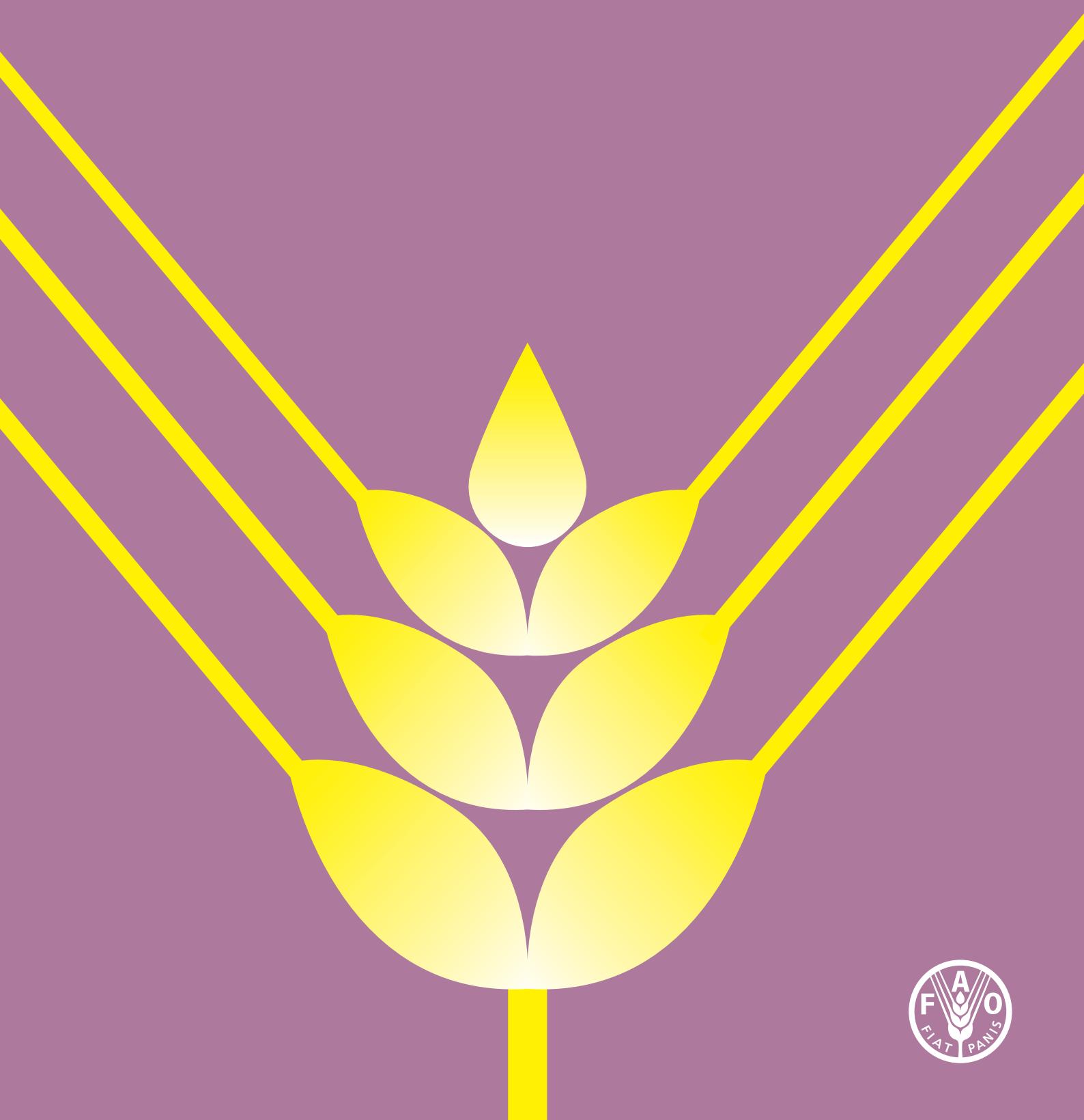


2011

C 2011/4

Rapport
d'évaluation
du Programme



C 2011/4

Ma] 2011

V;^} dE^] c{+ ^A^••d}
ô^A^d^O[} ~.^} &
G A A AGd d^oCEFF

2011

Tcr r qtv
f ø xcmw\kqp
f w'Rtqi tco o g

Organisation
des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture
Rome, 2011

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 déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, 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 celles de la FAO.

Tous droits réservés. La FAO encourage la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Les utilisations à des fins non commerciales seront autorisées à titre gracieux sur demande. La reproduction pour la revente ou à d'autres fins commerciales, y compris à des fins didactiques, pourra être soumise à des frais. Les demandes d'autorisation de reproduction ou de diffusion de matériel dont les droits d'auteur sont détenus par la FAO et toute autre requête concernant les droits et les licences sont à adresser par courriel à l'adresse copyright@fao.org ou au Chef de la Sous-Division des politiques et de l'appui en matière de publications, Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome (Italie).

© FAO 2011

Table des matières

	Pages
I. Introduction	1
II. L'évaluation à la FAO – Faits nouveaux	1
<i>Arrangements institutionnels et gouvernementaux</i>	<i>1</i>
<i>Évaluation des activités extrabudgétaires</i>	<i>1</i>
<i>Renforcement de l'évaluation des activités d'urgence et de relèvement</i>	<i>2</i>
<i>Évaluation des activités extrabudgétaires</i>	<i>2</i>
III. Enseignements généraux tirés des évaluations	3
IV. Collaboration avec le système des Nations Unies en matière d'évaluation	6
V. Programme d'évaluation de l'Organisation	7
<i>Évaluations 2010-2011</i>	<i>7</i>
<i>Principales évaluations devant être achevées en 2011 et prévues pour 2012-13</i>	<i>9</i>
VI. Notes d'évaluation – Principales évaluations	9

Annexe 1: Évaluations des projets et programmes extrabudgétaires de janvier 2010 à mars 2011

I. Introduction

1. Le Rapport d'évaluation du Programme 2011 est composé de cinq sections principales:
 - a) les faits nouveaux concernant l'évaluation, qui visent à accroître la couverture des activités financées par des contributions volontaires, à renforcer l'évaluation des interventions d'urgence et de relèvement, à améliorer le suivi des évaluations et à améliorer l'accès aux produits de l'évaluation;
 - b) une nouvelle section, qui tire des enseignements généraux des évaluations menées au cours de l'exercice biennal;
 - c) la collaboration avec le système des Nations Unies sur des questions relatives à l'évaluation;
 - d) le programme de l'Organisation en matière d'évaluation, qui énumère les évaluations effectuées pendant l'exercice biennal 2010-11 et indique le plan de travail pour les principales évaluations du prochain exercice;
 - e) des notes de synthèse sur les principales évaluations achevées au cours de l'exercice biennal, et communiquées aux Organes directeurs. Ces notes comprennent un résumé de la réponse de la Direction à l'évaluation et les conclusions du Comité du Programme. Chaque note renvoie à la documentation complète disponible sur le site Internet consacré à l'évaluation.

II. L'évaluation à la FAO – Faits nouveaux

Arrangements institutionnels et gouvernementaux

2. La Charte du Bureau de l'évaluation de la FAO, en tant qu'élément du PAI, a été approuvée par le Conseil à sa cent trente-neuvième session en mai 2010, après approbation par le Comité du Programme, et a été inscrite dans les Textes fondamentaux de l'Organisation. La Charte a établi une politique globale en matière d'évaluation pour la FAO.

3. Le bulletin du Directeur général DGB 2010/20 concernant le Comité de l'Évaluation (interne) et publié en juin 2010 a fait en sorte que la composition de ce Comité soit en ligne avec le nouvel organigramme de l'Organisation mis en place au cours du présent exercice biennal. Les Directeurs généraux adjoints sont à présent des membres permanents du Comité de l'Évaluation (interne) qui est présidé par le Conseiller juridique. Le bulletin établissait aussi la composition des membres tournants du Comité pour l'exercice biennal 2010-11 (ADG/AG, ADG/ES, ADG/RAF). Les nouveaux membres tournants ont été nommés pour une durée de deux ans.

Évaluation des activités extrabudgétaires

4. À sa cent troisième session en avril 2010, le Comité du Programme a exprimé ses préoccupations au sujet du nombre de projets de la FAO ne contenant pas de dispositions budgétaires relatives à une évaluation indépendante. Dans son rapport, il a souligné que la décision du Conseil en la matière, datant de juin 2007, devait être respectée par les bailleurs de fonds et portée à leur connaissance le cas échéant par le Secrétariat de la FAO. Il a demandé que la FAO lui fasse rapport au sujet de la mise en œuvre de la décision du Conseil et il a été convenu que l'Organisation lui communiquerait les informations correspondantes à sa session d'octobre 2011.

5. De façon à mettre en œuvre pleinement la décision de juin 2007, le Département de la coopération technique a publié en mars 2011 la circulaire FP 2011/01 du Programme de terrain. Cette circulaire établit officiellement le Fonds fiduciaire destiné à l'évaluation des projets de coopération technique pour le développement conformément à la décision du Conseil, qui sera utilisé pour mettre en place des évaluations stratégiques et thématiques dans les domaines où le Programme de terrain constitue un élément important du projet. Les lignes budgétaires consacrées

à l'évaluation dans le Fonds fiduciaire destiné à l'évaluation des projets de coopération technique pour le développement sont du même ordre de grandeur que celles fixées en 2007 pour le Fonds fiduciaire destiné à l'évaluation des projets d'urgence et de relèvement. La circulaire du Programme de terrain précise que les évaluations financées par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire destiné à l'évaluation des projets de coopération technique pour le développement seront approuvées par le Comité du Programme, en tant que partie de ses examens périodiques du plan de travail à horizon mobile du Bureau de l'évaluation.

6. Conformément à la décision du Conseil, la circulaire FP 2011/01 établit que, pour tous les projets d'un budget supérieur à 4 millions d'USD, ou bien pour ceux d'un montant inférieur mais avec des impératifs particuliers, il faut prévoir au moins une évaluation indépendante au cours de la durée des projets. En d'autres termes, il faut prévoir l'intégralité du coût de l'évaluation ou des évaluations du projet.

7. La circulaire a également établi une ligne budgétaire spécifique pour évaluer les activités extrabudgétaires. Elle permettra de définir précisément le montant des ressources consacrées à l'évaluation des activités financées sur des ressources extrabudgétaires et facilitera la planification et l'organisation des évaluations.

Renforcement de l'évaluation des activités d'urgence et de relèvement

8. Depuis la création du Fonds fiduciaire destiné à l'évaluation des projets d'urgence et de relèvement, en 2007, une quinzaine d'évaluations ont été réalisées en utilisant ce fonds, parmi lesquelles des évaluations de la réaction de la FAO aux situations d'urgence graves, des évaluations au niveau des pays où la FAO est surtout intervenue pour répondre à des besoins d'urgence et de relèvement et une évaluation institutionnelle centrée sur les questions relatives aux opérations d'urgence menées par la FAO (évaluation des capacités opérationnelles de la FAO dans les situations d'urgence). Récemment encore, les critères permettant d'évaluer les opérations d'urgence et de relèvement étaient les suivants: i) volume des opérations supérieur à 5 millions d'USD; ii) interventions perçues comme ayant des caractéristiques dont on pourrait tirer des enseignements généraux; et iii) demandes spécifiques de la Direction et/ou du Comité du Programme. Étant donné que les opérations d'urgence se sont beaucoup développées au cours des dernières années et afin d'améliorer l'efficacité de l'évaluation, il est apparu utile de revoir ces critères. De nouveaux critères ont été définis qui prennent en compte les éléments suivants: i) aux fins de rendre compte, les programmes de grande ampleur mis sur pied suite aux menaces alimentaires et agricoles (d'un volume supérieur à 10 millions d'USD) seront évalués en priorité; ii) les programmes d'évaluation des opérations d'urgence et de relèvement doivent assurer une couverture suffisamment importante des activités de l'Objectif stratégique I, qui comprend la plupart des activités de la FAO en matière d'urgence et de relèvement; iii) les approches innovantes ou les nouveaux domaines d'intervention de l'Organisation devraient faire l'objet d'évaluations permettant d'en tirer des enseignements appropriés; iv) la couverture équilibrée des pays doit être assurée autant que possible; et v) les souhaits manifestés par les bailleurs de fonds pour tel ou tel sujet d'évaluation devraient être pris en compte dans la formulation du plan de travail proposé. En outre, étant donné le rôle accru du Comité du Programme dans le système d'évaluation de la FAO et afin d'aligner la planification des évaluations des projets d'urgence et de relèvement sur les autres grandes évaluations, le Comité du Programme approuvera le programme d'évaluation des projets d'urgence et de relèvement lorsqu'il sera saisi de l'examen du plan de travail à horizon mobile des évaluations du Bureau de l'évaluation, sachant qu'il faut prévoir une marge de manœuvre pour pouvoir faire face à une crise imprévue.

Évaluation des activités extrabudgétaires

9. Le Bureau de l'évaluation a mis au point des outils qui visent à améliorer ses processus et ses méthodes dans le cadre de ses efforts continus pour renforcer l'obligation redditionnelle et les enseignements tirés de l'évaluation.

Un suivi plus rigoureux de l'évaluation

10. Le Comité du Programme a demandé qu'une plus grande attention soit accordée au suivi des évaluations. À sa cent troisième session, il a demandé en particulier que les incidences de la mise en œuvre des recommandations sur les programmes et les politiques soient spécifiées dans tous les rapports de suivi. À sa cent sixième session, dans le cadre de ses remarques relatives à l'Évaluation des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO pour le Proche-Orient, il a demandé que les commentaires du Bureau de l'évaluation fassent partie des rapports de suivi.

11. À l'heure actuelle, les rapports de suivi sont élaborés par le personnel des programmes et des projets chargé de mettre à exécution les recommandations en matière d'évaluation. Le Bureau de l'évaluation vérifie la qualité des évaluations pour s'assurer que le suivi correspond exactement à ce qui avait été convenu, et que, si ce n'est pas le cas, les raisons en sont bien indiquées. En outre, en ce qui concerne les évaluations et les réponses de la Direction soumises au Comité du Programme, les rapports de suivi sont aussi vérifiés par le Comité de l'Évaluation (interne).

12. Il a aussi été suggéré que le Bureau de l'évaluation examine la mise en œuvre des recommandations et établisse des rapports à ce sujet afin d'assurer ultérieurement la justesse du suivi. Pour qu'une telle vérification puisse contribuer à atteindre l'objectif poursuivi et être menée à bien, il faudrait cependant octroyer de très importantes ressources supplémentaires au Bureau de l'évaluation. Des visites de terrain seraient probablement indispensables pour être rigoureux et leur coût pourrait constituer une partie très importante de l'ensemble de l'évaluation. Pour cette raison, l'amélioration du suivi de l'évaluation dépendra pour l'instant de l'établissement de rapports spontanés et de mesures d'assurance qualité de la part du Bureau de l'évaluation et du Comité de l'Évaluation (interne).

Un meilleur accès aux produits de l'évaluation de la FAO

13. Les rapports d'évaluation, les réponses de la Direction et les rapports de suivi de la FAO sont mis à la disposition du public depuis plusieurs années. Le Bureau de l'évaluation a cependant considéré que ces produits n'étaient pas faciles d'accès à partir du site Internet que la FAO consacre à l'évaluation. En conséquence, de gros efforts ont été réalisés pour réorganiser le site au cours du présent exercice biennal afin d'assurer l'exactitude et le caractère exhaustif des documents disponibles, d'améliorer les systèmes de gestion interne du Bureau et de perfectionner les fonctions de recherche dans le but d'accroître l'accessibilité et la convivialité des matériels d'évaluation pour les parties prenantes de la FAO, les États Membres et le grand public. Le nouveau site Internet devait être lancé en avril 2011.

III. Enseignements généraux tirés des évaluations

14. Dans le cadre des efforts entrepris pour améliorer les enseignements tirés de l'évaluation en matière d'organisation et pour appuyer les Organes directeurs dans leurs délibérations, le Rapport d'évaluation du Programme 2011 comprend un examen des grandes questions récurrentes que l'on retrouve dans les principales évaluations menées pendant l'exercice biennal 2010-11. Cet examen définit aussi des sujets de préoccupation et d'intérêt relevés par le Comité du Programme lors des débats relatifs aux évaluations qui lui ont été présentées.

15. Les questions relatives à la **décentralisation** ont été abordées dans plusieurs évaluations de premier ordre au cours du présent exercice biennal ainsi que dans celles sur la programmation par pays, sur le renforcement des compétences en Afrique, sur les bureaux de la FAO pour le Proche-Orient et dans les évaluations au niveau des pays.

16. Le besoin de **renforcer le travail de la FAO au niveau des pays** a été un thème essentiel dans de nombreuses évaluations. Ce sujet récurrent est particulièrement important suite à l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et du Programme d'action d'Accra, qui ont souligné le rôle central des pays dans leur processus de développement. L'évaluation des bureaux de la FAO pour le Proche-Orient a noté la nécessité et l'exigence

absolues de se concentrer sur la programmation des questions de politique et de stratégie relatives au secteur alors que les représentations de la FAO dans la région sont souvent insuffisamment équipées pour remplir ces tâches¹. L'évaluation a recommandé le renforcement des capacités des représentations de la FAO, aussi bien en interne que grâce à la localisation des ressources techniques nécessaires à proximité du pays, à un niveau sous-régional. Une recommandation analogue a été formulée en ce qui concerne l'accroissement des investissements de la FAO en faveur du renforcement des capacités en Afrique².

