.2.2 *Programme de terrain de la FAO en Afrique*

ES12. La FAO fournit à ses pays membres une assistance qui prend la forme d'avis techniques, d'avis sur les politiques et de renforcement des capacités, en grande partie par une combinaison de projets financés sur le Programme ordinaire (PCT) et de projets financés par des contributions extrabudgétaires (volontaires). Entre 2005 et 2012, la FAO a apporté une

assistance d'une valeur de plus de deux milliards d'USD à des pays de la région africaine à travers 2 500 projets gérés par les bureaux de pays, le Bureau régional et les bureaux sous-régionaux, ainsi que par des services du Siège. Le montant des ressources financières mobilisées à partir de contributions volontaires correspond à six fois l'ouverture de crédits nette de la FAO pour l'Afrique et est en hausse, atteignant un rapport de pratiquement 1 pour 8 lors de l'exercice biennal 2010/2011. Si le programme de réduction/gestion des risques de catastrophe était pratiquement trois fois plus important que le programme de développement à la fin de la période faisant l'objet de l'évaluation, les deux types de programmes se sont développés, d'environ 160 pour cent pour le programme d'intervention d'urgence, et de 39 pour cent pour le programme de développement.

ES13. S'agissant du programme de développement, les responsabilités pour la formulation, l'exécution et le suivi ont fait l'objet d'une décentralisation croissante vers les bureaux en Afrique. À la fin de la période faisant l'objet de l'évaluation, le chef d'un bureau décentralisé avait le pouvoir de formuler un projet, de guider celui-ci dans le processus d'évaluation et, une fois le projet approuvé, de l'approuver lui-même et d'en diriger l'exécution en qualité de responsable du budget désigné. L'appui technique relève toujours de la compétence d'un fonctionnaire technique principal, qui se trouve soit dans un bureau décentralisé, soit au Siège et qui est chargé de veiller à l'application des normes et politiques techniques de la FAO pendant le cycle des projets. Ce fonctionnaire est par ailleurs le premier point de contact pour l'appui technique au projet. Il est également désigné une unité technique chef de file, qui assure la surveillance technique d'ensemble pendant tout le cycle des projets. Le relèvement des montants d'achat de marchandises et de services dans les bureaux décentralisés a constitué une amélioration importante permettant une exécution plus efficace. L'équipe d'évaluation a cependant constaté plusieurs manques d'efficacité dans le cycle des programmes, tant pour les projets du PCT que pour les projets financés au moyen de contributions volontaires, qui surviennent du fait de l'implication de plusieurs bureaux et unités de l'Organisation dans le contrôle de la procédure et l'approbation technique. L'évaluation et l'approbation des projets prennent en moyenne quatre à six mois pour le PCT, et il n'est pas rare que ce délai soit dépassé. Pour les projets financés au moyen de contributions extrabudgétaires, le processus prend au moins autant de temps. La complexité du processus et les retards qui en découlent sont vus par les partenaires de la FAO comme une source d'inefficacité disproportionnée compte tenu de la faible ampleur des projets (les projets du PCT portent sur un montant maximal de 500 000 USD et, bien souvent, sur des montants bien inférieurs). On pourrait rationaliser les processus de conception et d'évaluation des projets et déléguer davantage de responsabilités à cet égard afin d'accroître la capacité de l'Organisation à répondre rapidement aux demandes des pays membres. On constate toutefois également un manque de compétences en matière de formulation et d'évaluation des projets, tant chez les fonctionnaires techniques des équipes multidisciplinaires dans la région que chez les membres du personnel des bureaux de pays, qu'il convient de combler afin d'améliorer la qualité des documents de projet avant leur entrée dans le processus d'approbation.

Appui technique aux projets de développement

ES14. Depuis ses débuts, le processus de décentralisation a comme caractéristique centrale de placer l'expertise technique près des pays membres dans le but de fournir un appui fréquent et de qualité. Depuis leur création en 2007, les bureaux sous-régionaux en Afrique sont désignés comme les premiers points de contact pour les apports techniques aux bureaux de pays. Depuis 2010, les bureaux sous-régionaux et les fonctionnaires techniques qui s'y

trouvent ont lentement commencé à jouer un rôle de plus en plus important en qualité, respectivement, d'unité technique chef de file et de fonctionnaire technique principal. L'équipe d'évaluation a cependant constaté que, bien souvent, les équipes multidisciplinaires de ces bureaux n'assuraient qu'une ou deux visites d'appui technique par pays et par an, pour les raisons ci-après:

- i. Le nombre de postes techniques par bureau sous-régional est relativement faible: en 2012-2013, on dénombre 31 postes techniques dans les 4 bureaux sous-régionaux, ce nombre variant de 6 postes dans le bureau sous-régional pour l'Afrique centrale à 9 postes dans chacun des bureaux sous-régionaux pour l'Afrique orientale et l'Afrique australe. Cette situation est aggravée par le taux de vacance dans les bureaux sous-régionaux, qui était en moyenne de 19 pour cent sur la période faisant l'objet de l'évaluation et qui est monté jusqu'à 32 pour cent en 2012.
- ii. La palette de compétences des équipes techniques des bureaux sous-régionaux ne correspond pas toujours aux besoins des pays, s'agissant des domaines d'expertise technique ou de la capacité à mener les activités en amont liées aux politiques. L'équipe d'évaluation n'a trouvé aucun élément montrant que les utilisateurs directs de l'appui technique, les Représentants de la FAO, sont consultés à propos des compétences que l'on devrait pouvoir trouver dans les équipes, ni que la palette de compétences est adaptée sur une quelconque autre base. L'équipe estime qu'il s'agit là d'une lacune grave en termes de redevabilité dans le réseau des bureaux décentralisés.
- iii. Sollicitations contradictoires des équipes multidisciplinaires: l'équipe d'évaluation a constaté que l'appui technique aux projets avait diminué de plus de 40 pour cent entre 2008 et 2012, tandis que la participation à des ateliers et l'appui aux programmes sous-régionaux avaient augmenté.
- iv. Responsabilités administratives, appui aux responsabilités en termes de représentation du Coordonnateur sous-régional et participation à la planification sous-régionale: toutes ces tâches font que les équipes multidisciplinaires ont moins de temps pour fournir un appui technique au niveau des pays.

ES15. L'équipe d'évaluation a constaté des manques d'efficacité à la fois dans la gestion de bureaux aussi petits pour l'appui technique et dans la fourniture de l'appui technique aux programmes de pays. Les fonctionnaires techniques régionaux ont également apporté un appui technique aux projets de pays, mais cela n'a pas changé grand-chose au «déficit d'appui technique». Par contre, cela les a empêchés de se concentrer sur des activités normatives.

ES16. L'équipe d'évaluation constate par ailleurs qu'il est fort probable que le besoin d'appui technique dépasserait les capacités des équipes multidisciplinaires même s'il était pourvu à tous les postes de fonctionnaire technique et si les fonctionnaires étaient plus disponibles. On dénombre toutefois plusieurs experts techniques, recrutés aux niveaux national et international, qui ont des contrats de courte durée avec la FAO, qui disposent des qualifications requises et qui seraient intéressés par de brèves missions d'appui technique, dans leur pays de résidence ou ailleurs. De précédentes évaluations ont également mis en évidence cette ressource et ont recommandé que celle-ci soit mieux exploitée, mais peu de progrès ont été réalisés à cet égard. Il semble y avoir trois obstacles à une utilisation accrue de ce personnel: la réticence du partenaire fournisseur de ressources à autoriser cette forme d'utilisation du personnel; le sentiment que les contrats de la FAO ne permettent pas au personnel recruté à court terme au niveau national de travailler en dehors de leur pays; les attitudes et pratiques du personnel relevant du budget ordinaire, qui n'incitent pas à la

collaboration entre les différentes nationalités et les différents statuts contractuels. L'équipe d'évaluation estime cependant que ces obstacles peuvent être surmontés.

Projets de développement régionaux et sous-régionaux

ES17. Les bureaux sous-régionaux, RAF et des divisions du Siège mènent un nombre important, et croissant, de projets sous-régionaux et régionaux. Plus de la moitié des projets menés par RAF et par les bureaux sous-régionaux visaient à appuyer les activités en matière de politiques, à s'attaquer à des questions transfrontalières et/ou à apporter un appui technique à une Communauté économique régionale ou sous-régionale telle que l'Union africaine, la CEDEAO, l'IGAD, la SADC ou le CILSS. Les représentants des communautés économiques régionales que l'équipe d'évaluation a rencontrés pendant ses visites dans la région ont dit beaucoup apprécier les résultats obtenus au moyen de ces projets en termes d'avis sur les politiques. Ils souhaitaient poursuivre le partenariat avec la FAO, en particulier s'agissant des questions d'intégration telles que les politiques commerciales relatives aux produits agricoles et la gestion des ressources naturelles.

