



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

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

COMITE DU PROGRAMME

Cent seizième session

Rome, 3-7 novembre 2014

**Évaluation de l'efficacité des activités de la FAO dans les pays - Synthèse
des évaluations dans des pays à revenu intermédiaire:
Arménie, Colombie, Sri Lanka et Viet Nam**

RÉSUMÉ

Conformément aux recommandations formulées par le Comité du Programme à sa cent-douzième session (CL 145/6, par. 24 point b) concernant les modalités qui permettraient d'abaisser les coûts tout en garantissant un accès adéquat aux informations contenues dans les rapports d'évaluation, le présent document est un résumé exhaustif traduit dans les langues de la FAO, tandis que le rapport d'évaluation est publié dans sa version intégrale en langue originale sur le site web de la FAO consacré à l'évaluation.

Indications que le Comité du Programme est invité à donner

Le Comité du Programme souhaitera peut-être formuler des avis et des indications sur les questions essentielles abordées dans le rapport d'évaluation, sur la réponse de la Direction, ainsi que sur les mesures que cette dernière propose pour y donner suite.

**Pour toute question concernant le contenu du présent document, prière de
s'adresser à:**

M. Masahiro Igarashi, Directeur du Bureau de l'évaluation de la FAO
OED-Director@fao.org

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



m1677f



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

Bureau de l'évaluation

Efficacité des activités de la FAO dans les pays – Synthèse des évaluations dans des pays à revenu intermédiaire: Arménie, Colombie, Sri Lanka et Viet Nam

Rapport final

Septembre 2014

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. Le fait qu'une société ou qu'un produit manufacturé, breveté ou non, soit mentionné ne signifie pas que la FAO approuve ou recommande ladite société ou ledit produit de préférence à d'autres sociétés ou produits analogues 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 vues ou les politiques de la FAO.

© FAO 2014

La FAO encourage l'utilisation, 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 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

Résumé

Historique

ES1. Les évaluations par pays font partie du programme d'évaluation de la FAO depuis 2005. Elles englobent toutes les activités menées par l'Organisation dans le pays, y compris les projets nationaux quelles que soient leurs sources de financement, la participation du pays à des projets régionaux, l'utilisation faite des produits normatifs et le travail effectué par la Représentation de la FAO. Les évaluations par pays permettent de procéder à une analyse approfondie des résultats de l'Organisation dans un pays donné, d'évaluer les aspects liés à l'obligation de rendre des comptes et de tirer des enseignements de l'expérience, notamment pour les parties prenantes au niveau national.

ES2. Le Comité du Programme de la FAO, l'organe directeur qui approuve le plan de travail du Bureau de l'évaluation de la FAO et reçoit ses rapports, a indiqué le type de pays qui devaient faire l'objet de ces évaluations, à savoir les pays à faible revenu et à déficit vivrier ou les pays à revenu intermédiaire. Des rapports de synthèse d'évaluations conduites dans ces types de pays ont été présentés au Comité du Programme, afin que des enseignements puissent être tirés de l'action de l'Organisation dans des conditions comparables. Depuis 2005, quatre rapports de synthèse ont été élaborés.

ES3. À sa session d'octobre 2011, le Comité du Programme a demandé au Bureau de l'évaluation de réaliser plusieurs évaluations dans des pays à revenu intermédiaire. Pour la période 2012-2014, quatre évaluations de pays à revenu intermédiaire ont été menées à bien, comme suit:

- Sri Lanka, achevée en octobre 2012;
- Viet Nam, achevée en mai 2013;
- Arménie, achevée en février 2013; et
- Colombie, achevée en juin 2014.

ES4. Le présent rapport fait la synthèse de ces quatre évaluations par pays; il met l'accent sur les similitudes relevées entre des aspects essentiels des activités de la FAO dans les quatre pays, et présente des conclusions et des recommandations qui visent à orienter l'approche future de l'Organisation à l'égard des pays qui sont parvenus à améliorer considérablement les conditions sociales et économiques de leurs populations et à renforcer leurs institutions, et qui par conséquent attendent autre chose de leur collaboration et de leur partenariat avec la FAO.