17. Une autre question relative à la décentralisation soulignait la nécessité d'impliquer de façon plus efficace les bureaux de la FAO au niveau national dans la définition des priorités et des activités afin de répondre aux attentes des pays et d'être en ligne avec ce que sont en train de faire de nombreuses autres organisations. Les évaluations ont cependant relevé des obstacles en la matière pour la FAO. L'évaluation de la programmation au niveau des pays a par exemple relevé les difficultés que les représentations de la FAO affrontaient dans l'aide apportée à l'élaboration des cadres prioritaires nationaux, notamment les capacités limitées en matière de planification et le manque de vision stratégique³. Tout comme l'évaluation relative au Proche-Orient, celle de la programmation au niveau des pays a recommandé que des ressources régionales ou sous-régionales soient disponibles pour appuyer les processus de programmation par pays. Les besoins en matière d'appui ou de renforcement de la FAO au niveau des pays étaient aussi un thème récurrent dans les évaluations au niveau des pays. La synthèse d'évaluation relative au Brésil et à l'Inde a souligné que les bureaux de pays ne sont bien souvent pas impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des activités régionales⁴. On perd par conséquent la possibilité de mettre au point des synergies entre ces activités et les initiatives menées au niveau national. L'évaluation a recommandé une implication systématique des représentations de la FAO dans les projets pertinents aux niveaux régional, interrégional et mondial.

18. Le Comité du Programme a formulé plusieurs recommandations relatives aux questions de décentralisation, notamment sur le rôle et le fonctionnement des bureaux régionaux, sous-régionaux et pays qui devraient être pris en compte dans les orientations en matière de programmation par pays⁵. Il a demandé que la FAO soit davantage présente au niveau des pays et qu'elle y joue un rôle de chef de file⁶. Il a aussi souligné l'importance d'une politique de recrutement appropriée, de rotations efficaces, d'une formation adéquate et d'un éventail de compétences approprié pour le personnel, en particulier pour les Représentants de la FAO⁷.

19. Une autre question récurrente dans les évaluations 2010-11 soulignait la nécessité de mettre au point et d'encourager des dispositions de *partenariats* dans les activités de la FAO, en prenant en compte le travail effectué par les partenaires du développement et l'avantage comparatif de la FAO dans des situations particulières. Cette question a été l'un des thèmes essentiels de l'Évaluation thématique conjointe de l'appui de la FAO et du PAM aux systèmes d'information pour la sécurité alimentaire (SISA)⁸. L'évaluation a permis de relever une plus grande collaboration que prévue dans ce domaine entre la FAO et le PAM. On a toutefois remarqué qu'il était possible d'améliorer encore la collaboration et la coopération. Les deux organisations ont mis au point une stratégie conjointe sur la base des avantages comparatifs, qui couvre l'échange d'informations, la collaboration dans l'élaboration d'outils et d'appui destinés

¹ PC 106/5-FC 138/22, par. 197

² PC 104/5, par. 288

³ PC 104/4, par. 186-190

⁴ PC 106/6, par. 58

⁵ CL 140/8, par. 18

⁶ CL 140/8, par. 21

⁷ CL 141/8, par. 15

⁸ PC 103/8, par. 36

aux SISA et les questions communes de communication et de plaidoyer. L'évaluation des activités de la FAO en matière de renforcement des capacités en Afrique, qui s'intéresse de façon générale aux questions de partenariat⁹, était moins positive dans ses conclusions. On y a relevé que, dans de nombreux cas, les partenariats éventuellement établis étaient davantage le résultat de relations entre des individus qu'entre des institutions. Dans certains cas, l'efficacité de la FAO en tant que partenaire a été compromise à cause de la lenteur de la prise de décision et de la lourdeur de la bureaucratie. L'évaluation a recommandé qu'une attention particulière soit accordée à cette question, en particulier par les bureaux décentralisés et les représentations de la FAO, pour renforcer les aspects relevant des partenariats en matière d'activités de renforcement des capacités en Afrique.

20. Plusieurs évaluations réalisées pendant l'exercice biennal ont examiné les interventions de la FAO *en réponse à des situations d'urgence et de relèvement*. Il s'agissait de la Deuxième évaluation en temps réel des travaux de la FAO sur la grippe aviaire hautement pathogène, de l'Évaluation des capacités opérationnelles de la FAO et d'une estimation de l'efficacité de la FAO dans trois pays en situation d'après conflit et de transition (République démocratique du Congo, Soudan et Tadjikistan). On a aussi pris en compte les opérations d'urgence dans d'autres évaluations, par exemple dans celle sur la programmation par pays. Certaines de ces évaluations¹⁰ ont permis de relever un point essentiel, confirmé par le Comité du Programme¹¹: certains types de catastrophes ont un caractère prévisible et parfois récurrent. En conséquence, et afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des opérations d'urgence, il est nécessaire de renforcer les capacités de planification des éventuelles interventions d'urgence au niveau des pays. La synthèse d'évaluation relative aux pays a en outre examiné les questions d'interdépendance – c'est-à-dire les relations entre les réponses d'urgence, de relèvement/reconstruction et de développement. Le Cadre de programmation par pays devrait refléter l'unité des activités de la FAO et montrer une certaine continuité entre les interventions d'urgence, de relèvement et de développement, en ciblant avec plus de précision les populations et les zones dans lesquelles il serait nécessaire de poursuivre les activités d'urgence et de relèvement, en renforçant les synergies entre les diverses activités et en plaidant pour la transition¹².

21. La nécessité d'améliorer les *stratégies de communication* a été relevée dans les principales évaluations, notamment dans l'Évaluation thématique conjointe de l'appui de la FAO et du PAM aux systèmes d'information pour la sécurité alimentaire (SISA) et dans l'évaluation des activités de la FAO en matière de renforcement des capacités en Afrique. L'évaluation des SISA a permis de relever que la mauvaise diffusion de l'information qu'ils produisent affectait beaucoup leur utilité pour faciliter la prise de décision. Leurs produits sont souvent largement diffusés sans règles adéquates concernant le pourquoi et les modalités de cette diffusion ou ses destinataires¹³. L'Évaluation des activités de la FAO en matière de renforcement des capacités en Afrique a noté la relation entre la diffusion insuffisante des produits normatifs de la FAO en Afrique et l'absence de stratégies appropriées dans une région où les infrastructures de communication sont insuffisantes en de nombreux endroits¹⁴. Le Comité du Programme a souligné dans les recommandations relatives à ces deux évaluations l'importance des stratégies de communication¹⁵ et la nécessité de définir des modalités optimales de production et de diffusion des informations techniques¹⁶.

⁹ PC 104/5, pp. 34-38

¹⁰ par ex.. PC 103/7-FC 132/10, para 9 and PC 104/4, para 42

¹¹ CL 139/4, para 25

¹² PC 104/7, par. 114

¹³ PC 103/8, par. 24

¹⁴ PC 104/4, par. 237

¹⁵ CL 139/4, par. 33

¹⁶ CL 140/8, par. 18 c)

22. Les questions de *parité hommes-femmes* ont constitué un important sujet de préoccupation dans les recommandations du Comité du Programme, qui a souligné la nécessité de les prendre en compte dans toutes les évaluations¹⁷. Les lignes directrices de la FAO en matière d'évaluation, y compris l'assurance de qualité, devront à présent souligner explicitement la prise en compte des questions de parité hommes-femmes dans les rapports d'évaluation. Le Comité du Programme a aussi souligné que ces questions n'avaient pas été suffisamment prises en compte dans plusieurs programmes évalués¹⁸. Compte tenu du plan de travail du Bureau de l'évaluation à sa cent troisième session, il a demandé une évaluation globale des activités de la FAO en matière de parité hommes-femmes et de développement. Le résultat de cette évaluation et la réponse de la Direction seront examinés par le Comité du Programme en octobre 2011.

IV. Collaboration avec le système des Nations Unies en matière d'évaluation

23. Durant l'exercice biennal 2010-11, la FAO a continué de travailler en étroite collaboration avec les autres bureaux de l'évaluation du système des Nations Unies par l'intermédiaire du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (UNEG). Elle a aussi continué de participer au Réseau d'apprentissage actif pour la transparence et la performance dans l'action humanitaire (ALNAP), qui réunit les évaluateurs de différentes institutions humanitaires gouvernementales et non gouvernementales.

24. L'UNEG s'appuie en grande partie sur des équipes fournies à titre volontaire, qui travaillent sur des thèmes d'intérêt commun dans le but de diffuser et d'harmoniser des méthodes d'évaluation et des bonnes pratiques dans les organisations membres. À sa réunion générale en 2010, certaines équipes spéciales ont été démantelées alors que d'autres ont été réorganisées, de façon à correspondre aux priorités convenues par ses membres. Les principaux domaines définis comme prioritaires ont été l'harmonisation des pratiques d'évaluation au niveau des pays et le développement des capacités d'évaluation.

25. En 2010, l'UNEG a continué à participer activement à la détermination de la possibilité d'évaluer les huit pays pilotes de l'initiative « Unis dans l'action »¹⁹. Un Groupe chargé de l'assurance qualité composé d'experts de l'UNEG et d'évaluateurs externes, la plupart provenant d'unités d'évaluation bilatérales, a été mis en place pour examiner les rapports d'évaluation initiale et finale de six évaluations conduites par les pays²⁰. La FAO a participé à ce groupe. L'équipe spéciale de l'UNEG a aussi élaboré un document avec les enseignements tirés des évaluations conduites par les pays, qui a été présenté à sa réunion générale annuelle en mars 2011.

26. En 2010-11, le Bureau de l'évaluation de la FAO a apporté d'importantes contributions aux équipes spéciales et initiatives suivantes de l'UNEG:

- **Évaluation de la fonction d'évaluation:** cette équipe spéciale a pour objectif d'élaborer de bonnes pratiques et de formuler des conseils en matière d'évaluation de la fonction d'évaluation. Une attention particulière est accordée à l'examen par des pairs dans le but de renforcer la maîtrise de ces processus au sein du système des Nations Unies. Le Bureau de l'évaluation assure la coprésidence de l'équipe spéciale sur l'examen par des pairs de la fonction d'évaluation des organisations internationales. Il a commencé à établir des contacts avec l'équipe spéciale au sujet des modalités du premier examen par des pairs de la fonction d'évaluation à la FAO, qui doit être réalisé en 2012 conformément à ce qui est demandé dans le Plan d'action immédiate (PAI).

¹⁷ CL 139/4, par. 25

¹⁸ CL 139/4, par. 34 et 40; CL 140/8, par. 18 b) et 21

¹⁹ Albanie, Cap-Vert, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzanie, Uruguay et Viet Nam.

²⁰ Albanie, Mozambique, Rwanda, Tanzanie, Uruguay, Viet Nam

- **Harmonisation de l'évaluation:** depuis 2010, cette équipe spéciale a mis au point des directives sous la forme de questions/réponses pour appuyer le processus d'évaluation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et a travaillé à la définition des meilleures pratiques en matière d'évaluations communes entre plusieurs organisations.
- **Droits fondamentaux et parité hommes-femmes:** l'équipe spéciale a testé et finalisé le manuel UNEG *Intégrer les droits fondamentaux et la parité hommes-femmes dans les évaluations* pour approbation par l'UNEG à sa réunion générale annuelle en mars 2011. Les évaluations du Bureau de l'évaluation ont fourni des cas type pour l'élaboration de ce manuel.
- **Évaluation d'impact:** l'équipe spéciale a participé à l'élaboration de documents relatifs à l'évaluation d'impact dans le système des Nations Unies, dont plusieurs devraient être achevés en 2011. L'expérience du Bureau de l'évaluation dans ce domaine a apporté des contributions essentielles à cette activité dans le contexte des évaluations sur les pays.
- **Liste des consultants du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation:** ce vaste système de références, qui comprendra la liste développée par le Bureau de l'évaluation depuis de longues années, facilitera l'accès à des évaluateurs qualifiés pour toutes les organisations du système des Nations Unies.

27. Le Bureau de l'évaluation poursuit son engagement dans le Réseau d'apprentissage actif pour la transparence et la performance de l'action humanitaire (ALNAP), qui vise à atteindre une meilleure coordination et, en particulier, à améliorer et à rendre systématique l'évaluation de l'aide humanitaire. Il a participé dans ce cadre à différents ateliers, notamment à la réunion conjointe OCDE/UNEG/ANALP sur le renforcement de la coordination des évaluations dans le contexte de la réaction internationale au tremblement de terre en Haïti et à l'atelier technique conduit par l'ANALP sur l'amélioration de l'évaluation des interventions humanitaires.

28. Le Bureau de l'évaluation a participé à des comités pilotes interinstitutionnels visant l'évaluation en temps réel des principales interventions en matière d'aide humanitaire, par exemple à ceux relatifs au tremblement de terre en Haïti et aux inondations au Pakistan. Le Bureau de l'évaluation a aussi contribué de façon très importante à l'évaluation conduite par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies à New York (OCHA) du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF), créé en 2011, par l'intermédiaire notamment d'une évaluation des interventions FAO CERF. Le résultat de cette évaluation a été présenté au Comité du Programme à sa cent sixième session en mars 2011.

29. En outre, au cours du présent exercice biennal, le Bureau de l'évaluation a pris part à des évaluations interinstitutionnelles avec l'ONUDI, dans le cadre de projets communs en Iraq, et avec le PNUE, dans le cadre de l'évaluation finale du Programme d'évaluation de la dégradation des terres dans les zones arides (LADA).

V. Programme d'évaluation de l'Organisation

Évaluations 2010-2011

30. Tous les rapports d'évaluation, les réponses de la Direction et les rapports de suivi des réponses de la Direction peuvent être consultés sur le site Internet que la FAO consacre à l'évaluation. Ce site a été réorganisé en 2010-11, avec une présentation et une veste graphique améliorées, et permet de trouver plus facilement les documents qu'il contient.

31. **Évaluations à soumettre aux Organes directeurs pour examen:** Depuis la publication du Rapport d'évaluation du Programme 2009 (C 2009/4), les évaluations importantes ci-après ont été présentées aux Organes directeurs par l'intermédiaire du Comité du Programme. On trouvera des notes d'évaluation pour chacune d'entre elles dans le présent document.

- a) Évaluation des capacités opérationnelles de la FAO (note d'évaluation 18);

- b) Évaluation thématique conjointe de l'appui de la FAO et du PAM aux systèmes d'information pour la sécurité alimentaire (note d'évaluation 19);
- c) Évaluation du rôle et des activités de la FAO liés à l'eau (note d'évaluation 20);
- d) Évaluation stratégique de la programmation par pays de la FAO (note d'évaluation 21);
- e) Évaluation des activités de la FAO en matière de renforcement des capacités en Afrique (note d'évaluation 22);
- f) Deuxième évaluation en temps réel des travaux de la FAO sur la grippe aviaire hautement pathogène (note d'évaluation 23);
- g) Efficacité de la FAO au niveau des pays: synthèse des évaluations dans des pays en situation d'après conflit et de transition (République démocratique du Congo, Soudan et Tadjikistan) (note d'évaluation 24);
- h) Évaluation des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO pour le Proche-Orient (note d'évaluation 25).

32. **Évaluation des projets:** on trouvera à l'Annexe 1 un tableau récapitulant les évaluations de projets réalisées par des missions indépendantes entre janvier 2010 et mars 2011, ainsi que celles qui devraient être achevées en 2011. Les évaluations conduites avec la participation directe du personnel du Bureau de l'évaluation jusqu'en mars 2011 étaient les suivantes:

Projets de développement:

- a) Renforcement des capacités des cadres sud-africains dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire (GCP/RAF/412/SAF) – achevé en août 2010;
- b) Appui à l'agriculture de conservation pour une agriculture et un développement rural durables – Phase II (GCP/RAF/413/GER) – achevé en mars 2011;
- c) Gestion des pêches en Uruguay (UTF/URU/025/URU) – achevé en 2011.

Projets d'urgence et de relèvement:

- a) Restauration des capacités de production et de la sécurité alimentaire des exploitants agricoles et des pêcheurs les plus vulnérables touchés par le cyclone Nargis (OSRO/MYA/902/SWE) – achevé en mai 2010;
- b) Programmes de rétablissement des capacités de production du Soudan (GCP/SUD/622/MUL et GCP/SUD/623/MUL) – achevé en juillet 2010;
- c) Appui à la coordination des opérations agricoles d'urgence, soutien aux moyens d'existence et réinsertion des ménages vulnérables et des communautés victimes du conflit en Côte d'Ivoire (OSRO/IVC/903/SWE) – achevé en octobre 2010;
- d) Appui au relèvement du secteur de l'aquaculture dans les districts fortement touchés par les inondations d'août 2008 (OSRO/LAO/802/SWE) – achevé en octobre 2010;
- e) Appui aux ménages d'agriculteurs les plus vulnérables en vue de protéger leur moyens de subsistance et de relancer la production agricole (OSRO/KYR/901/SWE) – achevé en octobre 2010;
- f) Amélioration de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance des petits exploitants grâce aux programmes de vulgarisation et à la distribution d'intrants (OSRO/ZIM/903/SWE) – achevé en novembre 2010.