ES18. Il existe des projets régionaux/sous-régionaux d'un deuxième type, qui traitent de questions communes à un groupe de pays, telles que la gestion des pêches, le commerce transfrontalier ou les ravageurs et maladies transfrontières. Si le fait de s'attaquer à ces questions dans un groupe de pays concernés présente des avantages évidents, l'évaluation peu enthousiaste que les bureaux de pays font de la pertinence de certains de ces projets montre que, à certains égards, ils ne répondent pas aux besoins précis des pays. L'on constate ainsi un décalage entre des projets qui semblent porter sur un domaine où il existe des besoins et le fait que ces projets ne répondent pas aux besoins précis des pays, ce qui constitue l'un des pièges d'une gestion exclusivement supranationale des projets. Pour ce type de projets régionaux ou sous-régionaux, des modalités d'exécution associant une surveillance, un appui technique et une coordination par une unité centrale à une responsabilité au niveau des pays pour les composantes nationales donnent de meilleurs résultats – grâce à un engagement accru, à une meilleure connaissance des projets par le personnel de la FAO affecté dans le pays et, partant, aux synergies avec les autres projets nationaux.

Travail de la FAO en Afrique en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe (DRR/DRM)

ES19. L'Afrique est le plus grand bénéficiaire du financement de l'aide humanitaire dans le monde, et le secteur de l'agriculture a reçu une part croissante de ce financement au cours de la dernière décennie. Sur la période faisant l'objet de l'évaluation, les programmes d'urgence de la FAO de secours et de redressement ont été gérés principalement par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE), à Rome, pour des interventions dont l'objectif était d'atténuer les conséquences directes et à moyen terme de conflits, de sécheresses, d'inondations et de maladies. La décentralisation du programme d'intervention d'urgence est à l'examen depuis l'évaluation des opérations d'urgence de la FAO réalisée en 2009. Un calendrier a été défini en 2012 pour le transfert des responsabilités de TCE vers les Représentants de la FAO pour les interventions de niveau 1 et de niveau 2. Le bureau régional doit également être renforcé pour appuyer les bureaux de pays dans ce nouveau rôle. Si la décentralisation de l'intervention d'urgence est survenue très tard dans la période faisant l'objet de l'évaluation, ses implications pour la présence de la FAO dans la région dans les années à venir méritent un examen. L'équipe d'évaluation a relevé à la fois des perspectives et des difficultés pour ces opérations. Plusieurs des bureaux de pays dans lesquels l'équipe s'est

rendue parvenaient à réunir le nombreux personnel des projets d'urgence et le personnel financé sur le budget ordinaire sous la direction du Représentant de la FAO, l'ancien coordonnateur de l'intervention d'urgence agissant en qualité de fonctionnaire expérimenté pour l'élaboration du programme et la mobilisation des ressources sous la supervision du Représentant. Exploitant les forces du personnel et l'expérience en matière de programmes des deux équipes, ces bureaux de pays élaborent des programmes conçus pour jeter des ponts entre l'aspect réaction aux catastrophes et l'aspect développement en renforçant la capacité de résistance des communautés et en mettant en place des systèmes d'exploitation des terres qui réduiront l'impact des chocs climatiques à venir. Dans certains pays, cependant, cette fusion s'est heurtée à de grandes difficultés, les différences dans l'approche, le style de fonctionnement, le statut contractuel et la rémunération se faisant jour.

ES20. Les bureaux sous-régionaux des opérations d'urgence jouent un rôle important en matière d'information, d'analyse et de promotion, et ils ont conclu des partenariats solides avec d'autres acteurs humanitaires au sein et en dehors de l'ONU, parmi lesquels les communautés économiques régionales. Cependant, l'équipe d'évaluation constate que ces bureaux «antennes» sont complètement financés dans le cadre de projets extrabudgétaires et ne sont peut-être pas faits pour durer; il faut donc se poser la question de savoir comment, à court ou à moyen terme, les compétences DRR/DRM pourraient être intégrées durablement dans la palette des effectifs d'ensemble.

3.2.3 Activités normatives et gestion des connaissances

ES21. L'équipe d'évaluation a constaté que les activités normatives de la FAO restaient très appréciées par ses partenaires dans la région et qu'il existait de nombreux exemples d'activités normatives menées par les bureaux décentralisés dans différents domaines du mandat de la FAO. La plupart des activités normatives menées par les bureaux décentralisés sont le fruit d'initiatives personnelles de fonctionnaires techniques, qui choisissent les produits à élaborer principalement en fonction de la disponibilité de ressources extrabudgétaires et de leur domaine d'expertise. Il n'existe apparemment pas de coordination d'ensemble de l'élaboration des produits normatifs dans le réseau de bureaux décentralisés en Afrique, ce qui diminue l'impact de la FAO dans ce domaine important pour l'Organisation.

ES22. Il est essentiel de disposer de réseaux de connaissances qui permettent une libre circulation des idées entre les collègues à tous les niveaux de l'Organisation si l'on souhaite produire des connaissances et tenir l'appui technique à jour. Pour l'heure, l'Organisation est loin d'accorder une attention suffisante à cette responsabilité importante, et l'échange de connaissances se fonde sur des contacts informels. Cela désavantage les plus jeunes recrues de la FAO et les employés nationaux, qui n'ont pas été affectés au Siège.

3.2.4 Thèmes transversaux: parité hommes-femmes et communication

ES23. L'équipe d'évaluation n'a trouvé aucun élément indiquant clairement que la décentralisation aurait eu un effet positif sur la parité hommes-femmes dans la région. Le poste de spécialiste de la parité hommes-femmes au sein de RAF est vacant depuis janvier 2012. Il est important de pourvoir à ce poste dès que possible afin de lancer le travail dans toute la région. L'équipe d'évaluation estime qu'il faut former aux questions de parité tous les employés travaillant à l'élaboration des programmes, et pas seulement les points de

contact pour ces questions. Les bureaux décentralisés ont largement de quoi innover en matière de parité hommes-femmes, mais ce sont surtout les Représentants de la FAO qui doivent prendre l'initiative.

ES24. S'agissant de la représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les bureaux décentralisés, on constate une modeste augmentation de la part de postes du cadre organique occupés par des femmes au sein de RAF et des bureaux sous-régionaux, qui passe de 22 à 33 pour cent. Le nombre de femmes assumant la fonction de Représentant de la FAO n'a pas beaucoup augmenté: on en dénombrait 5 en 2005, et il y en avait 6 en 2012 (sur un total de 36).

ES25. L'équipe d'évaluation estime qu'il y a vraiment matière à amélioration s'agissant de la communication, de la planification et de la mise en œuvre dans la région, bien que la présence d'équipes d'intervention d'urgence dans certains pays ait permis d'améliorer les capacités. Puisque la mobilisation des ressources fait partie intégrante du travail de la FAO dans les bureaux décentralisés, tant les compétences générales de communication que les supports de communication permettant de présenter correctement le travail de l'Organisation seront essentiels. Un meilleur appui en matière de communication est nécessaire.

3.2.5 Gestion

ES26. Dans la présente évaluation, on entend par gestion les fonctions des bureaux décentralisés (gestion des ressources humaines, finances et administration, mobilisation des ressources et gestion axée sur les résultats) qui créent l'environnement porteur permettant à ces bureaux d'exécuter avec succès le programme de travail de la FAO. On trouvera ci-après les conclusions de l'équipe d'évaluation pour chacun de ces aspects.

Gestion des ressources humaines

ES27. Recrutement: Les taux de vacance durablement élevés ont eu un effet paralysant sur la capacité des bureaux décentralisés à assumer les rôles qui leur sont dévolus dans le modèle de décentralisation de la FAO. Des éléments indiquent que l'on garde délibérément certains postes vacants pour utiliser les fonds qui y sont associés pour couvrir des frais hors personnel, ce qui donne à penser que les ressources hors personnel fournies par le Programme ordinaire sont insuffisantes par rapport aux besoins. D'un autre côté, les procédures de recrutement de la FAO pour du personnel international peuvent être très longues. L'équipe d'évaluation a relevé des cas dans lesquels le candidat n'était plus disponible au moment où l'Organisation avait terminé sa procédure d'évaluation et était prête à offrir un emploi.