Méthode

ES5. La synthèse repose sur un examen détaillé des quatre rapports d'évaluation. Les conclusions concernant les activités de la FAO et son fonctionnement dans les quatre pays ont exclusivement été tirées des rapports d'évaluation. En outre, il a été procédé à une analyse de l'ampleur et des caractéristiques du programme de terrain de la FAO dans ces États Membres qui étaient classés parmi les pays à revenu intermédiaire au cours des exercices biennaux 2004-2005 et 2012-2013 selon la base de données de la Banque mondiale.

Principales conclusions et recommandation

ES6. D'après les évaluations, les activités de la FAO dans les quatre pays à revenu intermédiaire examinés présentaient plusieurs points forts. Tout d'abord, de manière générale, les projets et les programmes étaient jugés pertinents et conformes aux priorités des gouvernements, ils répondaient largement à une demande, et ils étaient appréciés des

gouvernements partenaires. Du point de vue de la réalisation des produits prévus, les projets étaient globalement efficaces. Ensuite, la FAO était considérée comme un partenaire précieux, notamment pour sa contribution en capacités techniques et pour la qualité technique de ses produits normatifs.

ES7. Des réalisations importantes ont également été relevées dans chaque pays, à savoir: une contribution considérable à la production alimentaire et au remplacement des actifs à la suite de la guerre civile et de catastrophes naturelles survenues à Sri Lanka, un soutien efficace à la collaboration et au partage des connaissances entre institutions nationales apporté par les projets mondiaux et régionaux concernant l'Arménie, et l'élaboration de modèles très efficaces et pertinents de réponse aux besoins des communautés vulnérables en Colombie.

ES8. Entre autres éléments positifs sur le plan de la gestion des programmes et de l'administration, les évaluations relevaient les bonnes relations nouées et entretenues avec les partenaires de développement, malheureusement trop peu nombreux, et le dévouement et la compétence du personnel national de la FAO.

ES9. Un certain nombre de points faibles récurrents étaient néanmoins à déplorer. Dans trois des pays examinés, pendant une partie ou la totalité de la période d'évaluation, l'élaboration et la gestion des programmes ont pâti de l'absence d'un représentant hautement qualifié, et/ou du manque de personnel suffisamment compétent sur le terrain, des problèmes qui ont été aggravés par l'irrégularité de l'appui et de l'assistance apportés par les bureaux régionaux et le Siège. En outre, trop peu de pouvoirs ont été délégués aux bureaux de pays, ce qui a nui à l'efficacité des opérations menées; à ce sujet, les éléments recueillis en Colombie et dans d'autres pays ont montré que le lancement en 2013 du Système mondial de gestion des ressources avait représenté un grand pas en avant du point de vue administratif.

ES10. Au niveau de la programmation, il est apparu de manière évidente que l'influence et le dialogue relatifs aux politiques et le plaidoyer étaient limités, tout comme l'était le renforcement des capacités aux niveaux institutionnel et organisationnel dans trois des quatre programmes de pays examinés. L'intégration des questions d'égalité entre les sexes était systématiquement insatisfaisante, et la durabilité et l'efficacité des programmes étaient inégales et pas toujours suffisantes. Quant aux cadres de programmation par pays, ils pêchaient systématiquement sur le plan analytique, stratégique et en ce qui concernait l'établissement des priorités, et dans une large mesure, les autres partenaires n'étaient pas assez inclus dans le processus de préparation. Enfin, la contribution aux objectifs mondiaux de la FAO en matière de lutte contre la faim et la pauvreté, ou en matière de durabilité environnementale, était limitée.

ES11. L'analyse de l'ensemble des activités de la FAO dans les pays à revenu intermédiaire a montré que jusque là, l'Organisation n'avait pas modifié le modèle opérationnel standard des bureaux de pays pour l'adapter aux changements de contexte et des attentes des pouvoirs publics nationaux. Dans les quatre pays examinés, selon le modèle opérationnel de la FAO au niveau des pays, les ressources financières mises à disposition dans le cadre du Programme ordinaire ne couvraient que le personnel de base de la Représentation de la FAO. Des ressources supplémentaires ont été débloquées, dans diverses proportions, par les pays hôtes, et les portefeuilles des programmes de terrain n'avaient que peu évolué, principalement en raison du potentiel de mobilisation de ressources auprès des partenaires fournisseurs de ressources et des pouvoirs publics des pays à revenu intermédiaire.