33. **Évaluation de l'efficacité de la FAO dans les différents pays:** Ces évaluations analysent la pertinence, les réalisations et les incidences de l'ensemble des activités de la FAO dans les différents pays. Des rapports de synthèse d'évaluations conduites dans les mêmes types de pays sont présentés au Comité du Programme. Un rapport de synthèse couvrant les grands pays en développement rapide (Inde et Brésil) a été présenté à la cent septième session (extraordinaire) du Comité du Programme en mai 2011. Une note relative à cette évaluation, comprenant les commentaires du Comité du Programme, sera intégrée au prochain Rapport d'évaluation du Programme. Les évaluations de pays réalisées au cours de l'exercice biennal 2010-11 sont les suivantes:

- a) Évaluation des programmes et de la coopération de la FAO en Éthiopie 2005-2010 (achevée en janvier 2011);

- b) Évaluation de la coopération de la FAO au Brésil 2002-2010 (achevée en février 2011);
- c) Évaluation de la coopération de la FAO au Zimbabwe 2006-2010 (achevée en mai 2011);
- d) Évaluation de la coopération de la FAO en Haïti 2006-2011 (à achever en octobre 2011).

34. Un rapport de synthèse couvrant les évaluations réalisées en Éthiopie, au Zimbabwe et en Haïti sera présenté au Comité du Programme en mai 2012.

Principales évaluations devant être achevées en 2011 et prévues pour 2012-13

35. **Rapports à soumettre au Comité du Programme:** à sa cent troisième session en mai 2010, le Comité du Programme a approuvé un plan de travail à horizon mobile pour le Bureau de l'évaluation. Le Comité a accordé la priorité absolue aux évaluations suivantes, qui ont démarré en 2010 ou début 2011:

- a) Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de nutrition (à présenter au Comité du Programme en octobre 2011);
- b) Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de parité hommes-femmes et de développement (à présenter au Comité du Programme en octobre 2011);
- c) Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de régimes fonciers et d'accès à la terre (à présenter au Comité du Programme en mai 2012);
- d) Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de politiques (à présenter au Comité du Programme en mai 2012).

36. Un travail préliminaire a aussi commencé au sujet de deux évaluations supplémentaires, définies par le Comité du Programme parmi les principales priorités en matière d'évaluation à entreprendre en 2011:

- a) Évaluation des activités de la FAO en matière de gestion durable des forêts et des arbres;
- b) Évaluation des activités de la FAO en matière de renforcement des capacités pour appuyer la mise en œuvre du Code de conduite pour une pêche responsable.

37. À sa cent huitième session en octobre 2011, le Comité du Programme examinera un nouveau plan de travail à horizon mobile pour le Bureau de l'évaluation, qui comprendra des propositions d'évaluations thématiques et stratégiques à lancer en 2012 et au cours des années suivantes.

38. **Évaluations sur les pays:** à sa cent troisième session, le Comité du Programme a approuvé le principe selon lequel les évaluations sur les pays devraient porter sur:

- i) des grands pays en développement rapide;
- ii) des pays ayant des programmes d'intervention d'urgence et de relèvement de grande ampleur; et
- iii) des pays à revenu intermédiaire.

39. S'agissant de choisir les pays devant faire l'objet d'une évaluation, il faudrait veiller attentivement à respecter un équilibre régional.

40. Le rapport de synthèse relatif aux grands pays en développement rapide (Inde et Brésil) a été présenté au Comité du Programme en mars 2011. Un rapport de synthèse relatif aux pays ayant des programmes d'intervention d'urgence et de relèvement de grande ampleur (Éthiopie, Zimbabwe, Haïti) sera présenté au Comité du Programme en mai 2012. Des évaluations sur les pays à revenu intermédiaire seront réalisées au cours de l'exercice biennal 2012-2013.

VI. Notes d'évaluation – Principales évaluations

Note d'évaluation 18: Évaluation des capacités opérationnelles de la FAO (situations d'urgence).

Note d'évaluation 19: Évaluation thématique conjointe de l'appui de la FAO et du PAM aux systèmes d'information pour la sécurité alimentaire.

Note d'évaluation 20: Évaluation du rôle et des activités de la FAO liés à l'eau.

Note d'évaluation 21: Évaluation stratégique de la programmation par pays de la FAO.

Note d'évaluation 22: Évaluation des activités de la FAO en matière de renforcement des capacités en Afrique.

Note d'évaluation 23: Deuxième évaluation en temps réel des travaux de la FAO sur la grippe aviaire hautement pathogène.

Note d'évaluation 24: Efficacité de la FAO au niveau des pays: synthèse des évaluations dans des pays en situation d'après conflit et de transition (République démocratique du Congo, Soudan et Tadjikistan).

Note d'évaluation 25: Évaluation des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO pour le Proche-Orient.



Note d'évaluation 18

Évaluation des capacités opérationnelles de la FAO dans les situations d'urgence

Capacités opérationnelles dans les situations d'urgence

Faire face aux situations d'urgence constitue l'Objectif stratégique I de la FAO: « Amélioration de la préparation et de la réaction aux menaces et aux situations d'urgence ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture ». Les opérations d'urgence représentent aujourd'hui bien plus d'un quart du total des dépenses de l'Organisation et leur financement repose presque entièrement sur des ressources extrabudgétaires. En juin 2007, le Conseil de la FAO a demandé la réalisation d'une évaluation du processus afin d'analyser les difficultés administratives et opérationnelles et les contraintes de gestion rencontrées par l'Organisation dans la conduite de ses opérations d'urgence. Contrairement à la grande majorité des évaluations de la FAO, centrées sur la pertinence, l'efficacité et l'impact de l'Organisation, la présente porte sur les processus opérationnels et leur efficience. À ce titre, elle constitue tout autant une étude de la gestion qu'une évaluation.

Résultats, conclusions et recommandations

Les opérations d'urgence sont plus prévisibles qu'on ne le suppose généralement et peuvent se prolonger sur des périodes de dix ans ou plus. Le cas échéant, l'élaboration du programme devrait être étroitement coordonnée avec les priorités et le programme de développement inclus dans le Cadre national sur les priorités à moyen terme de la FAO. À cet effet, il est essentiel que la division TCE et le Représentant de la FAO coopèrent sur les questions de planification et de mobilisation des ressources. Il est également impératif de concevoir le secours d'urgence comme un tout, de façon qu'il débouche naturellement sur la réhabilitation et le développement par le transfert à terme des responsabilités opérationnelles au Représentant de la FAO. Les opérations d'urgence devraient faire l'objet d'un examen périodique et d'une reprogrammation, et être sous-tendues par une stratégie globale d'intervention dans chaque catégorie d'urgence.

Le financement de la planification et du travail préparatoire à l'échelon du pays représente une contrainte majeure, notamment dans les situations d'urgence nouvelles. Il est nécessaire d'augmenter nettement la disponibilité et l'utilisation des ressources octroyées au titre de la composante du *Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation (SFERA)* qui est destinée au travail préparatoire au niveau des pays. Le mécanisme d'avances du SFERA devrait être étendu au-delà de projets particuliers, afin de permettre le déblocage immédiat d'une avance pour l'ensemble d'un programme lorsque survient une crise majeure dont on pense qu'elle provoquera une forte mobilisation des donateurs. Le SFERA devrait être scindé pour couvrir séparément les trois composantes existantes (fonds autorenouvelable pour financer les avances destinées aux projets; financement des missions d'évaluation et des unités de coordination des secours d'urgence; financement de programmes). L'ouverture de sous-fonds du SFERA (c'est-à-dire de fonds individuels multidonateurs

Observations et conclusions

gérés en fiducie) devrait se faire avec plus de souplesse que ce n'est le cas actuellement pour les principales opérations d'urgence, afin d'encourager les donateurs à participer à des fonds communs et au financement de programmes, et de faciliter la gestion.

Le financement commun des ressources humaines ou des achats notamment devrait être développé pour améliorer la gestion des programmes dans ces domaines. Ce mode de financement permet une globalisation, une continuité et une utilisation plus efficiente et plus souple des ressources. Pour prendre l'exemple des ressources humaines, les fonds communs concluraient les contrats d'embauche et revendraient ensuite les prestations du personnel aux différents projets. Une petite part des recettes de recouvrement des dépenses de soutien administratif et opérationnel (SAO) devrait être allouée à la couverture des dépenses de base des fonds communs, ce qui s'applique aussi aux fonctions de planification et au financement par avances du SFERA.

Les services administratifs et opérationnels (SAO) et les services d'appui technique (SAT) sont extrabudgétaires et devraient être gérés sous la forme de fonds d'affectation spéciale, à moins qu'un mécanisme de report d'un exercice biennal à l'autre ne soit mis en place à compter de l'exercice 2012-2013. Ce mode de gestion permettra un lissage des opérations, comme le Comité financier en est déjà convenu sur le principe. L'Organisation a besoin d'une politique claire sur les niveaux de financement des services d'appui technique dans les projets d'urgence et ce point doit être souligné auprès des donateurs.

Il faut procéder à des changements de la gouvernance interne des systèmes opérationnels, administratifs et financiers et de l'appui informatique correspondant, afin de faire évoluer et de gérer ces systèmes de manière intégrée. Cette mutation peut être appuyée par la nouvelle Unité chargée de l'amélioration des activités, au même titre que les modifications prévues dans la gouvernance des technologies de l'information (TI).

TCE doit procéder à une décentralisation beaucoup plus importante de ses opérations. Il est en effet recommandé d'adopter un modèle flexible de décentralisation, qui prenne en compte le niveau global d'intervention de la FAO dans le pays concerné, et pas uniquement les opérations d'urgence. La priorité doit être donnée au détachement de chargés des opérations sur les principales interventions d'urgence,

lesquelles représentent 60 pour cent du portefeuille de TCE. Dans les pays qui disposent des capacités adéquates, il serait souhaitable de confier la gestion des opérations d'urgence de petite taille au Représentant de la FAO. Les délégations de pouvoirs devraient tenir compte des capacités disponibles, et les responsabilités pourraient être transférées au coordonnateur des secours d'urgence ou au chargé des opérations, et non exclusivement au Représentant de la FAO.

L'appui et les approbations techniques devraient être recentrés sur le programme, la planification et l'examen pris globalement, au lieu de s'appliquer à des actions individuelles telles que l'approbation de petits projets ou les autorisations liées aux achats ou aux ressources humaines. Il faudrait développer un jeu complet d'outils d'aide à la décision dans les domaines techniques et TCE devrait exploiter plus intensivement ses compétences techniques (sur le terrain et au Siège). La Division devrait également faire part de ses travaux techniques aux unités spécialisées concernées.

Le projet IPSAS¹ actuel, la décentralisation en cours dans les opérations d'urgence et la nécessité d'un système intégré et multifonctionnel de gestion axée sur les résultats pour le programme de terrain imposent de procéder à une analyse des besoins et de réfléchir sans délai à l'architecture globale des systèmes, et notamment aux priorités qui constituent l'amélioration de la planification et de la gestion des programmes pour ce qui est des opérations d'urgence et le renforcement des capacités sur le terrain. Une solution à moyen terme intégrée devrait être développée sur cette base.

L'amélioration des systèmes doit se poursuivre sur les plateformes logicielles actuelles au cours des prochaines années. Des recommandations ont été formulées en ce sens, pour que la structure des systèmes évolue en gardant toute sa souplesse, de manière que les améliorations et l'intégration futures ne soient pas mises en péril par les principaux projets en cours.

1 International Public Sector Accounting Standards, normes comptables internationales pour le secteur public.

Observations et conclusions

La FAO devrait constituer un personnel de base pour le secours d'urgence et gérer les besoins supplémentaires en ressources humaines par un système souple et concurrentiel de contrats de durées variables, en évitant toutefois d'accumuler les obligations financières, juridiques ou morales autour de ces ressources complémentaires. Le personnel de base serait envoyé sur le terrain par roulement.

Financement commun des ressources humaines: la plus grande contrainte dans la gestion des ressources humaines des opérations d'urgence réside probablement dans le fait que ces ressources sont en grande partie financées sur le terrain à partir des différents projets. Il est donc difficile de planifier et de conserver les ressources humaines des programmes tout en réduisant les coûts induits par la multiplicité des transactions. Un fonds d'affectation spéciale commun devrait être créé pour les ressources humaines du secours d'urgence.

La valorisation des ressources humaines est une priorité, notamment pour le personnel de base. Entre autres nécessités pressantes actuelles, il convient de former le personnel à la planification et de lui faire découvrir les possibilités offertes par les systèmes informatiques et les processus de la FAO pour intégrer et optimiser la gestion des programmes. Dans les pays où se déroulent des opérations d'urgence de plus longue durée, le personnel autre que le personnel de base a également besoin d'une formation de fond pour remplir ses attributions sur le terrain, particulièrement une formation sur les procédures et systèmes de la FAO et, s'agissant des cadres, sur les politiques de l'Organisation. Il faudrait que les Représentants de la FAO présents dans les pays exposés à des risques importants de crise aient fait la preuve de leurs compétences dans les opérations d'urgence.

Les achats ont représenté 57 pour cent des dépenses de la FAO liées à l'urgence pour la période 2004-2007. La planification préalable des achats et le respect des calendriers de livraison forment probablement le principal domaine d'amélioration possible. Chaque opération d'urgence de grande ampleur devrait s'accompagner d'un plan initial d'achat couvrant l'ensemble du programme et ce plan devrait être expressément mis à jour chaque année. Il devrait inclure une étude de marché sur les fournisseurs locaux potentiels. Pour les situations d'urgence majeures, des spécialistes des achats doivent participer aux tâches de planification initiales et ultérieures. De plus, comme de nombreuses évaluations l'ont indiqué, la FAO ne devrait pas essayer de lancer des opérations d'achat visant la période des semaines suivante si cet objectif est irréaliste. Le Service des contrats et achats doit mettre plus fermement l'accent sur la fonction d'appui, tant de la planification que des opérations, en déléguant davantage de pouvoirs. Les délégations doivent être plus modulées que ce n'est le cas actuellement. Il convient de rééquilibrer les critères d'optimisation des ressources utilisés dans les achats, en réduisant le poids du prix, en tenant mieux compte des questions de souplesse d'adaptation aux fluctuations des besoins sur le terrain.

Un travail normatif urgent est nécessaire pour définir comment la FAO peut aider au développement des pays au moyen de ses approvisionnements. Il conviendrait d'élaborer un instrument propre à la FAO permettant à l'Organisation de se procurer, avec un minimum de contrainte, des biens et services auprès de petites et moyennes entreprises privées nationales. Ce dispositif permettrait de renforcer les capacités et contribuerait à fournir des services durables aux agriculteurs et aux pêcheurs. La FAO doit également s'assurer que ses actions d'achat ne perturbent pas inutilement les marchés locaux naissants.

Réponse de la Direction à l'Évaluation

La Direction de la FAO a accueilli avec satisfaction le processus, la méthodologie et le calendrier de l'évaluation. Ce dernier, qui a bénéficié du processus de l'EEI et des conclusions de l'Examen détaillé, a également coïncidé avec l'élaboration d'un nouveau cadre stratégique de la FAO. La plupart des recommandations liées au renforcement de la planification et de la programmation, tant que le plan administratif que technique, seront prises en charge par l'équipe chargée de l'Objectif stratégique I, qui appuiera et coordonnera les activités de secours d'urgence de la FAO, c'est-à-dire la préparation et la réaction aux situations d'urgence et la transition entre les opérations d'urgence et les activités de développement. La Direction a accepté (en partie ou en totalité) la plupart des recommandations tout en gardant à l'esprit que de nombreux efforts et ressources seront nécessaires pour qu'elles soient appliquées avec succès. Certaines recommandations ont été rejetées parce qu'elles étaient contraires à d'autres décisions de politiques adoptées récemment.

Les deux comités ont apprécié la qualité de l'évaluation et demandé instamment que les recommandations qui n'avaient pas d'incidences financières ou qui étaient financées par des ressources du PAI soient appliquées dans les plus brefs délais.

Conclusions des organes directeurs de la FAO (Comité du Programme et Comité financier)

Les Comités sont convenus que certains types de catastrophes étaient largement prévisibles et qu'il fallait renforcer les capacités d'intervention de la FAO, en particulier au niveau des pays. À cet égard, ils ont demandé que les financements des donateurs soient plus prévisibles et stables afin de réagir plus rapidement. Le renforcement du mécanisme du SFERA et l'idée d'un financement commun des ressources humaines ont été bien accueillis par les organes directeurs, qui ont néanmoins souligné qu'il fallait en examiner les incidences sur le plan financier. Les comités ont accueilli favorablement les propositions tendant à décentraliser davantage la mise en œuvre des activités de secours d'urgence et de relèvement, tout en reconnaissant que la décentralisation des opérations d'urgence passait nécessairement par un renforcement des capacités du personnel dans les bureaux régionaux et sous-régionaux et les bureaux de pays, pour gérer les situations d'urgence, une meilleure connectivité et des capacités administratives renforcées. Les Comités ont encouragé le Secrétariat à continuer de rechercher les synergies et d'établir des partenariats entre la FAO et d'autres organismes (PAM, OCHA, OMS, etc.) dans les situations d'urgence, y compris en ce qui concerne l'harmonisation des procédures et des services communs. De plus, les Comités ont reconnu qu'une plus grande efficience opérationnelle pourrait être assurée s'il régnait une plus grande harmonie parmi les donateurs, sachant que nombre d'entre eux appliquaient leurs propres règlements et procédures d'établissement de rapport.