ES28. Conditions d'emploi: Les agents de la FAO recrutés sur le plan national dans les régions sont habituellement engagés à des échelons inférieurs par rapport à leurs homologues dans les autres institutions des Nations Unies. La situation est similaire pour les Représentants de la FAO: les classes de leurs postes comptent, en moyenne, parmi les plus basses dans le système des Nations Unies. Même lorsqu'il existe un poste de classe plus élevée, les Représentants de la FAO n'y sont pas promus. Ces pratiques auront probablement un impact négatif sur le moral et la motivation du personnel. Le recours important aux ressources humaines hors personnel pour remplir des rôles essentiels est une caractéristique des bureaux décentralisés de la FAO, en particulier des bureaux de pays. Les dispositions contractuelles pour les ressources humaines hors personnel sont *ad hoc*, et bon nombre de

personnes gardent des contrats de un à trois mois pendant des années. Même si ces membres du personnel à court terme sont plus nombreux que le personnel relevant du budget ordinaire et fournissent régulièrement des services essentiels à l'Organisation, il n'existe aucun système à l'échelle de l'Organisation pour l'évaluation de leurs performances, et ils sont souvent oubliés s'agissant des possibilités de perfectionnement professionnel ou de formation.

ES29. Encadrement et responsabilités du personnel: Les multiples responsabilités en termes de gestion d'un bureau sous-régional et de représentation dans les pays dépassent ce que l'on peut raisonnablement attendre des Coordonnateurs sous-régionaux, aussi motivés soient-ils. Ce facteur a joué un rôle dans les problèmes de performance de RAF et des bureaux sous-régionaux. L'équipe d'évaluation adhère aux mesures déjà prises en vue de la sélection des candidats au poste de Représentant de la FAO, en particulier s'agissant des compétences de gestion et d'encadrement, et au fait que l'on considère qu'une expérience au sein de la FAO est une qualification importante. S'il est encore trop tôt pour évaluer le succès de cette nouvelle approche axée sur les compétences, des éléments anecdotiques donnent à penser que la qualité des Représentants de la FAO s'est améliorée. La charge de la supervision des Représentants de la FAO est passée du Représentant régional aux Coordonnateurs sous-régionaux. L'équipe d'évaluation juge cette évolution inappropriée, du fait de la connaissance partielle que ces personnes ont des performances du Représentant de la FAO, et de leur propre niveau d'expérience. Une supervision directe par le Représentant régional avec l'appui du personnel permettrait une supervision plus complète et une meilleure compréhension des types d'appui que RAF doit fournir et traduirait mieux le caractère central de la fonction de Représentant de la FAO dans le travail de l'Organisation.

ES30. Perfectionnement et formation du personnel: Pour que les bureaux de pays fournissent davantage de services, de meilleure qualité, il faut accorder plus d'importance au recrutement, à la gestion des performances et au développement des compétences du personnel, que celui-ci soit recruté sur le plan international ou sur le plan national. Si une évaluation complète des besoins de formation a été entreprise pour les bureaux décentralisés en Afrique, elle ne s'est pas encore traduite par un programme de formation concret. Cela influe sur les performances de l'Organisation. On peut exploiter pleinement les dépenses d'appui directes et indirectes couvertes par des fonds extrabudgétaires pour renforcer la capacité des bureaux à exécuter le programme de la FAO.

ES31. Mobilité: La mobilité du personnel est importante pour la FAO en vue du renforcement des capacités du personnel par l'exposition à différentes expériences professionnelles, ce qui renforce les capacités de l'Organisation dans son ensemble. Malheureusement, la mobilité du personnel de la FAO, que ce soit vers la région ou au sein de celle-ci, est très faible. Il convient d'adopter une politique de mobilité pour accélérer la rotation au sein de l'Organisation.

ES32. Moral du personnel et changement de culture: La culture de travail dans les bureaux décentralisés est un facteur déterminant de la mise en œuvre réussie de toute mesure de décentralisation. L'équipe d'évaluation a constaté que les perceptions du personnel concernant le changement de culture s'étaient généralement dégradées ou étaient restées inchangées ces dernières années. Il convient d'accorder davantage d'attention à l'esprit d'équipe et à l'autonomisation au sein des équipes des bureaux, en particulier en ce moment critique dans les bureaux où les programmes d'urgence et de développement sont fusionnés.

Finances, administration et achats

ES33. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a conclu que les capacités en matière de finances et d'administration (à l'exception des achats) n'avaient pas été assez renforcées au cours des quatre derniers exercices biennaux pour permettre aux acteurs d'assumer leurs nouvelles responsabilités et pour garantir un contrôle et une surveillance adéquats. Au niveau des pays, le personnel administratif est habituellement composé de trois personnes recrutées au niveau national comprenant un assistant administratif du Représentant de la FAO et deux commis administratifs, auxquels s'ajoute, lorsque c'est possible, du personnel financé sur des ressources extrabudgétaires. Les recettes provenant du remboursement des services administratifs et opérationnels constituent une source de revenu supplémentaire essentielle pour les bureaux décentralisés, mais elles ne sont pas utilisées efficacement, en grande partie à cause du fait que le montant disponible est présenté d'une façon trop complexe et qu'il n'est pas possible d'accumuler ces recettes pour des entreprises plus grandes portant sur la durée du projet dans le cadre duquel elles sont obtenues. Il est ainsi difficile de les utiliser pour des contrats de travail même de moyenne durée ou pour tout autre appui important aux activités des bureaux en vue de couvrir les coûts indirects.

ES34. Le rôle du Bureau régional dans l'administration et les finances: Le Bureau régional doit aujourd'hui assumer de nombreuses responsabilités déléguées essentielles en matière de surveillance et de soutien dans tous les aspects programmatiques et administratifs du travail de l'Organisation dans la région. L'équipe d'évaluation a constaté que les performances de RAF dans ces nouveaux rôles étaient inégales. L'impact des nouveaux outils systèmes (système mondial de gestion des ressources) et les responsabilités et capacités supplémentaires associées à la décentralisation des responsabilités pour les opérations de reconstruction d'urgence ne sont pas encore clairs. RAF travaille de plus en plus à la fourniture de formations, mais il n'a pas de capacités précises dans ce domaine. L'unité de la gestion axée sur les résultats, récemment créée, pourrait apporter un soutien bien nécessaire aux bureaux de pays, mais les capacités existantes au sein de RAF sont financées dans le cadre d'un projet, ce qui rend leur avenir incertain. L'équipe d'évaluation a conclu que des postes spéciaux étaient nécessaires pour ces fonctions et pour les fonctions de soutien administratif associées aux réunions des organes directeurs et techniques régionaux. Il est essentiel que le Bureau régional fonctionne en toute efficacité et efficacie, pour que chaque bureau de la FAO dans la région puisse faire de même.

ES35. Mobilisation des ressources: Depuis 2010, tous les bureaux décentralisés sont chargés de la mobilisation des ressources. Ils disposent cependant d'une expertise limitée pour assurer le suivi des efforts de mobilisation des ressources et pour les appuyer. Pour l'heure, pratiquement toutes les capacités pour la mobilisation des ressources existant en Afrique résident dans les programmes d'intervention d'urgence et dans le personnel affecté à ceux-ci et financé par TCE. La création d'un fonds fiduciaire africain pour la sécurité alimentaire, fruit des efforts du Représentant régional, a été une réalisation importante en 2012. Jusqu'à présent, la Guinée équatoriale s'est engagée à verser 30 millions d'USD et le Gabon 10 millions d'USD. L'Angola et d'autres pays africains ont également promis d'allouer des ressources au fonds. Le fonds sera géré par la FAO et soutiendra des initiatives africaines telles que le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) pour stimuler la productivité agricole dans la région. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a constitué une source modeste de financement pendant la période faisant l'objet de l'évaluation. Il est possible d'en faire bien plus étant donné les avantages comparatifs dont dispose la FAO en matière de gestion durable des terres, de l'eau, des forêts et des pêches, de

gestion des risques de catastrophe et d'adaptation aux changements climatiques et d'atténuation de leurs effets. L'Organisation doit cependant relever des défis en termes de capacités pour être en mesure d'exploiter cette possibilité. L'équipe d'évaluation se félicite de l'intention qu'a le Centre d'investissement (TCI) d'analyser la gouvernance du FEM au sein de la FAO et de formuler des propositions de renforcement des capacités afin de renforcer le partenariat entre la FAO et le FEM.