ES12. Selon ce modèle, la grande majorité des employés a recrutée à la faveur de ressources extrabudgétaires directement en tant que personnel de projet, ou indirectement sur la part de l'appui administratif et opérationnel des dépenses d'appui au projet. La nécessaire visibilité s'agissant des ressources extrabudgétaires et de l'appui administratif et opérationnel a conduit la FAO à s'engager dans un trop grand nombre de projets financés par les gouvernements, d'autres partenaires ou l'Organisation elle-même, projets dont les composantes opérationnelles sur le terrain prévalaient sur l'assistance technique et politique, et pour lesquels la valeur ajoutée et l'avantage comparatif de la FAO étaient limités.

ES13. Si cette approche semble justifiée, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire, dans la pratique, elle mène à un type d'appui axé sur les projets dans le but de devenir plus «visible», mais sans forcément permettre à l'Organisation de réaliser pleinement son potentiel et de mettre à profit son avantage comparatif dans des pays qui disposent de leurs propres capacités de mise en œuvre et tireraient surtout parti de connaissances politiques et techniques de haut niveau. Dans le même temps, dans les pays où le budget consacré aux programmes de terrain est plus réduit ou les coûts relatifs au personnel national sont élevés, les ressources financières disponibles ne sont pas suffisantes pour assurer le renforcement des capacités du personnel.

ES14. Les éléments communs se dégageant des recommandations issues des quatre évaluations font bien apparaître les problèmes qui se posent et les obstacles. La manière dont sont structurés les bureaux de pays et les programmes tient à plusieurs raisons et motivations. En répondant aux demandes des gouvernements et en respectant les priorités des donateurs, on s'assure de la pertinence et de la visibilité des activités menées mais sans forcément obtenir un impact stratégique; en outre, entamer des dialogues politiques et fournir des avis de haut niveau concernant les priorités stratégiques exige davantage d'efforts. L'approche consistant à plaider en faveur de différentes politiques est moins neutre et peut même prêter à controverse. Enfin, les services de consultants renommés sur le plan international sont plus onéreux.

ES15. Cependant, d'après une dernière conclusion importante des quatre évaluations, le contexte national, en matière d'institutions et de coopération, de tous les pays concernés était en pleine évolution, et il fallait que la FAO s'adapte en conséquence. En outre, les quatre pays font partie d'un groupe qui en 2013, selon le classement de la Banque mondiale fondé sur le revenu par habitant, comprenait 101 Membres de la FAO bénéficiaires de l'appui de l'Organisation: cinquante-trois d'entre eux appartenaient à la tranche supérieure des pays à revenu intermédiaire et 48 à la tranche inférieure. En tout, ce chiffre représentait près de trois fois le nombre d'États Membres à faible revenu, qui se montait à 36 en 2013.

ES16. Conformément à leur situation économique, ces pays à revenu intermédiaire auront probablement besoin, à l'avenir, de solliciter auprès de la FAO un appui normatif, politique, organisationnel et une aide au renforcement des capacités plus approfondis que ceux que l'Organisation leur offre à l'heure actuelle. Dans le même temps, les projets de terrain restent nécessaires, car ils constituent un élément essentiel de la production de connaissances et contribuent également à renforcer la visibilité et la crédibilité institutionnelles, à condition qu'ils soient bien conçus et mis en œuvre et que leurs résultats soient convenablement enregistrés et diffusés. Il convient de considérer que les deux types d'appui sont complémentaires et de les utiliser pour développer des synergies et répondre aux demandes et aux besoins tout en proposant des innovations et des activités de renforcement des capacités.