Note d'évaluation 19

Évaluation conjointe FAO-PAM de l'appui apporté aux systèmes d'information pour la sécurité alimentaire

Systèmes d'information de la FAO et du PAM pour la sécurité alimentaire sur la période 2002-2008

En 1974, après une dizaine d'années de sécheresses et de famines, la Conférence mondiale de l'alimentation a conclu à l'inadéquation des systèmes de suivi et d'information qui existaient alors, à la suite de quoi différentes institutions ont mis au point de nouveaux systèmes d'information pour la sécurité alimentaire (SISA), comme le Système mondial d'information et d'alerte rapide sur l'alimentation et l'agriculture (SMIAR) de la FAO. De multiples opérations d'aide alimentaire d'urgence ayant été nécessaires pendant les années 80 et 90, le Sommet mondial de l'alimentation, en 1996, a encouragé la FAO à lancer à l'échelle des Nations Unies un processus interinstitutions visant à élaborer des systèmes d'information plus efficaces pour le suivi de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité. C'est ainsi qu'a été entreprise l'initiative d'élaboration du Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV). Treize ans plus tard, l'insécurité alimentaire demeure extrêmement préoccupante, étant en outre aggravée par des éléments de plus en plus complexes comme les changements climatiques, la rapidité de l'urbanisation, des pandémies et l'instabilité des prix des produits alimentaires sur les marchés mondiaux. Tous ces facteurs sont autant de difficultés sans précédent sur le plan de l'information, mais ne font que confirmer que des SISA plus efficaces demeurent nécessaires.

Des projets et des programmes spécifiques avaient été évalués par le passé, mais la question des SISA en tant que grand thème stratégique ne l'avait jamais été. Ainsi, à la demande du Comité du Programme de la FAO et avec l'accord du Conseil d'administration du PAM, les deux institutions ont lancé en 2008 une évaluation indépendante conjointe de l'appui apporté aux SISA par la FAO et le PAM.

Constatations et conclusions

Pertinence. Dans l'ensemble, l'appui apporté aux SISA par la FAO et le PAM répond à la nécessité de disposer de systèmes améliorés, afin de générer l'information sur la sécurité alimentaire dont ont besoin les gouvernements nationaux, les donateurs, la FAO, le PAM, les autres organismes des Nations Unies et les ONG internationales, bien que ces besoins demeurent inégalement connus et compris. L'impulsion qu'a aussi bien la FAO que le PAM ont donnée au plan international en développant le concept, en élaborant des directives techniques et, d'une manière générale, en appuyant le développement et le fonctionnement des SISA a affecté directement la forme que revêtent les SISA et leur existence en général, qu'il s'agisse de systèmes à objet spécifique, d'institutions de portée limitée ou de SISA intégrés d'envergure mondiale.

Efficience. La structure organisationnelle et les mandats de la FAO et du PAM influent directement sur l'efficacité de l'appui qu'ils apportent aux SISA. Le PAM a

Note d'évaluation 19

Observations et conclusions

pour sa part, pour faciliter la fourniture de son assistance alimentaire, élaboré au plan interne un SISA efficace fondé sur une approche d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV). La FAO, qui est investie d'un mandat beaucoup plus large et qui doit fournir des informations concernant la sécurité alimentaire dans le monde en général et renforcer les capacités nationales et régionales en matière de SISA, a apporté à ces systèmes un appui beaucoup plus fragmenté. De toutes les activités liées aux SISA, la communication demeure la plus problématique par suite, principalement, de l'absence d'une approche stratégique et d'une compréhension insuffisante des processus décisionnels que les SISA sont censés faciliter.

Efficacité. Les SISA appuyés par la FAO et par le PAM permettent d'obtenir des données plus récentes, comportent plus d'information et sont plus accessibles et plus utiles aux analyses que par le passé. En outre, ils font de plus en plus largement appel aux partenariats et au consensus. Cependant, il subsiste des aspects importants de la sécurité alimentaire insuffisamment couverts par les SISA, en particulier la nutrition, la problématique hommes-femmes et les problèmes urbains.

Impact. L'évaluation a confirmé les conclusions auxquelles étaient parvenues nombre d'études précédentes, à savoir que les informations générées par les SISA appuyés par la FAO et le PAM sont largement utilisées pour la prise de décisions en périodes d'urgence et de crise humanitaire. Il est beaucoup plus difficile de déterminer si ces informations contribuent directement à l'adoption des décisions concernant les politiques ou les interventions de développement, bien que les SISA soient fréquemment cités comme source des informations utilisées pour prendre des décisions d'investissement dans le développement. D'une manière générale, du fait d'une mauvaise prise en compte des processus décisionnels des parties prenantes dans la plupart des SISA, ceux-ci ne sont pas toujours exploités comme ils pourraient l'être, surtout dans le contexte des activités de développement.

Durabilité. L'évaluation n'a trouvé aucun SISA national qui ait continué d'être pleinement fonctionnel après la fin du financement extérieur. Elle est parvenue à la conclusion que les SISA, lorsqu'ils sont conçus en ayant en vue aussi bien les besoins des donateurs que ceux du pays, sont rarement considérés comme prioritaires dans l'allocation des crédits par le gouvernement national des pays à faible revenu. La pérennité des SISA ne doit pas être envisagée comme dépendant exclusivement d'une prise en main et d'un financement par le pays. En effet, il est dans l'intérêt des donateurs, des organismes des Nations Unies et des ONG internationales de voir les SISA nationaux continuer de fonctionner comme il convient.

Complémentarité et coopération. L'évaluation est parvenue à la conclusion que, bien que la FAO et le PAM soient fréquemment considérés comme se faisant concurrence plutôt que de coopérer, la collaboration entre ces deux institutions est plus étroite qu'on ne le pense, notamment sur diverses questions liées aux SISA. Néanmoins, il demeure possible de renforcer considérablement la complémentarité et la collaboration entre ces deux institutions dans le domaine de l'appui apporté aux SISA.

L'évaluation a confirmé les conclusions du récent document d'orientation conjoint de la FAO, du PAM et du FIDA, intitulé « Grands axes de la collaboration entre les institutions ayant leur siège à Rome » (WFP/EB.2/2009/II-C), concernant l'importance de la coopération pour la génération d'informations sur la sécurité alimentaire et les avantages comparatifs des partenaires.

Les recommandations issues de l'évaluation ont été adressées à la direction générale de la FAO et du PAM et à leurs organes directeurs. La mise en œuvre de certaines de ces recommandations aura des incidences financières et les deux institutions devront par conséquent définir un ordre de priorité.

Recommandations

- La FAO et le PAM devraient élaborer, individuellement, des stratégies visant à guider leurs activités en matière de SISA aux échelons national, régional et mondial, en se fondant pour ce faire sur des objectifs généraux définis conjointement et en associant auxdites stratégies des plans de mise en œuvre et une évaluation des ressources nécessaires à cette fin. Ces stratégies devraient établir une distinction claire entre l'appui apporté aux SISA – par exemple sous forme de génération de modèles, de méthodes et d'outils, de renforcement des capacités et de services consultatifs techniques – et l'exploitation directe de ces systèmes. Les organes directeurs des deux institutions devraient veiller à ce que celles-ci élaborent et mettent en œuvre des stratégies et des plans d'exécution bien coordonnés.
- La FAO et le PAM devraient élaborer une stratégie conjointe FAO/PAM en matière de SISA à la lumière de leurs avantages comparatifs. Celle-ci viendrait compléter les stratégies élaborées par chacune des institutions sur ce sujet et comporterait des plans opérationnels en vue de la fourniture d'un appui complémentaire et conjoint aux SISA. Ce processus d'élaboration d'une stratégie conjointe devrait être suivi de près par les organes directeurs des deux institutions, lesquels sont des parties prenantes essentielles, dont le rôle devrait être reconnu. La stratégie conjointe FAO/PAM d'appui des SISA devrait comporter: des activités de plaidoyer et de sensibilisation; une stratégie de mobilisation des ressources requises pour l'établissement par la FAO et le PAM d'un diagnostic conjoint de la sécurité alimentaire en vue de renforcer les capacités des SISA nationaux et mondiaux; et l'élaboration de directives concernant l'intégration, dans les cadres de coordination et d'harmonisation, des activités réalisées par la FAO et par le PAM en matière d'information pour la sécurité alimentaire et de ce type d'activités en général.
- La FAO et le PAM devraient s'employer conjointement à consolider le rôle de premier plan qu'ils jouent dans le domaine des SISA. Les deux institutions devraient investir conjointement pour maintenir et renforcer – et, pour une large part dans le cas de la FAO, reprendre – leur initiative de développement et de mise en place de SISA sur la base de l'analyse de leurs avantages comparatifs et des décisions de politique générale prises lors de l'élaboration des stratégies d'information pour la sécurité alimentaire. Au nombre des priorités à traiter, la FAO et le PAM devraient organiser conjointement un groupe informel de parties prenantes axé sur le renforcement des institutions en matière de création de SISA, en s'inspirant du SICIAV, mais sous la direction conjointe de la FAO et du PAM, et en remaniant et rebaptisant l'initiative.
- La FAO et le PAM devraient encourager la mise en place de SISA répondant aux besoins identifiés, en veillant à ce que ces systèmes, à tous les niveaux, disposent des capacités techniques nécessaires pour générer les types d'informations et d'analyses dont ont besoin les décideurs pour faire face aux problèmes contemporains et aux défis futurs en matière de sécurité alimentaire. Pour ce faire, la FAO et le PAM devraient: entreprendre périodiquement (et de préférence conjointement) des analyses stratégiques des besoins des décideurs et des décideurs potentiels en matière d'information sur la sécurité alimentaire, en accordant une attention particulière aux menaces qui risquent de peser sur cette sécurité; s'employer conjointement à dégager un accord sur une série d'indicateurs de base en vue d'assurer une mesure intégrée de la sécurité alimentaire qui englobe la nutrition.
- L'appui apporté aux SISA devrait encourager, au plan national, la création de partenariats durables entre toutes les parties intervenant dans ces systèmes. Pour assurer la « durabilité » des SISA nationaux, la FAO et le PAM devraient, individuellement, presser les partenaires de financement de reconstruire la définition usuelle de la durabilité, qui presuppose la pérennité des résultats après les projets dans le cadre d'une gestion et d'un financement exclusivement nationaux. Dans le cas des SISA, les donateurs et les autres partenaires ne fournissent pas seulement un appui, ils sont également utilisateurs de l'information générée, et la « durabilité » devrait désormais être définie comme signifiant la « pérennité des résultats dans le cadre d'un financement et d'un partenariat à long terme entre toutes les parties prenantes ».
- La FAO et le PAM devraient renforcer l'application de stratégies de communication relatives aux SISA qui soient fondées sur une véritable compréhension des processus de prise de décisions en matière de sécurité alimentaire. Les deux institutions devront, chacune de son côté, veiller à ce que toutes leurs activités en matière d'information pour la sécurité alimentaire tendent à éclairer le processus de prise de décisions. Elles devraient comporter des mécanismes systématiques d'information en retour.
- La FAO et le PAM devraient collaborer pour élaborer une stratégie conjointe FAO/PAM de communication et de plaidoyer dans le domaine des SISA. Les deux institutions devraient, par leurs efforts de plaidoyer, s'attacher à faire mieux comprendre l'utilité de SISA complémentaires susceptibles de générer les informations détaillées requises pour une analyse de la sécurité alimentaire incluant, entre autres, la nutrition, les problèmes urbains et la problématique hommes-femmes. On s'attachera tout particulièrement à faire valoir l'utilité des SISA pour les activités de développement (parallèlement aux utilisations humanitaires).

Réponse de la Direction à l'Évaluation

La FAO et le PAM ont élaboré une réponse conjointe de la direction, qui a été présentée aux organes directeurs des deux institutions. Toutes les recommandations ont été acceptées, et un plan détaillé de mise en œuvre a été proposé. Les deux institutions ont reconnu l'importance de la dimension interinstitutionnelle non seulement de l'évaluation, mais aussi des recommandations, qui constituent pour elles une forte incitation à collaborer étroitement à l'avenir dans le domaine des SISA.

Le Comité s'est félicité de la qualité du rapport d'évaluation, qui est la première évaluation exécutée en commun par la FAO et le PAM. Il a apprécié le nombre limité de recommandations formulées dans l'évaluation, qui sont bien ciblées et utiles pour donner une direction aux futures activités.

La réponse de la direction a été accueillie favorablement, et l'approche globale qu'elle suggérait a été approuvée. Le Comité a pris note de l'importance de l'information sur la sécurité alimentaire pour le CSA réformé et a fortement préconisé une collaboration étroite avec le CSA pour la mise en œuvre des recommandations de l'Évaluation.

Le principe de travail en commun permanent entre la FAO et le PAM sur l'information en matière de sécurité alimentaire a été approuvé, et l'importance d'avoir des systèmes appropriés d'évaluation de la sécurité alimentaire, non seulement dans les situations d'urgence, mais aussi dans le contexte du développement, a été soulignée.

La durabilité est une question importante. Le Comité a fait valoir qu'il fallait favoriser l'appropriation des systèmes moyennant la participation de toutes les parties prenantes concernées, notamment des gouvernements nationaux; que le financement à long terme, qui nécessitait des activités de promotion auprès des bailleurs de fonds, était souhaitable; et qu'il fallait définir des stratégies de clôture claires au cours de la phase de conception des interventions.

En outre, le Comité a souligné combien une communication efficace était importante pour la mise au point de systèmes d'information sur la sécurité alimentaire. Pour finir, le Comité a noté que les questions d'équilibre hommes-femmes, de nutrition et de sécurité alimentaire urbaine n'avaient pas bénéficié de suffisamment d'attention dans la plupart des systèmes d'information pour la sécurité alimentaire et a déclaré qu'elles devraient être mieux prises en compte dans les activités futures.

Conclusions des organes directeurs de la FAO (Comité du Programme et Comité financier)



Note d'évaluation 20

Évaluation du rôle et des activités de la FAO liés à l'eau

Évaluation du rôle et des activités de la FAO liés à l'eau

Les Organes directeurs de la FAO ont fréquemment débattu des questions liées à l'eau dans l'agriculture ces dix dernières années, en raison de leur importance cruciale. Dans ce contexte, le Comité du Programme, à sa centième session, a approuvé l'évaluation des « activités de la FAO dans le domaine de l'eau, sujet qui a abondamment été débattu par le CoC-EEI ».

Les activités de la FAO dans le domaine de l'eau relèvent de l'Unité de la mise en valeur et de la gestion des eaux (NRLW) qui fait partie de la Division des terres et des eaux (NRL), elle-même intégrée dans le Département des ressources naturelles de l'Organisation. L'« eau » constitue par ailleurs un volet important des activités de plusieurs autres unités de la FAO. L'évaluation s'est concentrée sur les activités de la FAO relatives à l'eau conduites de 2004 à 2009.

Résultats et conclusions

L'analyse a confirmé que l'eau est une composante importante de nombreuses activités de la FAO, notamment celles qui sont liées à l'amélioration de la sécurité alimentaire à l'échelle des ménages et au niveau international, les implications pour les forêts et les pêches, l'élaboration de normes et critères internationaux sur la sécurité sanitaire de l'eau, la planification et la conception au service de l'investissement et les opérations d'urgence dans lesquelles le rétablissement des services d'eau est une priorité. Même en l'absence de lien direct apparent, s'agissant par exemple de l'amélioration de la chaîne des activités entre le champ de l'agriculteur et le produit proposé au consommateur, l'utilisation de l'eau dans l'agriculture a des implications importantes en termes d'avantage productif pour la société.

Sur la scène internationale, la FAO a joué un grand rôle dans le débat sur la « rareté de l'eau » qui est l'un des thèmes soulevés parmi d'autres par le changement climatique et l'augmentation des besoins alimentaires. La FAO jouit d'une grande visibilité dans les conférences internationales comme dans les forums régionaux et nationaux portant sur la question de l'eau, et elle bénéficie de la reconnaissance et de l'appréciation d'autres organisations internationales équivalentes. Sa contribution à des publications phares comme à des activités menées à l'échelle des pays est appréciée et jugée de bonne qualité technique. La présidence de l'initiative ONU-Eau a incontestablement rehaussé la crédibilité et la visibilité de la FAO auprès des autres organisations internationales.

L'aide apportée par la FAO aux responsables de la gestion et de la planification dans de nombreux pays, ainsi que son soutien dans le domaine juridique, notamment sur des questions transfrontières internationales, ont été substantiels et sont reconnus comme tels; ils doivent se poursuivre. De même, ses activités normatives et opérationnelles sur la modernisation et la gestion des systèmes d'irrigation, la productivité de l'eau, la gestion des ressources en eau – des eaux souterraines

Note d'évaluation 20

Observations et conclusions

jusqu'à la collecte des eaux pluviales et la gestion des terres et des eaux – sont très pertinentes et globalement efficaces. Des résultats positifs ont été enregistrés, sur le plan normatif principalement, dans les domaines de la qualité de l'eau, de l'interface entre gestion de l'eau douce et aquaculture et la gestion des bassins hydrographiques. De même, les activités portant sur les interactions agriculture et terres humides ainsi que sur la pollution des eaux due à l'agriculture offrent un réel potentiel, sous réserve de dégager les ressources nécessaires et de mettre en place des partenariats adéquats.