Gestion axée sur les résultats

ES36. Si les projets contiennent des cadres de résultats, ceux-ci ne sont pour l'heure pas nécessairement liés aux cadres de résultats des CPP. Le système PIRES exige des bureaux sous-régionaux et de RAF qu'ils présentent leurs contributions au Cadre stratégique de la FAO, mais les rapports produits sont très difficiles à utiliser pour l'évaluation des performances. Avec l'arrivée du Cadre stratégique révisé pour 2010-2019, il sera important d'essayer de rationaliser la gestion axée sur les résultats afin de doter l'Organisation, en la matière, d'une architecture solide mais légère qui soit facile à utiliser et qui donne des informations utilisables tant pour le suivi que pour l'établissement de rapports.

3.2.6 Appui aux organes directeurs de la FAO

ES37. Conférence régionale pour l'Afrique: Le fait que la Conférence régionale pour l'Afrique ait été désignée comme faisant partie intégrante de la structure de gouvernance de la FAO est le fruit du tournant effectivement pris par la FAO en vue d'une décentralisation plus poussée. Les pays membres ont apprécié l'appui que RAF apporte à la Conférence régionale pour l'Afrique en guise de secrétariat et voient les réunions comme des occasions utiles de débattre de questions essentielles liées aux programmes et aux politiques. L'équipe d'évaluation estime que les sessions de la Conférence pourraient offrir davantage de possibilités de débattre de questions intéressant spécifiquement l'Afrique, et notamment des questions politiques de haut niveau.

ES38. Organes statutaires: Les organes statutaires ci-après sont actifs en Afrique: la Commission africaine des statistiques agricoles (CASA), la Commission des forêts et de la faune sauvage pour l'Afrique (CFFSA), le Comité des pêches continentales et de l'aquaculture pour l'Afrique (CPCAA), le Comité des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (COPACE) et la Commission des pêches pour le sud-ouest de l'océan Indien (CPSOOI). Si le secrétariat officiel de ces organes relève de RAF et de SFS (pour la CPSOOI), il existe également un lien fort entre eux et les organes à vocation mondiale correspondants, qui sont des organes subsidiaires du Conseil de la FAO. Cette relation est particulièrement intéressante pour le maintien des liens afin que l'expérience régionale et la synthèse mondiale soient disponibles aux deux niveaux. Il faut toutefois clarifier la relation existant entre les organes régionaux et la Conférence régionale pour l'Afrique afin de renforcer la configuration institutionnelle régionale. L'équipe d'évaluation est d'avis que la FAO a apporté un bon appui aux organes statutaires par l'intermédiaire de ses fonctionnaires techniques. Les fonctionnaires techniques de RAF et de SFS doivent préserver le lien technique qui les unit à ces organes statutaires, mais l'équipe d'évaluation a relevé que ce travail se faisait au détriment de leurs autres attributions importantes et comprenait des fonctions ne relevant pas de leur spécialité technique, telles que la logistique et l'organisation de réunions. Comme dans le cas de la Conférence régionale pour l'Afrique, ce travail peut exiger beaucoup de temps. Lorsque le poste technique pertinent pour l'organe statutaire est vacant, il est important que la FAO

prenne des dispositions provisoires pour le secrétariat et fasse le nécessaire pour pourvoir au poste dès que possible.

3.2.7 Partenariats en Afrique

ES39. Les partenariats permettent à l'Organisation d'assumer son mandat dans un environnement qui évolue rapidement et qui compte de plus en plus d'acteurs dans son domaine de travail, chacun d'eux ayant ses propres avantages comparatifs s'agissant de la connaissance de l'environnement local et de sa place dans celui-ci, de l'expertise technique et de l'accès aux ressources. La façon dont la FAO est parvenue, par la décentralisation, à renforcer ses relations avec ses grands partenaires est décrite ci-après.

ES40. Union africaine Ces dernières années, conformément aux recommandations de la Conférence régionale pour l'Afrique, la collaboration entre la FAO et l'Union africaine était axée principalement sur le renforcement des capacités et l'appui direct au Département de l'économie rurale et de l'agriculture de l'Union et à l'Agence de planification et de coordination du NEPAD (Agence du NEPAD). Travaillant dans le cadre du Mécanisme de coordination régionale et en tant que coordinatrice et coprésidente de la Section des Nations Unies sur l'agriculture, la sécurité alimentaire et le développement rural, la FAO a mobilisé un soutien accru pour le programme de l'Agence du NEPAD. Maintenant que l'initiative de l'Agence du NEPAD entre dans sa phase de mise en œuvre pour de nombreux pays, la participation de la FAO sera d'autant plus importante, du fait de sa présence au niveau des pays. Cela pourrait nécessiter l'adoption de mesures pour renforcer les capacités au niveau des bureaux de pays et au niveau sous-régional en matière d'analyse des politiques et de soutien à la planification des investissements. La récente nomination d'un fonctionnaire de haut rang au sein du bureau sous-régional d'Addis-Abeba qui est chargé d'assurer la liaison avec l'Union africaine permettra également probablement de structurer davantage la réponse de la FAO, ce que l'équipe d'évaluation apprécie.

ES41. Communautés économiques régionales: La FAO a concentré son travail avec les communautés économiques régionales sur celles que l'Union africaine reconnaît comme les principaux éléments constitutifs de l'intégration économique sur le continent, à savoir: la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), le Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) et l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Le renforcement de RAF et la création de nouveaux bureaux sous-régionaux au Ghana, au Gabon et en Éthiopie, dans le cadre du processus de décentralisation, ont eu des effets positifs sur le renforcement des partenariats avec les communautés économiques régionales ainsi qu'avec l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) de l'ONU. Lors des discussions qu'elle a eues sur le terrain, l'équipe d'évaluation a constaté que les communautés économiques régionales et les pays membres appréciaient beaucoup le soutien apporté par la FAO au moyen des projets du PCT et des projets financés sur des ressources extrabudgétaires. Il est admis que malgré la longueur des procédures d'approbation et les habituels retards au démarrage, la plupart des projets atteignent les objectifs attendus et que la FAO a apporté des contributions utiles. La FAO n'a cependant pas formulé de cadre stratégique pour ses partenariats avec les communautés économiques régionales, dans lequel seraient clairement définis les objectifs et les enveloppes de ressources et plans d'action nécessaires à la mise en œuvre. S'il est vrai que de nouveaux mémorandums d'accord pour les

partenariats ont été signés avec plusieurs communautés économiques régionales, ces accords ne font que donner une large définition des domaines et formes de collaboration potentiels. Pour l'heure, la collaboration est menée de façon *ad hoc* et les activités dépendent beaucoup de l'expertise disponible au sein des bureaux sous-régionaux et des centres d'intérêt des fonctionnaires techniques concernés.

ES42. Partenariats avec d'autres institutions des Nations Unies: La FAO, principalement par l'intermédiaire du Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Est à Addis-Abeba (SFE), collabore étroitement avec la CEA dans plusieurs domaines techniques et travaille aussi au NEPAD. La FAO fait partie du Mécanisme de coordination régionale, dont les membres se réunissent sous l'égide de la CEA, et de l'équipe de gestion régionale des Nations Unies, qui surveille les Coordonnateurs résidents dans la région et assure la gestion d'ensemble du processus des équipes de pays. Il existe également une collaboration au niveau sous-régional dans les plateformes humanitaires entre les bureaux sous-régionaux des opérations d'urgence et d'autres institutions des Nations Unies ou du Comité permanent interorganisations dans les domaines du suivi de la sécurité alimentaire, de l'analyse et de la communication.