ES17. Les tendances relevées, s'agissant des attentes, indiquent qu'une présence est nécessaire dans le pays à un niveau d'autorité, de compétence et d'influence qui permette de répondre rapidement aux questions et aux demandes d'assistance, soit directement, soit en faisant appel – avec des résultats positifs - à la contribution d'autres secteurs de l'Organisation. L'idée est de ne plus affecter de nouveau personnel recruté sur le plan international à des postes à long terme dans l'ensemble des 101 pays à revenu intermédiaire, mais plutôt d'entretenir ou de rétablir, aux niveaux des sous-régions, des régions et du Siège, les capacités d'un personnel technique à même d'apporter à distance un appui aux pays et susceptible d'être mobilisé dans des délais relativement brefs, de manière virtuelle ou en personne, et soit directement, soit à travers des réseaux de consultants.

ES18. Ces changements interviennent à une époque où le déclin de l'aide des donateurs aux pays à revenu intermédiaire conjugué à l'évolution des demandes des pays constituent un défi pour la FAO, et pour de nombreuses autres organisations. Comme les pays à revenu intermédiaire sont de plus en plus compétents, perspicaces et exigeants, la FAO doit être équipée sur le terrain pour leur fournir ce dont ils ont besoin, et disposer de fonds lui permettant de faire face aux coûts induits par ces activités. Pour ce faire, il faut commencer par reconnaître que les ressources financières, qu'elles proviennent du budget ordinaire de la FAO ou qu'elles soient extrabudgétaires, ne suffiront pas à couvrir les coûts du type de présence sur le terrain dont les pays à revenu intermédiaire ont de plus en plus besoin. D'autres organisations, notamment du système des Nations Unies, sont confrontées au même dilemme. L'une des solutions pourrait être un bureau de pays unique et une stratégie par pays commune à toutes les institutions des Nations Unies s'occupant des questions d'alimentation, convenue avec les gouvernements, axée sur leurs priorités et mettant à profit l'avantage comparatif des organismes respectifs. On pourrait également s'inspirer du modèle de couverture de la FAO en Europe de l'Est et dans le Pacifique en nommant des représentants non résidents pour les pays à revenu intermédiaire où une Représentation à part entière n'est peut-être plus nécessaire, tout en veillant à entretenir une interaction régulière avec le bureau sous-régional ou régional responsable, et en s'assurant de son soutien.

ES19. Il ressort de toutes ces questions qu'il est nécessaire de disposer d'un modèle opérationnel spécifique qui comprenne, entre autres, le profil du représentant de la FAO, une délégation de pouvoirs, la capacité de mobiliser rapidement un appui auprès d'autres secteurs de l'Organisation, ainsi que des stratégies de mobilisation de ressources nationales susceptibles d'évoluer parallèlement au rapide changement du contexte de ressources financières. Le nombre de Membres de la FAO qui tireraient profit d'un modèle opérationnel mieux adapté justifie pleinement l'élaboration d'une stratégie spécifique de l'Organisation pour les pays à revenu intermédiaire. Sans cela, et si l'Organisation ne change pas de cap, elle ne sera pas en mesure d'intervenir davantage en amont et de manière plus stratégique et plus réactive, et d'axer davantage ses activités sur l'élaboration de politiques et le plaidoyer. Autrement dit, elle risque de perdre sa pertinence et son utilité.

ES20. Au vu de ce qui précède, la synthèse ne contient qu'une seule recommandation à l'intention de la Direction, afin que soit élaborée une approche stratégique des activités de l'Organisation dans les pays à revenu intermédiaire.

Recommandation 1. À la Direction de la FAO, concernant une stratégie de l'Organisation dans les pays à revenu intermédiaire

La FAO devrait élaborer une stratégie globale relative à sa coopération avec les pays à revenu intermédiaire, qui lui permettrait de mieux s'acquitter de ses fonctions essentielles et remplir son mandat. La stratégie devrait:

- i) donner des indications et des références sur l'axe principal, la portée et les modalités de l'appui apporté par la FAO, et
- ii) définir un nouveau modèle opérationnel pour les bureaux de pays de la FAO et le réseau institutionnel qui les soutient.

ES21. Le présent rapport fournit un certain nombre d'informations et d'analyses préliminaires relatives aux éléments que la stratégie devra prendre en compte. Les Représentants et le personnel de la FAO dans les pays à revenu intermédiaire devraient pouvoir apporter une contribution plus riche, sur la base de leurs connaissances et de leur expérience, à l'élaboration d'une stratégie détaillée.