La FAO jouit d'une réputation bien établie comme centre de diffusion du savoir et des informations, et son appui en matière de développement des capacités est très recherché. Nombre de ses publications sont de très bonne qualité, et AQUASTAT, seule base de données existante sur les ressources en eau, est connue et couramment utilisée. Toutefois, la très faible utilisation des expériences de terrain pour l'élaboration de produits nouveaux, l'absence de planification stratégique pour les produits normatifs et le manque d'attention aux contraintes des États Membres quant à l'accès aux produits de la FAO pourraient bien amoindrir le rôle important que l'Organisation est en mesure de jouer, grâce à ses produits et au savoir dont elle est dépositaire.

L'évaluation a révélé que la FAO était la seule institution dotée d'un mandat explicite pour agir à l'échelle

mondiale comme à l'échelle des pays sur l'interface entre l'alimentation, l'agriculture et l'eau. L'Organisation devrait mettre à profit le savoir qu'elle a accumulé et son expérience de terrain pour en tirer un ensemble de messages et d'approches qui constitueraient « une approche FAO de l'eau » par rapport aux questions pressantes qui se posent dans ce domaine et qui relèvent de son mandat. Cela suppose d'adopter une approche cohérente pour l'identification des contraintes et des priorités dans le secteur de l'eau, en mettant à profit les contributions de la FAO dans les conférences mondiales sur l'eau, l'expertise analytique et informationnelle dont elle dispose au Siège et l'éventail large de ses opérations de terrain.

Étant donné la diversité des acteurs et des activités au sein de l'Organisation, leur coordination s'impose comme une claire nécessité. En dépit de l'investissement en temps et en ressources que suppose généralement une telle coordination, son potentiel en termes de forte valeur ajoutée ne doit pas être négligé. La réforme en cours de la FAO offre des possibilités d'amélioration mais il se peut qu'elle ne soit pas suffisante. L'Équipe d'évaluation conclut à la nécessité urgente d'un changement de perspective et à la mise en place d'un mécanisme de soutien formel – une plateforme FAO relative à l'eau – pour promouvoir la vision stratégique de l'Organisation dans ce domaine et une efficacité opérationnelle accrue.

Recommandations

- L'Évaluation a proposé la création d'une *Plateforme relative à l'eau*, qui serait un mécanisme de coordination interne, et fourni des indications sur l'organisation et le fonctionnement de cette plateforme. L'adoption d'une déclaration de mission renouvelée, telle que préconisée, devrait être la pierre angulaire de la Plateforme relative à l'eau. Le Sous-Directeur général pour les ressources naturelles devrait élaborer une stratégie pour l'eau, qui devrait définir une Plateforme relative à l'eau et présenter les objectifs de la FAO dans ce secteur.
- L'évaluation met notamment l'accent sur l'insuffisance des ressources pour répondre à la demande et recommande à l'Organisation d'accroître les ressources humaines dans ce domaine. Elle souligne les domaines d'activités, les initiatives et les projets qui méritent une attention supplémentaire et recommande de poursuivre la politique des partenariats, dont les contributions peuvent être utiles. Elle juge par ailleurs essentiel de favoriser la complémentarité entre les unités et les différentes strates de l'Organisation qui sont engagées dans le secteur de l'eau pour améliorer l'impact de la FAO sur la sécurité alimentaire aux niveaux local, régional et mondial.
- Dans le domaine des *produits normatifs*, l'Évaluation a présenté un certain nombre de recommandations. Une stratégie de communication et de diffusion des publications et produits normatifs de la FAO devrait être élaborée pour mieux les faire connaître et en faciliter l'accès. Par ailleurs, la Division des terres et des eaux devrait préparer une stratégie quadriennale de publication, avec pour objectif de réduire le nombre de ses publications pour se recentrer sur les questions prioritaires. L'Évaluation a également indiqué qu'il était nécessaire de fournir davantage d'orientations dans certains domaines (élaboration de politiques, collecte des eaux pluviales, etc.) et mis en évidence les thèmes pour lesquels une collaboration avec d'autres acteurs internes et externes pourrait s'avérer utile.
- Il conviendrait de mettre un accent accru sur *l'élaboration des stratégies et des politiques* dans le secteur de l'eau pour faire face à la demande croissante des États Membres. L'Organisation devrait plaider en faveur de la mise en place de mécanismes institutionnels impliquant tous les ministères concernés au niveau national. Une attention particulière devrait être accordée au potentiel de l'irrigation des petites exploitations et aux besoins correspondants en matière d'appui technique et juridique et de vulgarisation.
- Dans le secteur de l'eau, l'Évaluation a recommandé que le recours au mécanisme du PCT vise principalement l'appui à l'élaboration des politiques et stratégies nationales ainsi que le renforcement des capacités.
- L'évaluation a également soumis un ensemble de recommandations à la FAO concernant des procédures qui ne concernent pas uniquement le secteur de l'eau, en particulier: le mécanisme d'évaluation des programmes et projets devrait permettre de s'assurer que les activités liées à l'élaboration des projets devraient accorder une plus grande attention aux questions de parité et d'inclusion sociale; le mécanisme des équipes de projet devrait être appliqué systématiquement et tout au long du cycle de vie des projets, en particulier lorsque les projets sont multidisciplinaires; une révision des mécanismes de marché interne et des tarifs correspondants afin de s'assurer qu'ils ne sont pas un frein à la collaboration entre les projets; et la mise au point de procédures pour l'exécution nationale des projets ainsi que des outils efficaces de supervision et de suivi, par-delà les aspects financiers.

Réponse de la Direction à l'Évaluation

La Direction a accepté, partiellement ou en totalité, trente-quatre recommandations et en a rejeté une, qui avait déjà été appliquée. Elle déclare que, dans l'ensemble, l'évaluation soulignait la profondeur et la portée des activités de la FAO dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la gestion de l'eau agricole dans tous les départements, confirmant l'importance que revêt l'eau pour l'alimentation et l'agriculture. Elle prend acte du rôle unique que la FAO joue dans la gestion de l'eau agricole, au sein du système des Nations Unies et parmi les autres organisations internationales. La Plateforme relative à l'eau devient ainsi un mécanisme de coordination important qui devrait promouvoir une meilleure efficacité opérationnelle pour répondre aux besoins des États Membres, une vision de l'Organisation pour l'eau et une cohérence et une cohésion générale des modalités de travail de la FAO dans le domaine de l'eau entre les départements, le Siège et les bureaux décentralisés.

Le Comité a accueilli avec satisfaction le rapport et admis que cette question était complexe. Il a toutefois estimé qu'à l'avenir, les évaluations devraient assurer une couverture équilibrée des régions et établir plus clairement les priorités parmi les recommandations.

Conclusions des organes directeurs de la FAO (Comité du Programme)

Le Comité a approuvé l'établissement de la Plateforme relative à l'eau et déclaré qu'elle pouvait être créée immédiatement, avec la participation des unités du Siège et des bureaux décentralisés. Une des tâches premières de la Plateforme serait de mettre au point une stratégie de la FAO relative à l'eau. Cette tâche a été jugée urgente afin que les besoins de ressources puissent être évalués dans le cadre de la préparation du PTB 2012-13. Le Comité est convenu qu'il était nécessaire d'améliorer les liens entre le travail normatif et les projets sur le terrain en ce qui concerne les activités de la FAO relatives à l'eau, et d'assurer un soutien approprié. La coopération avec des partenaires extérieurs devrait être renforcée et les activités de coopération technique devraient faire partie intégrante des travaux de la Plateforme. Le Comité a dit souhaiter revoir le travail de la FAO en rapport avec l'eau une fois que la Plateforme relative à l'eau aura été créée.

Des questions comme l'environnement et la parité hommes-femmes devraient être davantage prises en compte. Étant donné que leur incidence sur la sécurité alimentaire, les questions liées aux cours d'eau transfrontières devraient elles aussi être mises en avant. Dans le secteur de l'eau, les ressources du PCT devraient être concentrées sur l'établissement de politiques ou le renforcement des capacités.



Note d'évaluation 21

Évaluation stratégique de la programmation par pays de la FAO

Programmation par pays de la FAO

Le système actuel de programmation par pays de la FAO a été officiellement lancé en 2006 avec la publication des directives relatives aux cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (CNPMT). Dans le cadre de la réforme en cours, l'Organisation a défini un modèle de gestion interne axée sur les résultats et établi son nouveau Cadre stratégique 2010-2020 et les documents connexes (Plan à moyen terme et Programme de travail et budget). Le Plan d'action immédiate (PAI) pour la mise en œuvre des recommandations de l'Évaluation externe indépendante (EEI) stipule que les CNPMT sont un outil essentiel pour l'élaboration du Cadre stratégique. Dans ce nouveau contexte, il convenait de réexaminer avec attention les objectifs de la programmation par pays de la FAO et de son principal instrument, les CNPMT.

La présente évaluation a cherché à tirer les leçons des résultats très mitigés des premiers CNPMT, en accompagnant cette analyse d'un examen approfondi de l'incidence des réformes – en particulier de la décentralisation – et du nouveau système de planification et de programmation, et en formulant des recommandations pour la mise au point et le déploiement futurs d'un système de programmation efficace par pays au sein de la FAO.

Constatations et conclusions

L'Évaluation s'était déroulée dans un contexte de profonds changements institutionnels au sein de la FAO, influant directement sur les caractéristiques nécessaires et souhaitées de la programmation par pays et sur la répartition des responsabilités et des rôles entre les différentes unités. Elle s'inscrivait donc dans une démarche prospective et s'attachait principalement à la manière dont les activités de programmation par pays devaient être mises en œuvre dans le nouveau contexte faisant suite à la réforme de la FAO, caractérisé par une décentralisation bien plus poussée et un nouveau système de planification, de programmation et de reddition de comptes de l'Organisation.

Le personnel de la FAO et les fonctionnaires gouvernementaux considèrent ces cadres nationaux comme un outil nécessaire et utile pour renforcer l'efficacité du programme de terrain de l'Organisation. En outre, les CNPMT constituent, parallèlement à d'autres aspects de la programmation par pays, un élément central du nouveau système de planification, de programmation et de reddition de comptes de la FAO.

La qualité et l'impact des CNPMT déjà mis en place étaient très variables et, dans de nombreux cas, ces cadres ne satisfaisaient pas aux normes souhaitables. Il est particulièrement important de remédier à ces insuffisances car la programmation par

Observations et conclusions

pays fait maintenant partie intégrante du nouveau système de programmation de la FAO et doit éclairer les prochaines éditions du Plan à moyen terme (PMT) et du Cadre stratégique de l'Organisation en indiquant les domaines de travail prioritaires convenus avec les pays.

Le système de programmation par pays de la FAO doit également être renforcé et adapté en tenant compte du processus de réforme des Nations Unies, en rapide progression, et des changements résultant des déclarations de Paris et d'Accra sur l'efficacité de l'aide au développement. Souplesse et capacité d'adaptation doivent donc figurer au nombre des caractéristiques phares de ce mécanisme.

Actuellement, la FAO ne dispose pas de capacités institutionnelles suffisamment solides pour mettre en œuvre un système structuré de planification et de programmation. Tant qu'il n'aura pas été remédié à cette situation, la pression exercée par le nouveau système sur l'Organisation dans son ensemble devrait être maintenue à un niveau raisonnable pour éviter qu'une trop forte sollicitation des capacités institutionnelles existantes ne compromette la réussite de cette mise en œuvre. Celle-ci appellera d'importants changements organisationnels, notamment une redéfinition des responsabilités et un renforcement notable des capacités d'un certain nombre d'unités directement liées aux activités de programmation par pays, ainsi que de nouvelles possibilités pour la mobilisation des ressources.

Jusqu'à présent, la programmation par pays a été associée presque exclusivement à l'élaboration des CNPMT. Dans le cadre du nouveau système de programmation de l'Organisation, elle doit être considérée comme un processus multidimensionnel comprenant trois composantes principales: a) élaboration des priorités nationales par les gouvernements; b) définition des cadres de programmation par pays par la FAO (les CNPMT d'aujourd'hui), en coopération avec les gouvernements; et c) définition des plans de travail par pays, également par la FAO (à compter de 2012). Ces derniers incluront les résultats d'activité réalisés au niveau des pays, et les projets et activités contribuant à ces résultats.

La phase finale de mise au point et de déploiement du système de programmation et de reddition de comptes de la FAO est actuellement en cours. La programmation par pays est une composante importante de ce système global et doit y être totalement intégrée. Les directives qui s'élaborent actuellement de façon presque simultanée pour différents aspects de la programmation par pays doivent prendre cette nouvelle donne pleinement en compte. D'autres processus

institutionnels doivent également être revus pour permettre à la programmation par pays de devenir une composante fondamentale de la définition des objectifs stratégiques et du PMT de la FAO.

La Direction et les organes directeurs de la FAO soutiennent la collaboration pleine et entière aux processus de coordination des Nations Unies et d'élaboration du **Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement** (PNUAD). La programmation par pays de la FAO doit s'adapter à la nature évolutive des mécanismes de programmation de l'ONU et optimiser sa participation et sa coopération au sein des organismes du système des Nations Unies. Cependant, étant donné l'importance de cette composante dans le système global de programmation et de reddition de comptes de la FAO, il serait préférable qu'elle demeure un processus institutionnel autonome.

L'équipe d'évaluation a soigneusement étudié les différents avis sur ce que devraient être la nature et le contenu de la programmation par pays de la FAO. Si une certaine souplesse est nécessaire pour permettre l'adaptation au contexte particulier de chaque pays, des principes généraux doivent cependant régler les processus et le contenu des deux principaux types de documents à produire: les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (CNPMT) et les plans de travail par pays. En outre, les étapes d'élaboration des CNPMT en accord avec les gouvernements concernés doivent suivre un cycle bien planifié et offrir une certaine souplesse tout en couvrant tous les aspects de la question. Cela signifie également que la programmation des activités d'urgence devrait faire partie intégrante de la programmation par pays.

La programmation par pays est une pièce maîtresse du nouveau système de programmation de la FAO. Dans ce contexte, les responsabilités institutionnelles devront être redéfinies. Par ailleurs, les nouveaux impératifs en termes de calendrier, de qualité et d'uniformisation appelleront des ressources humaines et financières supplémentaires et plus flexibles pour formuler et mettre en œuvre les programmes de pays.

La programmation par pays est un instrument essentiel de mobilisation des ressources au niveau des pays, notamment parce qu'elle permet d'établir un dialogue et de nouer des partenariats avec des institutions gouvernementales. Elle peut aussi apporter d'importantes contributions à l'élaboration de stratégies de mobilisation des ressources, à l'échelon régional et à celui de l'Organisation. Un rôle majeur devrait être réservé aux bureaux régionaux dans ce processus.

Recommandations

Les efforts actuellement déployés pour définir les nouvelles directives afférentes aux diverses composantes de la programmation par pays devraient aboutir à la production d'un recueil unique de « *Directives pour la programmation par pays* ». Ces directives devraient être entérinées par un organe directeur de la FAO afin de conférer aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays l'autorité nécessaire pour organiser et mener à bien l'intégralité du processus de programmation, de la stratégie au plan de travail. Pour que la programmation par pays puisse être effectivement prise en compte dans les travaux de détermination des priorités institutionnelles de la FAO, les organes directeurs de l'Organisation, en coopération avec la Direction, devraient veiller à ce que le cycle de tenue des Conférences régionales soit approprié afin que les décisions prises à l'échelon régional (et qui incluent des préoccupations nationales) puissent venir nourrir le processus décisionnel de la Conférence mondiale.

La FAO devrait déployer tous les efforts possibles pour s'intégrer pleinement dans le processus de *programmation par pays* des Nations Unies. Toutefois, étant donné que la composante CNPMT remplit plusieurs objectifs clés de la FAO qui vont au-delà des activités menées au niveau des pays, l'Organisation devrait maintenir et renforcer ses propres procédures de programmation par pays, tout en les adaptant à l'évolution des processus des Nations Unies en la matière. La périodicité des CNPMT devrait être synchronisée avec le cycle de planification du pays hôte et donc aussi avec celui des nouveaux PNUAD.

Tous les projets et activités d'assistance technique figurant dans le *plan de travail pour un pays* doivent être alignés sur les domaines prioritaires sélectionnés dans le CNPMT associé. Le plan de travail peut prévoir l'inclusion éventuelle d'activités qui: a) répondent à l'émergence de priorités nouvelles dans les domaines où l'action de plaidoyer de la FAO est importante; b) contribuent à la réalisation des produits de l'Organisation inscrits dans les priorités à moyen terme (statistiques, par exemple); et c) mettent en œuvre le mandat mondial de la FAO (suivi des traités et des conventions, entre autres). Toutes les activités du plan de travail pour un pays doivent être examinées et approuvées

par le Représentant de la FAO, et leur mise en œuvre réalisée sous la responsabilité de celui-ci.