ES43. Le premier niveau de collaboration avec les institutions des Nations Unies réside cependant au niveau national, par la participation de la FAO à l'équipe de pays des Nations Unies. La FAO est pratiquement universellement reconnue comme un membre précieux de l'équipe de pays qui apporte des contributions importantes sur le fond, par exemple en assurant la direction des groupes thématiques consacrés à la sécurité alimentaire et/ou à l'agriculture, non seulement au sein de la famille des Nations Unies mais aussi dans les groupes de partenaires de développement. Il y a une exception dans les cas où le Représentant de la FAO est aussi le Coordonnateur sous-régional, comme indiqué plus haut, et où il est alors souvent absent pour le travail au niveau des pays. Plusieurs institutions des Nations Unies ont dit regretter que les ressources de la FAO soient aussi limitées, étant donné l'importance de la sécurité alimentaire et de la production agricole pour l'Afrique. Du côté de la FAO, l'on considère que la participation au PNUAD prend du temps, mais qu'elle constitue dans l'ensemble un avantage du fait du renforcement des partenariats au sein de la famille des Nations Unies qui, parfois, a conduit à des programmes conjoints à l'appui du concept «Unis dans l'action».

ES44. Partenariats avec la société civile: Les organisations de la société civile (OSC) sont des partenaires importants pour la FAO, puisqu'elles sont capables de réunir nombre des personnes qui ont le plus besoin d'aide dans les domaines de la sécurité alimentaire et de l'agriculture, et de faire entendre leurs points de vue dans le débat national et régional. RAF emploie un fonctionnaire responsable des partenariats, qui a travaillé pendant toute la période faisant l'objet de l'évaluation à l'appui des organisations de coordination régionales et sous-régionales. Mais la collaboration entre la FAO et les CSO prend des formes différentes selon les pays: dans certains cas, les partenariats portent sur les connaissances, mais dans d'autres, la relation reste ponctuelle ou cantonnée au niveau de prestataire de services.

ES45. Partenariats avec le secteur privé: Dans les entretiens qu'elle a menés dans les pays faisant l'objet de l'étude de cas, l'équipe d'évaluation n'a trouvé qu'un exemple d'interaction avec des entreprises privées à but lucratif. C'était au Nigéria, où le secteur privé participait activement à la coordination des secours au côté des pouvoirs publics. Les associations d'agriculteurs connaissent très bien la FAO dans bon nombre d'États africains. Elles indiquent cependant que la FAO ne dispose pas des mécanismes voulus pour dialoguer avec elles sur

des questions qui les intéressent. Le fait que la FAO ne puisse pas débloquent des fonds sans l'accord explicite des pouvoirs publics a également été cité comme un obstacle.

ES46. Partenariats avec la communauté internationale du développement: Concernant les implications de la décentralisation sur les partenariats de la FAO portant sur les ressources, il a été fait référence à la transition, naissante et prometteuse, du soutien d'urgence vers le financement d'activités visant à la résilience à moyen terme pour s'attaquer à certaines des causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire en Afrique. Cette évolution a été rendue possible, en grande partie, par l'établissement de partenariats entre le personnel de la FAO et les représentants locaux des partenaires fournisseurs de ressources. Même si le programme d'urgence en lui-même n'était pas décentralisé pendant une grande partie de la période faisant l'objet de l'évaluation, la clé du succès du programme a été les efforts de mobilisation des ressources déployés par le personnel d'urgence présent dans les pays. Pour qu'un succès de ce genre se propage au portefeuille de développement de la FAO, celle-ci devra mettre à la disposition de son personnel de développement la flexibilité et les incitants voulus pour la conclusion et la négociation de programmes avec le personnel de ses partenaires de développement établi dans le pays, et à qui leur siège aura délégué une partie de son pouvoir.

3.3 *Pertinence du modèle de décentralisation de la FAO*

ES47. Étant donné que la plupart des institutions des Nations Unies ont entrepris des exercices de décentralisation en même temps que la FAO, l'équipe d'évaluation a procédé à une brève comparaison entre les institutions portant sur la structure des bureaux, les types de fonctions décentralisées et l'équilibre général de la dotation en effectifs entre le siège et les bureaux décentralisés. L'objectif était de comprendre comment d'autres avaient abordé le processus afin d'évaluer le modèle de la FAO lui-même. L'équipe a comparé le réseau des bureaux décentralisés et la répartition du personnel entre les sièges et les régions des six plus grandes organisations travaillant au développement et à l'aide humanitaire (PNUD, PAM, UNICEF, OMS, FAO et OIT). Comme toutes les autres organisations sauf l'OIT, la FAO a choisi d'avoir une représentation par pays, soit 52 bureaux en Afrique (47 bureaux de pays, 4 bureaux sous-régionaux et 1 bureau régional), soit un peu plus que les autres institutions du fait du nombre de bureaux sous-régionaux. Malgré l'ampleur du réseau de bureaux décentralisés, le personnel de la FAO en Afrique reste peu nombreux, puisque l'Organisation a retenu 62 pour cent de son effectif relativement réduit au Siège (l'effectif total de la FAO relevant du budget ordinaire est de 3 509 personnes).

ES48. L'équipe d'évaluation sait que des discussions sont en cours à propos de modèles différents concernant les bureaux de pays, comme cela a été recommandé tout au long de la période faisant l'objet de l'évaluation, mais qu'aucun résultat concluant n'a été atteint, en partie à cause de la résistance des pays membres eux-mêmes. Une interaction régulière et fréquente avec les différents partenaires nationaux et internationaux résidents présents au niveau des pays offre des avantages importants à la FAO. L'équipe d'évaluation est d'avis que la FAO doit tendre à maintenir autant que possible le modèle «un pays, un représentant», au vu des avantages que ce modèle offre.

ES49. S'agissant des modalités de fonctionnement au sein des bureaux de pays, les représentants au niveau des pays du PNUD et de l'UNICEF ont le pouvoir de formuler et d'approuver tous les programmes dans le cadre de leurs programmes de pays approuvés. Les deux organismes laissent par ailleurs au chef de bureau le soin de juger s'il a besoin d'un

apport technique dépassant celui dont il dispose au niveau local. Si un appui supplémentaire est nécessaire, le représentant est libre de l'obtenir de la source qu'il considère comme la meilleure, ce qui introduit une notion de concurrence avec l'équipe technique interne qui peut être saine. Enfin, la comparaison a révélé que d'autres organismes avaient fait le choix d'équipes techniques moins nombreuses et plus grandes, afin d'obtenir une palette de compétences plus large et des synergies entre les fonctionnaires techniques et de faciliter la gestion. L'équipe d'évaluation estime que ces avantages sont importants et applicables à la FAO également. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation juge que le modèle de décentralisation de la FAO est approprié, mais émet une réserve sur la localisation de l'expertise technique au sein de la région. L'équipe estime qu'il y a un déséquilibre dans l'expertise technique, les fonctionnaires étant trop nombreux au sein de RAF par rapport aux équipes multidisciplinaires, et l'expertise technique étant trop dispersée entre RAF et les bureaux sous-régionaux, au vu des ressources existantes.

4 Conclusions et recommandations

ES50. Comme cela a déjà été noté dans le présent rapport, des progrès très encourageants ont été accomplis dans trois domaines: la définition des priorités et la planification stratégique, la conclusion de partenariats et la mobilisation des ressources. Le succès n'a pas été aussi net dans les autres domaines de travail de la FAO dans la région, en particulier dans les éléments essentiels de ce travail, à savoir la conception et l'exécution des programmes et l'appui technique.

ES51. Malgré les insuffisances jusqu'à présent dans la mise en œuvre des mesures de décentralisation, l'équipe d'évaluation a également constaté du très bon travail dans bon nombre des bureaux de pays. Dans certains cas, cela s'explique par l'élan des programmes d'intervention d'urgence qui sont en cours d'intégration avec les programmes de développement, et par les ressources et l'expertise considérables disponibles dans les équipes d'urgence qui bénéficient aujourd'hui aux opérations de la FAO au niveau des pays dans leur ensemble. Dans plusieurs bureaux plus petits, l'équipe d'évaluation a rencontré des Représentants de la FAO dynamiques qui sont capables d'avoir une influence en dépit du faible niveau des ressources dont ils disposent. Leur succès constitue par ailleurs une expérience sur laquelle il est possible de se fonder.