Les CNPMT devraient décrire les effets directs escomptés de la manière la plus détaillée possible, mais ils ne devraient pas faire mention des produits. À terme, il conviendra de chiffrer, à titre indicatif, les besoins en ressources permettant d'obtenir les effets directs escomptés, et de faire état des engagements prévisionnels que la FAO et les pays hôtes sont disposés à consacrer ex ante à la conception d'activités dans les domaines prioritaires sélectionnés sur deux ans. Quelques cas pilotes devraient être menés à des fins d'apprentissage et de test en 2012–2013.

Les bureaux régionaux et sous-régionaux devraient être les principaux responsables de l'organisation de l'appui technique, du suivi et de l'assurance qualité des activités de programmation par pays. À cette fin, le budget de fonctionnement et les ressources humaines des différents bureaux régionaux (ou de leurs antennes sous-régionales) devront leur permettre d'assumer ces nouvelles responsabilités de manière adéquate.

L'évaluation a indiqué que le système de règles spécifiques associé au PCT semblait inutile dans le nouveau contexte institutionnel de programmation à l'échelle de l'Organisation. Il était préférable de gérer les fonds actuels du PCT et tous les autres fonds du Programme ordinaire disponibles pour des activités au niveau des pays à l'aide des règles et procédures établies dans le système de programmation de l'Organisation.

La FAO devrait élaborer une *stratégie de mobilisation des ressources de l'Organisation*. L'idée maîtresse de cette stratégie serait de mobiliser des fonds pour la mise en œuvre de programmes axés sur le « travail normatif mené par les pays », c'est-à-dire celui qui correspond aux priorités dégagées par la programmation par pays. Les bureaux régionaux devraient mettre au point une stratégie énergique de mobilisation des ressources pour les activités régionales, mais pour l'élaboration des CNPMT il conviendrait d'éviter toute influence excessive des priorités et intérêts potentiels des donateurs dans les différents pays.

Note d'évaluation 21

Réponse de la Direction à l'Évaluation

La Direction a accepté sans réserve 16 des 20 recommandations formulées, en a accepté partiellement deux, en a rejeté une et a suggéré d'en différer une dernière. Elle a partagé l'avis de l'équipe d'évaluation concernant le caractère intégré du processus de programmation par pays et les trois composantes proposées.

La Direction a noté dans sa réponse que les modifications au calendrier des conférences régionales (recommandation 5) s'adressaient aux Membres. Il a été proposé de différer la mise en œuvre de cette recommandation dans l'attente de l'évaluation de l'introduction des réformes de la gouvernance pour les deux exercices biennaux à venir. La Direction n'a pas accepté la recommandation relative à l'élimination des règles associées au PCT et à l'allocation de ces ressources par le biais du système de programmation par pays, estimant que l'appui du Programme ordinaire aux CNPMT était fourni selon les critères actuels du PCT.

Le Comité du Programme a apprécié le rapport d'évaluation et demandé, pour sa session d'octobre 2011, un document sur les Directives pour la programmation par pays, axé sur les politiques et principes liés à la programmation par pays. Il a recommandé que les liens entre le projet du PAI relatif à la décentralisation, et en particulier les rôles et le fonctionnement des bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays, soient soigneusement pris en compte lors de la préparation des Directives pour la programmation par pays. Il a demandé que des éclaircissements soient donnés sur la façon dont l'enveloppe financière apparaîtrait dans le cadre de programmation par pays et que les étapes suivantes soient identifiées lors de l'insertion des activités d'urgence dans le cadre de programmation par pays. Il a aussi indiqué que les organes directeurs devraient suivre le calendrier des conférences régionales et revenir sur cette question par la suite, lorsqu'une certaine expérience concernant le nouveau calendrier des sessions des organes directeurs aura été acquise. Enfin, le Comité a recommandé que l'intégration du Programme de coopération technique (PCT) dans le cadre général de programmation par pays s'effectue progressivement et que les conférences régionales saisissent à cet égard l'occasion d'examiner cette question et d'émettre des recommandations en 2012.

Conclusions des organes directeurs de la FAO (Comité du Programme)



Note d'évaluation 22

Évaluation des activités de la FAO en matière de renforcement des capacités en Afrique

Activités de la FAO en matière de renforcement des capacités en Afrique

La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra soulignent que le caractère limité des capacités disponibles est une des principales entraves au développement de l'Afrique. Ils préconisent de mieux coordonner l'aide au développement et de faire en sorte que les Africains puissent prendre eux-mêmes la direction des interventions, ce qui suppose de modifier l'approche du développement suivie à l'heure actuelle, en mettant l'accent en particulier sur le renforcement des capacités.

Le Comité du Programme de la FAO, à sa session d'octobre 2008, a estimé que l'action de la FAO en faveur du renforcement des capacités en Afrique était un domaine d'évaluation prioritaire. Une évaluation a donc été réalisée de juin à décembre 2009, à l'aide d'un ensemble d'outils qui ont permis de recueillir des données factuelles. L'évaluation a donné lieu à une analyse approfondie des activités de renforcement des capacités de la FAO dans les six pays retenus (Burkina Faso, Ghana, Kenya, Malawi, Ouganda et Tanzanie) et à un inventaire des activités de renforcement des capacités mises en œuvre à l'échelle nationale dans les 48 pays d'Afrique subsaharienne.

Constatations et conclusions

Le renforcement des capacités fait partie intégrante des fonctions essentielles de la FAO, comme le rappelle expressément le Cadre stratégique 2010-2019. Conformément au mandat de l'Organisation, les activités de renforcement des capacités de la FAO portent principalement sur la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté en milieu rural et la gestion durable des ressources naturelles, et tous les départements et divisions de la FAO y sont associés. Cela étant, les fonctionnaires de l'Organisation n'ont pas tous la même définition du renforcement des capacités et du rôle qu'il joue, nombre d'entre eux l'assimilant à des actions ponctuelles de formation destinées à des individus. Or, le renforcement des capacités est avant tout un processus qui vise à améliorer le fonctionnement des organisations et les compétences individuelles. Pour être efficace, il doit aussi avoir pour objectif de créer un environnement favorable (tant du point de vue des politiques que des normes, valeurs et législations en vigueur), de sorte que toutes les conditions de nature à encourager l'amélioration des capacités nécessaires pour résoudre les problèmes rencontrés soient réunies. Il doit aussi s'adapter à l'évolution du contexte.

Les performances de la FAO en matière de renforcement des capacités en Afrique sont assez mitigées. La plupart de ses interventions sont bien adaptées aux besoins et nombre d'entre elles ont été efficaces, mais rares sont celles qui se sont avérées pérennes. La mission d'évaluation a recensé un certain nombre de succès qui tiennent pour l'essentiel à un investissement continu et durable de la FAO dans les trois dimensions du renforcement des capacités. C'est surtout dans les domaines de la protection des végétaux, des statistiques et, de plus en plus, de

Observations et conclusions

la lutte contre les maladies animales transfrontières que les activités de renforcement des capacités de la FAO ont donné les meilleurs résultats. Cet engagement continu et prolongé dans chacune des trois dimensions considérées favorise la formation d'une masse critique de compétences, de mémoire institutionnelle et de politiques, normes, valeurs et structures, à l'appui de l'action menée. Par ailleurs, l'efficacité des efforts menés par la FAO pour favoriser l'intégration de méthodes efficaces de renforcement des capacités, comme les écoles pratiques d'agriculture, dans le cadre de projets pilotes axés sur l'utilisation expérimentale de nouvelles technologies, est aujourd'hui largement reconnue. La mission d'évaluation a également recensé plusieurs exemples qui montrent que l'assistance aux politiques fournie par la FAO a contribué au renforcement durable des capacités d'analyse et d'exécution des politiques au Burkina Faso, au Mozambique et à Zanzibar notamment.

Plusieurs facteurs ont contribué à ces bons résultats: une démarche adéquate en matière de planification participative et d'évaluation des besoins et du contexte; une prise en compte appropriée des conditions favorables à réunir, y compris du point de vue des liens institutionnels et des problèmes à régler; une planification et un engagement à long terme, assortis d'un suivi approprié; le recours à des consultants nationaux bénéficiant du large soutien de la FAO; et un engagement durable dans le cadre de projets successifs.

Cela étant, en dépit de nombreuses interventions aussi efficaces qu'adaptées, la mission d'évaluation a constaté que, dans la plupart des cas, les activités de renforcement des capacités de la FAO ne s'inscrivent pas dans la durée. Elles ne mettent pas assez l'accent sur la pérennisation des interventions et accordent trop d'importance à l'obtention de résultats immédiats, comme en témoignent les calendriers et les modalités d'exécution des projets, le fait que le personnel de la FAO n'est pas toujours conscient de l'importance des activités de renforcement des capacités, la faible attention portée à l'institutionnalisation de ces activités et au renforcement de la volonté politique nécessaire à leur pérennisation, les possibilités limitées données aux agents de la FAO d'assurer le suivi et l'évaluation des activités de renforcement des capacités et le peu de motivation dont ils font preuve en la matière.

La quasi-totalité des interventions de la FAO sont assorties d'activités de renforcement des capacités. L'Organisation est perçue comme une source de connaissances de première importance et près de la moitié des projets qu'elle a menés sur le terrain (y compris au titre de son Programme d'urgence) pendant la période 2000-2008 comportaient une large composante axée sur le renforcement des capacités.

Les interventions de la FAO s'adressent pour l'essentiel à des individus et visent principalement le transfert de compétences techniques. Certains de ses projets portent sur le renforcement de capacités organisationnelles ciblées ou la création d'un environnement favorable, qui constituent les deux autres dimensions du renforcement des capacités. La FAO est de plus en plus souvent sollicitée pour aider les pays à définir leurs programmes de développement dans les domaines de l'agriculture, des pêches et de la foresterie et à travailler en concertation avec les bailleurs de fonds. L'Organisation a déjà apporté une aide considérable à des pays souhaitant se doter de politiques alimentaires ou aligner leurs réglementations en matière de protection des végétaux, de sécurité sanitaire des aliments, de lutte contre les maladies animales transfrontières, de gestion des pêches et de foresterie, sur les normes et les conventions internationales. Dans de très rares cas, et notamment dans les pays où elle est intervenue de manière continue et prolongée, la FAO a pu mettre en œuvre des activités dans chacune des trois dimensions du renforcement des capacités.

Il ressort de l'évaluation que les bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO doivent eux aussi disposer de capacités renforcées et de ressources supplémentaires et avoir accès aux connaissances des experts du Siège pour être à même de mener des actions de renforcement des capacités en Afrique. À l'échelle nationale, la FAO n'a pas les moyens de s'acquitter des fonctions que l'on attend d'elle et de siéger au sein de tous comités chargés de définir les priorités, de coordonner les interventions des bailleurs de fonds et de faciliter la concertation entre les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les autres intervenants concernés. La mission d'évaluation est d'avis que l'action de la FAO perdra de son utilité et que l'Organisation ne pourra pas mettre à profit les possibilités qui se présentent si elle n'est pas capable de renforcer sensiblement les capacités en Afrique.

Dans le droit fil du Programme d'action d'Accra et pour contribuer à combler les carences liées aux capacités nécessaires pour assurer l'exécution des projets et répondre aux besoins émergents de systèmes décentralisés, la FAO doit renforcer les capacités endogènes et s'employer à établir des partenariats plus efficaces. La définition des priorités en matière de renforcement des capacités dans le contexte d'un cadre stratégique comme le cadre national sur les priorités à moyen terme (CNPMT) doit tenir compte de l'environnement national, des atouts particuliers dont dispose la FAO pour répondre aux besoins nationaux et des possibilités de partenariat avec les organismes locaux, régionaux et internationaux, et notamment les établissements universitaires et les instituts de recherche.

Recommendations

- Les évaluateurs ont conclu que la FAO devait modifier profondément l'approche suivie jusqu'à présent en matière de renforcement des capacités et mettre davantage l'accent sur le processus en lui-même, l'établissement de partenariats et la création d'un environnement favorable. Ils ont formulé un certain nombre de recommandations à l'appui de cette réorientation.
- Il a été recommandé que le *Groupe de travail interdépartemental sur le renforcement des capacités* prenne des mesures pour que le personnel et les partenaires de la FAO partagent la même perception conceptuelle du renforcement des capacités et du rôle de l'Organisation en la matière.
- *Direction générale et Groupe de travail interdépartemental sur le renforcement des capacités:* La Direction générale de la FAO, en tenant compte des recommandations du Groupe de travail interdépartemental, devrait intégrer le renforcement des capacités aux mandats, programmes de travail et descriptifs de fonctions de tous les membres du personnel chargés de la programmation. Par ailleurs, elle devrait réexaminer et, au besoin, réviser les systèmes de l'Organisation afin de pérenniser les actions de renforcement des capacités et d'en renforcer l'efficacité. Le Groupe de travail interdépartemental et la Direction générale devraient élaborer et mettre en œuvre, aux fins des projets et programmes de la FAO, des lignes directrices mettant l'accent sur les pratiques probantes de renforcement des capacités, comme les méthodes participatives de nature à favoriser l'adhésion des populations locales, la pérennisation des activités et l'établissement de partenariats.
- Il a été recommandé à la Direction générale de la FAO de veiller à ce que le personnel, et en particulier les agents des bureaux décentralisés et les Représentants de la FAO, fassent une plus large place aux partenariats dans le cadre de leurs activités de renforcement des capacités en Afrique.
- Le personnel de la FAO, et en particulier les Représentants de la FAO, doivent s'employer davantage à faciliter le renforcement des capacités nationales d'analyse et d'exécution des politiques. Il conviendra de s'attacher à titre prioritaire à améliorer la collecte et la diffusion d'informations sur les initiatives, méthodes et supports normatifs de renforcement des capacités les plus probants.
- La Direction générale devrait prendre sans tarder des mesures pour assurer une meilleure *diffusion et utilisation en Afrique des produits normatifs de la FAO* relatifs au renforcement des capacités.
- Il est recommandé que la FAO investisse davantage dans le renforcement des capacités de ses bureaux décentralisés en Afrique pour leur permettre de prendre une part importante au renforcement des capacités dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie et des pêches, et de répondre aux besoins émergents des États Membres africains.

Réponse de la Direction à l'Évaluation

La Direction de la FAO s'est déclarée satisfaite de la procédure et de la méthode d'évaluation retenues; elle a accepté sans réserve six des neuf recommandations formulées et en a accepté partiellement trois. Elle était consciente que la mise en œuvre de toutes ces recommandations exigera des financements supplémentaires ou une réorientation des ressources existantes et s'inscrira dans une démarche échelonnée qui devra être adoptée dans les prochaines années. La Direction établira des priorités, en commençant par les activités auxquelles il peut être donné suite rapidement, et en se donnant davantage de temps pour les recommandations qui doivent faire l'objet d'une analyse plus approfondie ou d'une mise en œuvre échelonnée. Les incidences financières potentielles des recommandations seront quantifiées et pourront être prises en compte dans la préparation du Programme de travail et budget 2012-2013.

Conclusions des organes directeurs de la FAO (Comité du Programme)

Le Comité du Programme s'est déclaré satisfait du rapport d'évaluation et de la réponse de la Direction. La FAO devrait améliorer à la fois l'efficacité et l'efficience des activités de renforcement des capacités en Afrique. Dans le cadre de la stratégie globale de renforcement des capacités, la FAO devrait: assurer la durabilité et un suivi efficace des activités; faire en sorte que les questions liées aux sexospécificités soient prises en compte dans les activités de renforcement des capacités; mettre activement à profit les possibilités de partenariats et de coopération Sud-Sud; et renforcer les capacités des organisations de producteurs.

Il conviendra d'identifier des modalités optimales de production et de diffusion d'informations techniques en Afrique. Le rôle des bureaux décentralisés en Afrique en matière de renforcement des capacités doit être soigneusement pris en compte, dans le cadre du processus de décentralisation. Une attention particulière devra être consacrée aux activités visant à renforcer les capacités des institutions en Afrique qui ont un impact à long terme, y compris les activités de production et de diffusion d'informations techniques.

Le rôle du Programme de coopération technique dans le renforcement des capacités doit être réexaminé et il conviendra d'utiliser ce programme de façon plus stratégique, notamment pour donner suite aux projets en cours, sachant que le renforcement des capacités en Afrique peut nécessiter un appui et des ressources extrabudgétaires à long terme.



Note d'évaluation 23

Deuxième évaluation en temps réel des travaux de la FAO sur la grippe aviaire hautement pathogène

Travaux de la FAO sur la grippe aviaire hautement pathogène

Méthode

La FAO a lancé son programme mondial de lutte contre la grippe aviaire en 2004, à la suite de rapports sur l'apparition de foyers de virus H5N1 en Asie du Sud-Est. Après une flambée dans de nombreuses régions du monde, on a constaté une diminution progressive du nombre de pays touchés. Malgré tout, la maladie persiste dans quelques zones d'Asie et d'Afrique. En outre, de nouvelles menaces liées aux virus de la grippe (en particulier le virus H1N1) se sont fait jour depuis la première évaluation en temps réel menée en 2007. Il était donc nécessaire de réexaminer si les mesures actuelles de préparation et d'intervention restaient pertinentes et efficaces, en lançant une deuxième évaluation en temps réel des travaux de la FAO sur la grippe aviaire, centrée sur la question de l'assistance au niveau des pays.

La deuxième évaluation en temps réel s'est déroulée en trois phases: une phase d'analyse préliminaire consistant à compiler et à résumer des données générales sur les pays et la programmation; une évaluation indépendante de la plus grande initiative de la FAO en matière de lutte contre la grippe aviaire (Programme participatif de surveillance des maladies et d'intervention en Indonésie); et une série de missions au Siège de la FAO, dans des pays membres et dans des bureaux régionaux et sous-régionaux. Les missions de cette dernière phase ont été réalisées en deux temps, d'abord en Afrique, puis en Asie, et chaque mission régionale s'est conclue par la tenue d'un atelier réunissant des parties prenantes de la région.

Dans le rapport initial, l'équipe a établi un cadre d'évaluation et défini les critères qui allaient être utilisés pour déterminer la pertinence, l'efficience et l'efficacité des contributions de la FAO aux programmes nationaux de préparation et d'intervention. Ce cadre, qui a été étendu suite aux contacts entre l'équipe d'évaluation et les intervenants sur le terrain, comporte six piliers, considérés comme cruciaux pour tout programme de préparation et d'intervention:

- a) élaboration des politiques et coordination des programmes;
- b) mécanismes de surveillance de la maladie;
- c) diagnostic, diagnostic différentiel et caractérisation des infections;
- d) prophylaxie et éradication de la maladie;
- e) synthèse, analyse, présentation et utilisation des données épidémiologiques; et
- f) prévention de la maladie.

Note d'évaluation 23

Constatations et conclusions

L'équipe a évalué ensuite les réalisations des programmes de pays de la FAO par rapport aux jalons inclus dans la Stratégie mondiale de l'Organisation et s'est intéressée aux implications plus larges des mesures de préparation et d'intervention sur les capacités de surveillance des maladies et sur l'anticipation des pandémies. Enfin, de façon plus générale, l'équipe a examiné les incidences de ces mesures sur l'agriculture, l'élevage et les aspirations des pays étudiés à réduire la pauvreté.

Cette deuxième évaluation en temps réel a permis d'observer que des progrès majeurs avaient été accomplis dans les mécanismes de préparation et d'intervention destinés à la lutte contre la grippe aviaire au niveau des pays. Cette avancée est visible dans plusieurs domaines: la planification et l'élaboration des politiques, de même que la communication et la collaboration entre les partenaires nationaux et internationaux, ont progressé, les capacités des services de terrain des autorités vétérinaires et des laboratoires se sont renforcées et la crédibilité des services nationaux de l'élevage s'est améliorée. La plupart du temps, ces progrès se sont accompagnés d'une réduction du nombre d'apparitions de foyers de grippe aviaire et du nombre de cas humains.

La principale lacune de la FAO a été de n'avoir pas saisi cette

occasion de donner une dimension plus stratégique à bon nombre des approches de préparation et d'intervention que l'Organisation a appuyées dans chacun des pays. L'institution aurait pu mieux exploiter l'avantage comparatif que lui conféraient la vaste expérience et la solide reconnaissance acquises en tant qu'organisme international mobilisant ses différents domaines de compétences pour résoudre le problème de la grippe aviaire dans divers environnements. Au lieu de cela, dans plusieurs pays, la FAO a été perçue comme abordant la lutte contre la grippe aviaire sur un mode monodisciplinaire plutôt étroit. Les mécanismes internationaux de lutte contre les maladies, y compris l'initiative « Un monde, une santé », imposent de plus de plus des approches d'ensemble, pluridisciplinaires, et la FAO possède les capacités intrinsèques nécessaires.

La deuxième évaluation en temps réel a permis de conclure que la FAO avait prouvé qu'elle avait la capacité et l'expérience nécessaires pour guider et aider les pays dans leurs efforts de préparation et d'intervention en cas d'influenza aviaire, et qu'elle devrait poursuivre ce travail de façon à consolider les gains importants réalisés jusqu'ici. Ces bons résultats devraient être intégrés dans les actions suivies visant à maîtriser la grippe aviaire et à étendre à l'amélioration de la santé animale et du bien-être humain les avantages des investissements consentis.

Recommendations

- L'équipe d'évaluation a formulé à l'intention de la FAO cinq grandes recommandations et trente-trois recommandations plus spécifiques. Les premières sont exposées ci-après.
- Élaboration d'une *approche pluridisciplinaire plus intégrée* dans les programmes menés au niveau international, régional et national: il est recommandé à la FAO d'adopter, à chaque échelon de son action, une approche pluridisciplinaire beaucoup plus claire et concertée dans ses interventions de lutte contre la grippe aviaire et, de façon générale, dans toutes les activités de l'ECTAD. Cette démarche devrait s'appuyer sur la confiance mutuelle et sur la reconnaissance et la participation des nombreuses disciplines (agroéconomie, épidémiologie, sciences expérimentales, communications, etc.) censées constituer la réponse d'une grande organisation des Nations Unies comme la FAO. Elle doit aboutir à des interactions bien plus fortes (projets, publications ou événements conjoints) avec les unités compétentes de l'Organisation.
- Définition d'une *articulation claire et concertée* entre les *interventions d'urgence* et de développement liées à la lutte contre la grippe aviaire: il est recommandé à la FAO de renforcer l'articulation entre les opérations d'urgence et les programmes de développement au niveau des pays de façon à harmoniser efficacement les opérations d'urgence de lutte contre la grippe aviaire et les aspirations nationales de développement à plus long terme du secteur de la santé animale.
- Exploitation des capacités de lutte contre la grippe aviaire dans des programmes de préparation et d'intervention plus vastes consacrés à d'autres maladies animales prioritaires: il est recommandé à la FAO de chercher au plus vite à étendre les impacts du développement récent des capacités de lutte contre la grippe aviaire à d'autres maladies animales considérées comme prioritaires dans les différents pays. À cet effet, la FAO devra collaborer à un niveau différent avec ses pays membres et ses partenaires de développement pour étudier ensemble les avantages durables potentiels d'une approche de ce type.
- Mise à jour régulière des stratégies, approches et protocoles en fonction des effets directs et des impacts: il est recommandé à la FAO d'accorder davantage de place, d'une part, à l'analyse de ses cinq ans et plus d'expérience de la préparation et de l'intervention en cas de grippe aviaire pour en tirer les enseignements qui s'imposent et, d'autre part, à la mise en pratique de ces enseignements dans l'examen régulier et l'actualisation selon que de besoin de ses stratégies, approches et méthodes de travail au niveau des pays. À cet effet, l'Organisation devrait prêter une bien plus grande attention à la façon dont les produits et résultats définis ont été réalisés, avec l'objectif de se servir de ces observations dans ses stratégies mondiales et régionales.
- Collaboration active avec les secteurs avicoles privés des pays touchés: il est recommandé à la FAO de jouer un rôle bien plus actif pour aider les gouvernements à collaborer avec les secteurs avicoles privés à différents niveaux de façon à accroître l'efficacité et la crédibilité des programmes de préparation et d'intervention en cas d'influenza aviaire. En particulier, il est recommandé à la FAO:
 - a) de renforcer les compétences techniques des unités ECTAD présentes dans les pays où la grippe aviaire est endémique en faisant appel à des consultants internationaux expérimentés spécialisés dans les élevages avicoles commerciaux, de manière à éclairer et à guider la conception et la mise en œuvre des initiatives de préparation et d'intervention; et
 - b) d'aider à instaurer ou à amplifier la représentation des petites et moyennes entreprises de production et de distribution avicoles, de façon à mieux faire entendre leurs voix et à faciliter les échanges entre ces unités et les pouvoirs publics ou les élevages plus industriels. Cette recommandation ambitieuse est considérée comme essentielle si la FAO souhaite concrétiser pleinement son rôle d'intermédiaire désintéressé, sa responsabilité dans l'amélioration de l'efficacité de la lutte contre la grippe aviaire, et sa volonté de venir en aide aux entreprises avicoles en vue d'atteindre une croissance et une sécurité alimentaire durables et universelles.

Note d'évaluation 23

Réponse de la Direction à l'Évaluation

La direction a accepté vingt-neuf recommandations dans leur intégralité et a partiellement accepté les quatre restantes. En outre, elle a proposé un ensemble de 91 actions à mettre en œuvre d'ici à 2015, incluant un renforcement du soutien apporté aux travaux effectués au niveau des pays et au niveau régional. Ces actions vont dans le sens des objectifs stratégiques B et I, et sont structurées autour des six piliers définis par l'équipe d'évaluation comme formant le cadre analytique de leur travail.

Conclusions des organes directeurs de la FAO (Comité du Programme)

Le Comité du Programme s'est félicité de la qualité et de l'efficacité du rapport d'évaluation et de la réponse de la direction. Il a demandé qu'un plan de travail classant les activités par ordre et par priorité pour la période 2011-2015 lui soit présenté à sa prochaine session (mars 2011). Ce plan doit accorder une attention particulière aux propositions concernant la période immédiate et comprendre des informations – selon le système à trois axes du budget intégré – sur le financement actuel, les besoins de financement futurs et des options de financement possibles, et promouvoir en particulier le domaine d'action prioritaire relatif aux menaces transfrontières pesant sur la production, la santé et l'environnement (DAP-EMPRES). Il doit en outre mettre en avant l'avantage comparatif de la FAO et adopter une approche élargie et multidisciplinaire qui s'appuie sur les travaux menés sur la grippe aviaire hautement pathogène. Les autres éléments à prendre en compte dans le plan sont: i) les questions de durabilité; ii) la prise en main par les pays et les perspectives régionales; iii) la participation du secteur privé, y compris le rôle d'« intermédiaire désintéressé » qui peut être joué par la FAO; iv) une approche fondée sur les risques; v) la transition entre les interventions d'urgence et les activités de développement; et vi) les possibilités de partenariats, notamment la coopération avec les gouvernements nationaux, les organisations régionales et sous-régionales et les banques de développement.



Note d'évaluation 24

Efficacité de la FAO au niveau des pays: synthèse des évaluations

Pays en situation d'après conflit et de transition (République démocratique du Congo, Soudan et Tadjikistan)

Constatations et conclusions

Le présent rapport fait la synthèse de trois évaluations visant à mesurer l'efficacité de l'action de la FAO dans des pays en situation d'après conflit ou de transition faisant l'objet d'importants programmes d'urgence et de redressement, à savoir la République démocratique du Congo (RDC), le Soudan et le Tadjikistan.

Les effets désastreux de plusieurs années de guerre civile sur le développement sont une caractéristique commune de l'histoire récente de ces trois pays, avec des différences significatives entre la situation de post-conflit et de transition du Tadjikistan et la situation de précarité et d'instabilité qui prévaut encore dans certaines parties de la République démocratique du Congo et du Soudan.

Les interventions de la FAO en République démocratique du Congo, au Soudan et au Tadjikistan ont été jugées globalement positives par rapport aux besoins de ces pays et à ceux de leur population. Cela étant, les évaluations ont mis en lumière un certain nombre de faiblesses, dont certaines sont communes à l'action de la FAO dans les pays en général et d'autres propres à la situation spécifique des pays visés.

La distribution d'urgence d'outils et de semences, en particulier au Tadjikistan où la poursuite du programme a été mise en cause, a été assurée de manière trop uniforme. La pérennisation de ces activités n'était pas toujours garantie, même s'il faut convenir que de nombreuses interventions n'étaient pas destinées à s'inscrire dans la durée puisqu'elles répondait à des besoins pressants à court terme.

Dans les trois pays considérés, la période d'évaluation a été marquée par d'intenses consultations et activités menées conjointement par la communauté internationale, les autorités nationales et les acteurs locaux en vue de donner forme au relèvement et à la reconstruction, en particulier sous l'angle des cadres législatifs et de politique générale. L'appui de la FAO dans ce domaine a été très variable et étroitement lié à la disponibilité d'experts de l'Organisation dans les pays retenus, ainsi qu'à la présence et au profil du Représentant de la FAO et du Coordonnateur pour les situations d'urgence.

Dans les domaines cruciaux de la réforme et de la gouvernance foncières, de la gestion des ressources naturelles et de la foresterie, la FAO n'a pas suffisamment cherché à influer sur l'élaboration de politiques et de stratégies pour le futur. Même si la

Note d'évaluation 24

Constatations et conclusions

responsabilité n'en incombe pas exclusivement à l'Organisation, l'engagement des bailleurs de fonds et des pays bénéficiaires ayant été parfois insuffisant, elle devrait néanmoins adopter une démarche plus proactive pour promouvoir ces domaines dans lesquelles elle possède un avantage comparatif incontesté.

Il n'existe pas de vision harmonisée et unifiée des interventions de la FAO dans les pays. L'Organisation doit avoir une perspective pluridimensionnelle à long terme, qui tienne compte du caractère contigu évoqué (secours, redressement et développement), pour pouvoir répondre aux besoins immédiats des populations vulnérables et les plus touchées par l'insécurité alimentaire et aux besoins de reconstruction à moyen terme sans perdre du vue les objectifs de développement à long terme, et optimiser ainsi l'efficacité et l'impact de ses activités dans les pays.

Le renforcement des capacités dans de tels contextes constituait un véritable défi. Bien que des efforts aient été faits dans les trois pays considérés, les interventions les plus significatives ont été relevées au Soudan où deux grands projets représentaient un tiers du portefeuille total de la FAO. Récemment, des efforts significatifs ont été engagés pour renforcer les capacités institutionnelles, au niveau des États en particulier, en matière de fourniture de services publics, mais il est encore trop tôt pour pouvoir se prononcer sur leur efficacité.

Dans chacun des pays considérés, il existe de bons exemples de *partage des connaissances* et de diffusion des bonnes pratiques, des domaines importants dans lesquels des améliorations sont toutefois nécessaires. La diffusion insuffisante des leçons apprises et des connaissances recueillies a des répercussions négatives lorsqu'il s'agit de faire monter en puissance les interventions pour passer du stade de projet individuel à des programmes et des politiques. Il reste encore beaucoup à faire pour rendre les produits et services normatifs accessibles, pertinents et utiles dans les pays mal équipés et/ou qui ne possèdent pas l'expertise nécessaire pour accéder à ces informations et les adapter.

L'action de la FAO dans les pays inclut *la communication* et *le plaidoyer* auprès des autorités nationales et de la société civile sur les thèmes relevant de son mandat. La crédibilité de l'Organisation dépend de sa capacité à communiquer efficacement, à diffuser les connaissances et les informations

techniques et à sensibiliser. Son efficacité sur le plan de la mobilisation des ressources dépend aussi de facteurs externes, notamment de la volonté des gouvernements et de la confiance des bailleurs de fonds. Dans les trois pays considérés, le rôle crucial de l'agriculture dans le traitement des problèmes d'insécurité alimentaire et de croissance économique a été unanimement reconnu.

La capacité de la FAO à agir en *coordination* et à établir des *partenariats* dans les pays dépend dans une certaine mesure de l'environnement dans lequel elle opère, notamment de la cohésion entre les institutions spécialisées des Nations Unies, de l'impulsion donnée par le Coordonnateur de l'action humanitaire et le Coordonnateur résident et, de façon plus générale, de la capacité des partenaires potentiels à s'investir de leur côté dans un partenariat. Toutefois, comme le signalait la précédente synthèse, la qualité de la représentation de la FAO dans les pays est tout aussi importante dans la mesure où la responsabilité de l'établissement de partenariats incombe presque intégralement aux bureaux de pays. Dans les contextes de reconstruction post-conflit, il existe une forte demande de coordination et de partenariat pour la définition de cadres de politique macroéconomique et du rôle de l'aide internationale, ce qui accentue la pression sur les ressources humaines de la FAO et par conséquent pour l'établissement de priorités. Cette situation exige également une continuité au niveau des personnes responsables. Dans les trois pays considérés, l'action en coordination et en partenariat a constitué un véritable défi, en particulier durant les périodes de vacance du poste de Représentant de la FAO ou, dans le cas du Tadjikistan, de rotation élevée au poste de Coordonnateur pour les situations d'urgence.

La capacité d'action de la FAO en République démocratique du Congo, au Soudan et au Tadjikistan a connu des variations dans le temps. Les vacances prolongées des postes de Représentant de la FAO ont contribué à un manque de direction, de vision d'ensemble et de stratégie claire. En outre, du fait de l'importance des portefeuilles d'urgence, les activités ont souvent souffert d'un manque de continuité, la majeure partie des effectifs dépendant du financement des projets. Les problèmes d'exécution, en République démocratique du Congo et au Soudan en particulier, étaient liés aux achats, même si par la suite, des améliorations significatives ont été introduites.