ES52. L'équipe d'évaluation estime que les mesures de décentralisation prises jusqu'à présent n'ont pas été suffisantes: il convient de redoubler d'efforts pour renforcer les capacités au sein de chaque type de bureau décentralisé, et aussi de clarifier et de renforcer les liens entre eux, de façon à ce qu'ils se soutiennent efficacement les uns les autres et à ce qu'ils exécutent, grâce au soutien et aux conseils du Siège, un programme cohérent en Afrique. Les objectifs de chacun des bureaux décentralisés doivent être les suivants:

- Bureau de pays: élaborer et exécuter des programmes de pays cohérents, ciblés et fondés sur des partenariats solides, en exploitant l'avantage comparatif et l'expertise de la FAO.
- Bureau régional: renforcer l'impact de la FAO sur les questions de portée régionale, dans le cadre d'un partenariat solide avec les organisations régionales. Assurer la supervision des bureaux décentralisés en Afrique et leur fournir un appui administratif et opérationnel complet et rapide.
- Bureaux sous-régionaux: fournir un appui technique réactif répondant aux besoins des pays membres et des communautés économiques régionales.

- Siège, s'agissant de l'appui aux bureaux décentralisés: assurer la supervision et fournir des orientations et processus clairs et rationalisés fondés sur les principes des pouvoirs délégués et du contrôle a posteriori.

ES53. Si ce qui précède n'est pas radicalement différent des actuels rôles et responsabilités formels des différentes strates de l'Organisation, la réalisation de ces objectifs nécessitera en pratique un appui significativement accru en matière de **renforcement des capacités** pour l'action, une attention accrue sur le **ciblage** du travail mené par le bureau régional et les bureaux sous-régionaux et une différenciation plus claire entre eux, ainsi qu'un **changement dans la culture organisationnelle** donnant la première place à l'appui au niveau des pays. Enfin, les bureaux décentralisés ont besoin d'une gestion et d'un **encadrement** forts afin de créer un environnement dans lequel les acteurs peuvent travailler de façon productive.

ES54. La clarté concernant les responsabilités et des capacités solides constituent les fondements d'une décentralisation effective qui dépasse la mentalité «commandement et contrôle» pour s'orienter vers un état d'esprit qui encourage l'innovation et l'initiative dans le cadre des objectifs et des responsabilités déléguées dont il a été convenu au sein de l'Organisation. La possibilité pour la FAO d'avoir une présence plus active et dynamique dans la région est pour l'heure fortement entravée par sa réticence à relâcher le contrôle qu'elle exerce et à laisser les bureaux décentralisés saisir les occasions qui se présentent. Si la FAO veut accroître l'impact de son action en Afrique, elle doit perdre sa réputation d'organisation performante mais lente, capable de réagir dans un délai de quatre à six mois au mieux, et devenir une organisation dynamique – réagissant rapidement aux occasions de soutenir ses partenaires et capable de mobiliser promptement son expertise.

ES55. Parmi les bureaux décentralisés, les bureaux de pays sont la clé dans la réalisation de cet objectif d'accroissement de l'impact. La décentralisation a eu tendance à se concentrer sur le bureau régional et les bureaux sous-régionaux, apportant peu d'appui supplémentaire aux bureaux de pays, et ce travail a souvent été concentré vers l'intérieur, avec la mise en œuvre de projets et des activités menées aux niveaux régional et sous-régional plutôt qu'un appui au niveau des pays. Cela a conduit à la diffusion des ressources limitées de la FAO et à un impact global moindre. L'équipe d'évaluation a formulé plusieurs recommandations précises pour réorienter le travail des bureaux décentralisés afin de maximiser l'appui au travail mené au niveau des pays, tout en renforçant les partenariats régionaux et sous-régionaux essentiels. Bien consciente du manque de ressources de l'Organisation, l'équipe d'évaluation a formulé des recommandations qui n'impliquent pas d'augmentation substantielle des dotations du budget ordinaire de la FAO.

4.1 Les bureaux de pays – pour des programmes de pays cohérents et ciblés

ES56. L'équipe d'évaluation a relevé deux pistes que l'Organisation peut suivre pour renforcer ses bureaux de pays et ainsi accroître l'impact de son action:

- Engager un dialogue avec ses organes directeurs sur l'équilibre relatif de ses ressources entre le Siège et les régions, afin de recenser les services qui pourraient être fournis plus efficacement au niveau des bureaux décentralisés, au-delà de ceux qui sont déjà décentralisés.
- Travailler dans le cadre des actuelles dotations du budget ordinaire pour l'Afrique, mais a) renforcer la capacité opérationnelle au niveau des pays en mobilisant des ressources extrabudgétaires pour accroître la taille des programmes afin d'avoir

davantage d'impact dans les pays membres, b) renforcer l'appui fourni par les équipes techniques sous-régionales et le Bureau régional et c) décentraliser davantage les pouvoirs afin de mieux utiliser les capacités dont dispose actuellement l'Organisation.

ES57. Même si l'équipe d'évaluation accueillerait favorablement tout projet de la direction de s'engager dans la première piste, elle estime que la deuxième est plus faisable à court terme. Cette piste pourrait par ailleurs permettre d'améliorer la force et la réactivité générales de l'Organisation à long terme.

ES58. Bien consciente du fait que les besoins et les ressources potentiellement disponibles au niveau des pays varient d'un pays à l'autre dans la région, l'équipe d'évaluation a défini deux modèles différents pour le renforcement des bureaux de pays dans les limites des actuelles ressources du budget ordinaire:

ES59. Contexte 1: pays présentant un besoin important de réhabilitation et de développement, où les contributions volontaires sont une source possible d'appui aux programmes de développement. Pendant ses visites dans les représentations de la FAO en Afrique, l'équipe d'évaluation a vu des exemples très prometteurs de programmes dynamiques ayant un impact important et financés au moyen de contributions volontaires. Le personnel affecté à ces programmes est spécialisé dans la conclusion de partenariats, les communications et la mobilisation de ressources, l'élaboration des programmes et la négociation. Ces programmes s'appuient sur du personnel technique basé dans les pays et sur un appui opérationnel réactif et motivé. L'équipe d'évaluation estime que ce modèle a encore du potentiel dans différents pays moyennant un renforcement approprié des capacités.

ES60. Contexte 2: pays dans lesquels d'importantes contributions volontaires sont peu probables, mais où un appui aux politiques, l'adaptation des critères normatifs et des interventions techniques, stratégiques et spécifiques sont nécessaires. La deuxième stratégie proposée par l'équipe d'évaluation est elle aussi construite sur des exemples réels au niveau des pays et se fonde sur l'utilisation intensive de l'expertise de haut niveau de la FAO au Siège et dans les équipes techniques décentralisées pour soutenir le personnel basé dans les pays dans les petits bureaux de pays dans les domaines de travail essentiels de la FAO. Cette approche se fonde sur l'utilisation des ressources du budget ordinaire du Programme de coopération technique dans le cadre de procédures de formulation et d'approbation rationalisées, pour jeter les bases d'un dialogue continu avec des experts de classe mondiale dans les domaines qui sont actuellement des priorités pour les pays membres. Cet appui doit être flexible et fourni par des experts qui peuvent passer assez de temps dans les pays pour bien comprendre ceux-ci, et exploiter leur expérience régionale et internationale afin de travailler avec le personnel et les partenaires nationaux et définir des approches qui fonctionnent bien dans le contexte local. Si les besoins en ressources pour cette stratégie ne sont pas forcément importants, la nécessité de ce travail relève parfaitement des domaines dans lesquels la FAO, en sa qualité d'institution spécialisée des Nations Unies, dispose d'un avantage comparatif. Lorsque la FAO aura prouvé sa capacité à fournir cet appui, il pourrait être possible de mobiliser des ressources modestes pour le renforcer.

ES61. S'agissant des deux stratégies présentées plus haut, l'équipe d'évaluation a formulé les recommandations ci-après, classées en fonction du niveau auquel elles sont adressées. Nous avons choisi de commencer par les bureaux de pays, pour insister sur leur caractère central dans le renforcement de l'impact réel et important de l'Organisation.

Recommandation n° 1.1: Aux Représentants de la FAO, avec l'appui du Département de la coopération technique (TC) et d'OSD – Chacun des bureaux de pays entreprend, de façon prioritaire, un examen interne pour définir laquelle des deux stratégies¹ décrites plus haut convient le mieux à son contexte propre et élabore un plan d'action immédiate pour renforcer l'impact de la FAO.

Ce plan comprend les éléments ci-après:

- a) La définition des domaines prioritaires pour les programmes dans le pays sur la base des nouveaux CPP.
- b) L'évaluation du potentiel de mobilisation des ressources et la formulation d'un plan de mobilisation des ressources pour ces domaines prioritaires.
- c) Un plan d'appui technique précisant les accords conclus s'agissant des contributions de RAF, des équipes techniques sous-régionales et du Siège selon les besoins. Les premiers plans doivent constituer une contribution à la première réunion du conseil de gestion sous-régional (voir la recommandation n° 3.2), servir de base à la planification du travail des équipes techniques et être revus et révisés chaque année lors des réunions suivantes.
- d) Créer des supports de communication, veiller à ce que l'équipe du bureau de pays ait accès à une formation, afin de renforcer la capacité du bureau à faire passer effectivement le message de la FAO dans le pays.
- e) Les résultats attendus de ce qui précède doivent figurer dans le rapport annuel du Représentant de la FAO à des fins de suivi durable dans le cadre du système de surveillance.

Recommandation n° 1.2: À OSD: à l'appui de l'approche proposée par chaque bureau de pays et compte tenu de l'évaluation des capacités entreprise en 2011 et en 2012 dans la région Afrique, élaborer un programme de formation. Cette formation portera notamment sur la mobilisation de ressources, l'élaboration de projets et de budgets, la communication, l'administration et les finances et le suivi axé sur les résultats.

Recommandation n° 1.3: À OSD et au Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP) – Renforcer la disponibilité immédiate de financements catalytiques pour l'appui des bureaux de pays aux gouvernements et pour l'exécution des programmes.

Mesures suggérées:

- a) Les Fonds du PCT doivent être approuvés *a priori* et libérés en faveur du bureau de pays en même temps que les crédits budgétaires biennaux. Le Représentant de la FAO doit appliquer les critères utilisés pour les Fonds du PCT, conformément aux directives existantes, à l'utilisation de cette ressource. Il convient d'appliquer des procédures d'évaluation *a posteriori* pour suivre l'utilisation du PCT.

¹ La première stratégie, proposée dans les contextes où un financement volontaire est disponible, implique la mise en place réfléchie d'équipes opérationnelles et techniques plus autonomes au niveau des pays dotées de compétences en élaboration de programmes, en partenariats, en communication et en mobilisation de ressources. La deuxième stratégie, dans les contextes où les ressources sont moindres, implique l'utilisation plus intensive et plus réactive des ressources du PCT et de l'expertise de haut niveau de la FAO au Siège et dans les équipes multidisciplinaires pour fournir un appui aux petits bureaux de pays dans les domaines d'activité essentiels de la FAO.

- b) Veiller à ce que la part des recettes provenant du remboursement des services administratifs et opérationnels destinée au bureau de pays soit présentée clairement et puisse être utilisée (et reportée) au niveau du pays, au sein d'un exercice biennal et entre ces exercices, afin que les coûts indirects liés aux projets en cours soient pris en charge complètement et ne détournent pas des ressources des activités de développement innovantes.

Recommandation n° 1.4: À OSD et au Sous-Directeur général-Représentant régional – Permettre et encourager une gestion dévouée de la FAO au niveau des pays en récompensant l'excellence des Représentants de la FAO.

Mesures suggérées:

- a) Faire d'une expérience antérieure au sein de la FAO un acquis hautement souhaitable pour les postes de Représentant de la FAO.
- b) Reconnaître le travail des Représentants de la FAO qui se montrent proactifs et les promouvoir à la classe de leur poste s'ils ne s'y trouvent pas encore.
- c) Qualifier clairement les postes de Représentant de la FAO comme des emplois à temps plein, en évitant si possible les accréditations multiples.
- d) Au vu de la place essentielle que tiennent les Représentants de la FAO dans l'Organisation, restaurer la supervision directe du Représentant régional avec un appui approprié au sein du bureau de celui-ci.
- e) Lorsque les ressources extrabudgétaires le permettent, renforcer l'équipe de gestion de haut niveau du pays avec un quatrième membre au même niveau hiérarchique que l'assistant du Représentant de la FAO ou, pour les très grands programmes, au niveau du Représentant adjoint de la FAO.

Recommandation n° 1.5: À TC – Les bureaux de pays doivent participer à la formulation des programmes sous-régionaux, régionaux et mondiaux et assumer la responsabilité directe des composantes nationales de ces programmes, en utilisant soit l'autorité déléguée du responsable du budget soit la modalité du compte subsidiaire du projet sous une unité centrale de coordination, afin de consolider les activités de la FAO dans le pays et de créer des synergies entre les éléments qui sont aujourd'hui souvent disparates.

4.2 *Le Bureau régional – pour des partenariats régionaux solides et un appui rapide aux bureaux de pays*

Recommandation n° 2.1: Au Sous-Directeur général-Représentant régional – Concentrer le travail technique de fond du Bureau régional sur i) la coordination des activités normatives et leurs dimensions politiques et ii) l'encadrement de la dimension régionale des réseaux techniques de l'Organisation.

Mesures suggérées:

- a) Commander, tous les deux ans, une grande étude sur une question importante relevant du mandat de la FAO, qui alimentera les débats de la Conférence régionale pour l'Afrique et le dialogue avec les autres partenaires régionaux.
- b) L'équipe régionale de fonctionnaires techniques doit être dirigée par le Représentant régional adjoint. Il convient de revoir le profil des postes afin de se concentrer sur la réalisation d'activités politiques et normatives de pointe dans la région et sur la

coordination de toutes les activités normatives entre les bureaux décentralisés, pour veiller à ce que l'on sélectionne des domaines prioritaires pour l'élaboration des produits normatifs et à ce que l'expérience de terrain étaye solidement la formulation de ces produits. Les fonctionnaires techniques régionaux doivent également faire le lien entre le Siège et les réseaux techniques régionaux et leur action dans la région.

- c) Les stratégies de partenariat avec l'Union africaine et avec les autres organisations régionales doivent se fonder sur des plans précis axés sur les priorités mutuelles de l'organisation en question et de la FAO, bénéficier d'une dotation en ressources réaliste et constituer pour les gouvernements nationaux une priorité suffisante pour qu'il soit probable que le travail soit utilisé ou adopté dans un avenir prévisible.

Recommandation n° 2.2: Au Sous-Directeur général-Représentant régional – Revoir le profil de cinq des actuels postes techniques du cadre organique au sein de RAF aux fins de renforcement des capacités pour offrir une gamme de services plus large aux bureaux de pays et aux organes directeurs et statutaires établis en Afrique.

Suggestions de postes au profil revu:

- a) Un coordonnateur de la formation, pour veiller à l'évaluation des besoins de renforcement des capacités et à la conception et à l'exécution des programmes. L'équipe d'évaluation recommande que la formation porte prioritairement sur les éléments ci-après: mobilisation de ressources, communication, conception et exécution de projets – y compris le suivi et l'évaluation. Le coordonnateur doit aussi veiller à l'organisation de sessions de formation régulières sur les procédures et politiques établies de la FAO, dans toute la région et à l'intention du personnel nouvellement engagé ou en poste depuis plus longtemps. Cette formation peut être financée en partie par les 11 % des SAO du projet d'urgence actuellement gardés en réserve pour la région.
- b) Un responsable de la mobilisation des ressources, pour appuyer les plans de mobilisation de ressources au niveau des pays, et pour faire le lien avec TCS à Rome concernant la mobilisation des ressources pour les propositions préparées. Le responsable de la mobilisation des ressources travaillerait aussi avec le FEM, pour veiller à l'identification des projets pouvant faire l'objet d'un financement FEM et à la préparation de propositions.
- c) Un responsable de la communication et de l'information du public, qui travaillerait aux produits et plans de communication des bureaux de pays.
- d) Un responsable de la gestion axée sur les résultats, pour assurer la direction d'un effort intégré dans l'ensemble des bureaux de pays visant à mettre en place un système unifié de suivi et d'établissement de rapports sur les résultats qui fournisse des informations utiles au niveau des pays et au niveau de la région, et qui permette de répondre aux exigences d'établissement de rapports à l'intention du Siège.
- e) Un coordonnateur des conférences/événements, chargé de la gestion des événements pour l'organisation des réunions de la Conférence régionale pour l'Afrique et des organes statutaires afin que les hauts fonctionnaires techniques consacrent moins de temps à ces questions.

Recommandation n° 2.3: Au Département des services internes (CS) – Commander une analyse de l'organisation du travail et des performances de RAF afin d'améliorer les capacités existantes dans les volets administration et opérations en vue de la fourniture d'un service plus efficace et plus efficient.

Mesures suggérées:

- a) Recenser les lacunes en termes de capacités pour les responsabilités existantes et récemment décentralisées.
- b) Évaluer l'incidence des nouveaux systèmes (système mondial de gestion des ressources) sur la charge de travail et sur les besoins en compétences.
- c) Sur cette base, élaborer un plan d'action aux fins d'amélioration.

4.3 *Les équipes techniques et les bureaux sous-régionaux – pour un appui réactif aux bureaux de pays et aux communautés économiques régionales*

Recommandation n° 3.1: À OSD – Agrandir les équipes techniques sous-régionales et élargir leur palette de compétences

Mesures suggérées:

- a) Réajuster l'équilibre entre les postes techniques de RAF pour les activités normatives et les équipes sous-régionales pour l'appui lié aux politiques et l'appui technique en transférant au moins quatre postes techniques régionaux vers les équipes techniques/politiques sous-régionales.
- b) Réunir l'expertise technique des quatre bureaux sous-régionaux dans deux équipes techniques, permettant un certain degré de spécificité géographique et linguistique.
- c) Commander une étude sur la localisation idéale de ces deux équipes techniques en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale et en Afrique de l'Est et Afrique australe, compte tenu des éléments suivants: le coût de la création du bureau, les conditions de travail et de voyage et la proximité des partenaires prioritaires pour la FAO – notamment les communautés économiques régionales, les Nations Unies et les autres partenaires de développement. La direction pourrait aussi profiter de l'occasion pour s'interroger sur la localisation la plus appropriée du Bureau régional.
- d) Intégrer, sur les plans structurel et financier, le personnel des bureaux sous-régionaux des opérations d'urgence dans les équipes techniques et charger ce personnel de fournir aux bureaux de pays un appui technique sur les questions de capacité de résistance. Puisque les recettes provenant du remboursement des services administratifs et opérationnels et les recettes découlant des services d'appui technique seront nécessaires pour le maintien des bureaux sous-régionaux des opérations d'urgence et des équipes, les recettes de ce type provenant des projets d'urgence sous-régionaux (comme pour les projets de développement) doivent être allouées aux bureaux sous-régionaux et aux bureaux sous-régionaux des opérations d'urgence.

Recommandation n° 3.2: Au Sous-Directeur général-Représentant régional – Renforcer les modalités de gestion des équipes techniques

Mesures suggérées:

- a) Décharger le Coordonnateur sous-régional des responsabilités du Représentant de la FAO, rebaptiser cette fonction «chef d'équipe technique» et donner au titulaire la gestion d'équipe comme tâche principale.
- b) Créer un conseil de gestion pour chaque équipe technique, qui sera composé principalement de Représentants de la FAO dans leur aire géographique d'activité et dirigé par eux².

Recommandation n° 3.3: Aux fonctionnaires techniques régionaux et aux membres des équipes techniques sous-régionales – Mettre en place des réseaux techniques plus larges incluant toute l'expertise technique de la FAO dans la région et développer leur utilisation.

Mesures suggérées:

- a) Les équipes techniques doivent tenir et utiliser des tableaux de l'ensemble du personnel technique de la FAO (Programme ordinaire et ressources en personnel/hors personnel pour les projets) dans la sous-région pour les redéploiements et les missions à court terme, et coordonner leur utilisation. Le tableau facilitera une meilleure utilisation au sein des réseaux de l'expertise disponible dans les bureaux décentralisés, en particulier des experts travaillant au niveau des pays. Ces membres du personnel constituent un complément essentiel de l'expertise disponible au sein de RAF et des équipes multidisciplinaires.
- b) Pour que les équipes techniques aient plus de temps à consacrer aux bureaux de pays ayant besoin d'un appui technique, permettre au personnel technique du niveau le plus bas réalisable d'approuver sur le plan technique les intrants/produits liés aux projets conformément à la rationalisation des processus recommandée ci-après (recommandation n° 4.1).
- c) Dépasser les entraves à tous les niveaux des bureaux décentralisés qui dissuadent les personnes d'échanger des connaissances et de travailler en réseau, en particulier les comportements hiérarchiques et l'absence de mécanismes et procédures appropriés qui permettraient de reconnaître la participation à des réseaux de connaissance et d'en tenir compte.

² Le président de ce conseil de gestion est un Représentant de la FAO élu par ses homologues et le secrétaire est le chef d'équipe technique. Le conseil se réunit aux fins ci-après. En prévision d'un nouveau cycle CPP, et dès que les nouveaux CPP ont été élaborés, le conseil se prononce sur la palette de compétences requise dans la sous-région à la lumière des programmes qui seront lancés. Ensuite, au début de chaque année, le conseil évalue les performances de l'équipe technique sur l'année écoulée, formule des recommandations quant à tout changement qu'il convient d'apporter à la composition de l'équipe et prévoit et approuve le plan de travail de l'équipe pour l'année à venir. Pour que le conseil puisse effectivement garantir que la palette de compétences est pertinente au regard des priorités nationales énoncées dans les CPP, les titulaires de ces postes techniques doivent être considérés comme mobiles et doivent pouvoir se déplacer en fonction des besoins de l'Organisation. Le conseil peut se réunir au moment de la réunion annuelle de l'équipe de gestion sous-régionale, ce qui permettrait au Représentant régional et à d'autres personnes de participer à ses travaux en qualité d'observateurs.

4.4 *Le Siège – pour une surveillance efficace du système des bureaux décentralisés et pour des orientations claires sur les processus de l'Organisation*

Recommandation n° 4.1: À CS, à OSD et à TC – Revoir et rationaliser les procédures des cycles de programmes.

Mesures suggérées:

- a) Rationaliser les processus du PCT afin de réduire le nombre global d'approbations techniques et opérationnelles.
- b) Dans le cadre du déploiement des nouvelles directives pour la gestion du cycle des projets, chercher des moyens de rationaliser les processus et les procédures. À cet égard: i) il convient de prendre des mesures pour éliminer les ensembles distincts de directives pour la formulation et l'évaluation des projets pour différentes sources de financement; ii) il convient de procéder à un examen spécifique du modèle d'activité élaboré par TCE pour la formulation et l'exécution des programmes extrabudgétaires de réduction/gestion des risques de catastrophe en vue d'adopter ce modèle pour les projets de développement.

Recommandation n° 4.2: À OSD et à OSP – Rationaliser les processus de définition des priorités et de planification.

Mesures suggérées:

- a) Assurer une intégration plus étroite entre le processus de planification/le cycle CPP et la préparation du PNUAD, tout en respectant les exigences de planification et d'établissement de rapports dans le contexte du Cadre stratégique de la FAO.
- b) Des CPP étant aujourd'hui en place dans toute la région, il convient de mettre un terme à la pratique qui consiste à élaborer des priorités et stratégies sous-régionales. Concernant la collaboration avec les communautés économiques régionales, les documents de programme doivent servir à définir des priorités mutuelles de façon à ce que celles-ci servent de base à un travail conjoint.

Recommandation n° 4.3: À CS, à OSD et à CIO – Fournir un portail unique d'information sur les dernières politiques, les procédures, les responsabilités et les pouvoirs en rapport avec les bureaux décentralisés et les opérations du programme de terrain.

Mesure suggérée:

- a) Réunir en un seul emplacement en ligne tous les documents sur les politiques et les procédures relatives aux rôles, aux responsabilités et aux pouvoirs pour les bureaux décentralisés, en organisant ces documents de manière conviviale de façon à les rendre plus accessibles.

Recommandation n° 4.4: Au Sous-Directeur général-Représentant régional, à OSD et à CSH – Au moyen d'une meilleure gestion des successions, de l'instauration d'une politique de mobilité et de la suppression de la gestion des vacances de postes en guise de stratégie budgétaire, chercher à régler le problème de la palette de compétences et réduire le taux de vacance chronique dans la région qui mine les capacités des bureaux décentralisés.

ES62. Enfin, même s'il est peut-être encore trop tôt pour formuler une recommandation générale concernant l'équilibre entre le Siège et les bureaux décentralisés s'agissant du budget ordinaire et des ressources en personnel, l'équipe d'évaluation propose, dans le cadre de la réflexion associée à la série d'évaluations du travail de la FAO dans les régions, à la direction et aux organes directeurs de réfléchir avec soin à la question de savoir s'il faut déplacer davantage les ressources vers les bureaux décentralisés compte tenu de leurs propres souhaits d'agir plus au niveau des pays.

Annexe 1: Théorie du changement adoptée par l'équipe d'évaluation