Recommendations

- Le rapport de synthèse a formulé quatre recommandations portant sur des questions d'intérêt commun dégagées par les trois évaluations:
- *Finalisation et/ou examen du Cadre national sur les priorités à moyen terme de la FAO:* Le Cadre national sur les priorités à moyen terme (CNPMT) devrait présenter une cohérence globale, en s'appuyant sur la notion de caractère contigu conformément à l'objectif stratégique I de la FAO « Amélioration de la préparation et de la réaction aux menaces et aux situations d'urgence ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture ». Il devrait aussi assurer une certaine continuité entre les interventions d'urgence, de redressement et de développement, en ciblant avec plus de précision les populations et les zones dans lesquelles il serait nécessaire de poursuivre les activités d'urgence et de redressement, en renforçant les synergies entre les diverses actions et en sensibilisant à la nécessité d'une transition. Il faudra également tenir compte de l'avantage comparatif de la FAO dans les domaines de l'appui aux politiques et à la législation et de l'analyse et de la diffusion d'informations sur la sécurité alimentaire. Le CNPMT devrait aussi être réaliste par rapport à la capacité opérationnelle de l'Organisation et tenir compte des stratégies et des plans nationaux.
- *Renforcement de la présence de la FAO dans les pays:* Pour conforter le rôle stratégique de la FAO et renforcer sa capacité à gérer son portefeuille de projets, l'Organisation devrait maintenir sa présence aux niveaux de gouvernance appropriés (pays, état ou

province). En outre, le poste de Représentant de la FAO ne devrait pas rester vacant pendant une période prolongée et la présence d'un coordonnateur résident à temps plein devrait être assurée, en particulier dans les pays représentant un important portefeuille de projets extrabudgétaires.

- *Coordination interne des activités:* En vue d'améliorer la capacité opérationnelle et technique de la FAO et son efficacité, le personnel de l'Organisation doit coordonner ses activités et assurer une collaboration plus efficace à tous les niveaux, en premier lieu dans les pays, entre le personnel chargé des interventions d'urgence et les Représentations de la FAO, puis entre le personnel déployé dans les pays et les agents du Siège. L'appui du Siège et des bureaux décentralisés doit être fourni en temps utile à ceux qui le demandent.
- *Assistance en matière de politiques et de législation:* L'Organisation devrait tirer parti de son avantage comparatif pour guider et appuyer les gouvernements dans la formulation de leurs stratégies, politiques et législations. Dans les situations de post-conflit et de transition en particulier, les occasions de contribuer à l'élaboration des politiques nationales dans des domaines comme le régime foncier, la foresterie, la gestion des ressources naturelles et la santé animale, ne doivent pas se perdre. Étant donné le caractère imprévisible du soutien des bailleurs de fonds, la FAO doit jouer un rôle proactif et promouvoir une assistance dans ces domaines.

Réponse de la Direction à l'Évaluation

La direction de la FAO a accueilli avec satisfaction la synthèse et fait siennes les quatre recommandations formulées, tout en signalant que bon nombre des mesures à mettre en œuvre impliquent diverses unités de l'Organisation, ce qui reflète bien le caractère continu des actions à mener simultanément sur les fronts de l'urgence, du redressement et du développement. Il existe également des liens clairs avec les suites données aux recommandations issues de l'Évaluation des capacités opérationnelles de la FAO dans les secours d'urgence.

La direction a reconnu qu'il était urgent d'examiner non seulement les risques opérationnels mais aussi les risques financiers auxquels s'expose la FAO lorsqu'elle opère dans un environnement complexe, et de s'assurer que les politiques et procédures de l'Organisation sont adaptées et prennent bien en compte ces risques. Par ailleurs, reconnaissant l'importance et les difficultés que présente l'articulation des activités d'urgence, de redressement et de développement, la direction s'emploie actuellement à diversifier les approches techniques et opérationnelles dans les interventions d'urgence.

Le Comité du Programme a examiné le document et la réponse de la direction et il s'en est déclaré satisfait.

Il a recommandé que soient rapidement mises en œuvre les recommandations énoncées dans le rapport de synthèse, qui visaient à assurer une liaison harmonieuse entre redressement et développement, en particulier: un rôle de premier plan et une présence renforcée de la FAO au niveau des pays; une bonne coordination entre la FAO et les autres acteurs; la promotion des conditions nécessaires à la pérennité des activités; et la prise en compte des questions de parité hommes-femmes. À cet égard, le Comité a fait siennes les recommandations présentées dans la publication SOFI 2010, L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde – Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées, telles qu'approuvées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale à sa trente-sixième session.

Conclusions des organes directeurs de la FAO (Comité du Programme)



Note d'évaluation 25

Évaluation des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO pour le Proche- Orient

Évaluation des bureaux régionaux et sous- régionaux de la FAO pour le Proche-Orient

Constatations et conclusions

Le Comité du Programme de la FAO, à sa session d'octobre 2008, a examiné le plan à évolution continue des évaluations et exprimé son « appui à une évaluation des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO au Proche-Orient », considérée comme un travail prioritaire àachever en 2009-2010. Les questions relatives à l'alimentation et à l'agriculture dans la région relevaient dans un premier temps du Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord (RNE) au Caire et du Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (SNE) à Tunis. Compte tenu de la création d'un nouveau Bureau sous-régional pour les pays du Golfe et le Yémen (SNG) à Abu Dhabi et d'une Équipe multidisciplinaire pour l'est du Proche-Orient (SNO) au Caire et en considération de l'approbation et de l'exécution en cours du Plan d'action immédiate (PAI), la portée de l'évaluation a été revue afin d'accorder une place importante à l'incidence de la réforme en cours au niveau des bureaux décentralisés, y compris les bureaux de pays de la FAO.

Les visites de pays et les analyses des membres de l'équipe d'évaluation ont débouché sur cinq résultats fondamentaux.

L'équipe d'évaluation a constaté que les compétences techniques de la FAO (au Siège et au sein du Bureau régional pour le Proche-Orient et du Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord) étaient largement reconnues et marquées, de l'avis général, du sceau de l'excellence. La qualité de la coopération technique de la FAO était appréciée au plus haut point dans les pays qui disposaient déjà de capacités pour planifier et exécuter leurs propres stratégies et programmes. L'assentiment général, cependant, était que la FAO avait perdu son avantage comparatif dans plusieurs domaines thématiques et en tant qu'organisme d'exécution dans la région.

Les processus de programmation et de définition des priorités de la FAO pendant la période examinée n'ont pas débouché sur une hiérarchisation claire des activités conduites dans la région du Proche-Orient, ni sur une délimitation précise des tâches à accomplir aux niveaux régional et sous-régional. Le Bureau régional pour le Proche-Orient, le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord et les bureaux des représentants de la FAO ont mis l'accent dans une large mesure sur l'élaboration et l'exécution de projets de petite dimension (la plupart au titre du PCT) axés sur une grande diversité de domaines thématiques au lieu de se concentrer sur les priorités convenues ou sur des questions de politiques ou de stratégies relatives au secteur agricole pour lesquelles la demande est très forte dans l'ensemble de la région.

Le Bureau régional pour le Proche-Orient et le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord ont dû faire face à de graves pénuries de ressources pendant la période examinée. Cette situation a été en partie redressée au cours de l'exercice 2010-2011

Note d'évaluation 25

Constatations et conclusions

grâce à l'allocation de ressources supplémentaires aux bureaux sous-régionaux, mais les bureaux des représentants de la FAO n'ont pas bénéficié de cet apport récent de ressources et sont donc gravement sous-financés.

La logique de la *nouvelle structure organisationnelle* sur trois niveaux mise en place au Proche-Orient n'a pas toujours été bien comprise au sein et en dehors de la FAO. L'équipe d'évaluation a conclu que la base de la nouvelle structure était solide mais qu'il fallait améliorer l'exécution, mieux conduire le changement et, dans certains cas, apporter les perfectionnements utiles.

Il a été jugé nécessaire de rationaliser la présence de la FAO dans la région. En effet, trois bureaux sont situés dans un même lieu (Le Caire), ce qui a réduit l'efficacité et la transparence de la gestion des bureaux décentralisés. Le fait que le personnel de ces différents bureaux ait exercé plusieurs fonctions en parallèle a créé une charge de travail importante, une situation confuse et parfois des conflits d'intérêt. Les conditions de travail et le statut du personnel technique et administratif au niveau du pays n'étaient pas propices à l'atteinte de très bons résultats, notamment au regard d'autres organisations de l'ONU.

Les problèmes et les résultats résumés ci-dessus ont eu un certain nombre de conséquences négatives sur la FAO. L'équipe d'évaluation a estimé que la visibilité et la crédibilité de la FAO au Proche-Orient avaient décliné. D'autres organismes

de développement se sont emparés d'une grande partie de l'avantage comparatif historique de l'Organisation dans des domaines comme la sécurité alimentaire, le développement agricole et le conseil en matière d'élaboration de politiques. Le rôle de plaidoyer et de mobilisation des ressources à l'appui du secteur de l'agriculture et de l'alimentation est désormais beaucoup moins compétitif (et donc moins convaincant) qu'auparavant.

L'équipe d'évaluation a conclu qu'il était urgent de restructurer la présence institutionnelle de la FAO au Proche-Orient, notamment en améliorant la mise en œuvre de la réforme en cours. Bien que les nouvelles lignes de compte rendu aient encouragé une plus grande intégration dans la région, il reste beaucoup à faire pour que le Bureau régional pour le Proche-Orient joue un rôle de premier plan et veille à ce que les trois niveaux de la fonction régionale fonctionnent comme une seule. Il fallait mieux définir les rôles et fonction de chaque niveau, délimiter plus finement les responsabilités (conformément aux priorités définies aux niveaux national, sous-régional et régional), créer des synergies et faciliter la coordination entre les trois niveaux et le Siège. Cela supposait également de changer la nature des relations entre le Siège et les bureaux décentralisés au Proche-Orient et de déployer des efforts supplémentaires pour tirer parti de l'appui à la gestion du changement impulsé par la réforme conduite au titre du PAI dans la région.

Recommendations

- L'équipe d'évaluation a formulé 12 recommandations stratégiques et proposé 40 recommandations débouchant sur des actions à mettre en œuvre d'urgence. Trois recommandations stratégiques visaient à améliorer la capacité des bureaux de pays de la FAO à exécuter leurs mandats, quatre traitaient de questions régionales et sous-régionales liées aux mandats et aux résultats des bureaux régionaux et sous-régionaux et les autres recommandations ciblaient des questions transversales concernant partiellement ou en totalité les niveaux des bureaux de la région. Une synthèse de ces recommandations est présentée ci-après.
- *Bureaux de pays de la FAO:* Il faut donner aux représentants de la FAO les outils et ressources nécessaires pour qu'ils puissent incarner la FAO au niveau national. La position du Représentant de la FAO en tant que responsable principal, pour le compte de l'Organisation, de toutes les activités conduites dans le pays doit être renforcée. Il serait opportun de rationaliser la présence de la FAO sur le terrain.
- *Bureau régional pour le Proche-Orient et bureaux sous-régionaux:* Les bureaux sous-régionaux devraient effectivement devenir le premier « point d'entrée » pour les représentants de la FAO et fonctionner

strictement comme des pôles techniques. Les bureaux sous-régionaux devraient être transformés en équipes techniques multidisciplinaires sous-régionales sans fonctions administratives vis-à-vis du Représentant de la FAO. Le rôle du Bureau régional pour le Proche-Orient devrait donc évoluer pour tenir compte de l'évolution des bureaux sous-régionaux dans le sens évoqué ci-dessus. Le Bureau régional devrait être soumis à un processus de réorganisation dans le cadre de la restructuration de la présence institutionnelle de la FAO dans la région.

- L'équipe d'évaluation a recommandé que la couverture et la dénomination des bureaux de terrain au Proche-Orient soient clarifiées et que l'administration et la gestion des ressources humaines et financières soient améliorées dans l'ensemble de la région. Les activités techniques de la FAO dans la région devraient être rationalisées et porter davantage sur les priorités nationales, sous-régionales et régionales approuvées par les États Membres. Les questions structurelles concernant l'efficience et l'efficacité des activités techniques devraient être traitées en urgence. En outre, il conviendra d'établir un fonds fiduciaire régional pour appuyer la restructuration de la présence institutionnelle de la FAO au Proche-Orient.

Note d'évaluation 25

Réponse de la Direction à l'Évaluation

La Direction de la FAO s'est félicitée de cette évaluation et a accepté neuf des douze recommandations, en a accepté une partiellement et a considéré que deux recommandations étaient destinées aux Membres de l'Organisation. Elle était de l'avis que les recommandations de l'évaluation constituaient une bonne base pour définir un calendrier consensuel visant à modifier les activités de la FAO au Proche-Orient et en Afrique du Nord.

Le Comité du Programme a salué la qualité de cette évaluation, qu'il a jugée utile et importante. Il s'est félicité des vastes consultations menées auprès des parties prenantes, processus qui faisait partie intégrante de la méthodologie d'évaluation. Le Comité a demandé instamment que la Direction de la FAO donne suite, en priorité, aux recommandations pouvant être appliquées sans consultations supplémentaires. L'importance d'une politique de recrutement appropriée, d'une politique de rotation efficace, d'une formation adéquate et d'un éventail de compétences approprié pour le personnel de la région et en particulier les représentants de la FAO, qui jouent un rôle clé dans les activités de l'Organisation, a été soulignée. Un fonds fiduciaire régional destiné à des activités liées au programme a été approuvé, mais le Comité a affirmé que les activités de base devaient être financées par les ouvertures de crédits nettes. Il a encouragé un dialogue avec les parties prenantes nationales et d'autres institutions des Nations Unies sur la manière d'améliorer les résultats obtenus par la FAO au niveau des pays et pour renforcer la prise en main et la visibilité de la FAO.

Le Comité a noté que le Plan d'action serait soumis à la Conférence régionale pour le Proche-Orient et il a recommandé qu'un document sur l'harmonisation entre la Conférence régionale pour le Proche-Orient et le Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord soit soumis lors de la prochaine conférence. Les résultats de l'évaluation doivent être pris en compte dans la mise en œuvre du Programme de travail et budget et de la conception relative à la décentralisation.

Le Comité a recommandé que des évaluations similaires soient conduites dans d'autres régions et qu'elles soient menées dans le cadre d'un processus de consultation analogue. Il a également été recommandé qu'une importance accrue soit accordée à l'établissement de rapports sur la suite donnée aux évaluations, y compris les observations du Bureau de l'évaluation sur les rapports de suivi soumis au Comité du Programme.

Conclusions des organes directeurs de la FAO (Comité du Programme)

Annexe 1: Évaluations des projets et programmes extrabudgétaires de janvier 2010 à mars 2011

ÉVALUATIONS PLANIFIÉES DES PROJETS ET PROGRAMMES EXTRABUDGÉTAIRES AVRIL - DÉCEMBRE 2011

INTERNATIONAUX ET INTERRÉGIONAUX

Projets évalués

EP/GLO/502/GEF	Évaluation de la dégradation des sols dans les zones arides
GCP/GLO/234/EC	Soutien technique et institutionnel pour l'élaboration d'une approche multi-institutions mondiale en matière de classification de la sécurité alimentaire fondée sur le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire – Phase II
GCP/INT/988/JPN	Renforcement du suivi, de l'évaluation et de la production de rapports relatifs à la gestion forestière durable en Asie

Évaluations de projet prévues

GCP/GLO/198/GER	Appui à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté au Kenya et en Tanzanie grâce à la conservation du système du patrimoine agricole d'importance mondiale
GCP/GLO/208/BMG	Projet CountrySTAT pour l'Afrique subsaharienne – Amélioration de la qualité et de l'accessibilité des statistiques nationales sur l'alimentation et l'agriculture de 17 pays d'Afrique subsaharienne
GCP/GLO/194/MUL	Renforcement de la gestion des ressources forestières et amélioration de leur contribution au développement durable, à l'utilisation des terres et aux moyens de subsistance (Suivi et évaluation des forêts nationales de Tanzanie)
GTFS/INT/907/ITA	Lutte contre les maladies transfrontalières en Asie centrale

AFRIQUE

Projets évalués

Régional	GCP/RAF/009/NET	Programme sous-régional de formation participative en gestion intégrée de la production et des prédateurs des cultures à travers les champs-écoles des producteurs (GIPD/CEP) pour le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal
Régional	GCP/RAF/412/SAF	Renforcement des capacités des cadres sud-africains dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire
Régional	GCP/RAF/413/GER	Appui à l'agriculture de conservation pour une agriculture et un développement rural durables – Phase II
Régional	OSRO/RAF/907/EC	Consolidation du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire dans le contexte humanitaire volatil d'Afrique central et de l'Est
Régional	OSRO/RAF/908/SWE	Appui aux activités de coordination de la Cellule sous-régionale pour le suivi de la sécurité alimentaire et des opérations d'urgence et de réhabilitation en Afrique de l'Ouest et renforcement des moyens de subsistance durables des ménages vulnérables.
Tchad	GCP/CHD/028/EC	Système d'information sur la sécurité alimentaire

République démocratique du Congo	GCP/DRC/033/BEL	Projet de développement et de mise en œuvre de la foresterie communautaire en République démocratique du Congo
Mozambique	GCP/MOZ/078/ITA	Mise en valeur des pêcheries côtières dans les provinces de Gaza et d'Inhambane
Côte d'Ivoire	OSRO/IVC/903/SWE	Appui à la coordination des opérations agricoles d'urgence, soutien aux moyens d'existence et réinsertion des ménages vulnérables et des communautés victimes du conflit en Côte d'Ivoire
Libéria	OSRO/LIR/903/SWE	Aide d'urgence destinée à favoriser la production alimentaire et la création de revenus au profit de 5 000 personnes vulnérables à la flambée des prix des denrées alimentaires, habitant dans les zones urbaines et périurbaines de cinq comtés
Soudan	OSRO/SUD/622/MUL	Programme de rétablissement des capacités de production du Soudan - Renforcement des capacités au Nord Soudan
Soudan	OSRO/SUD/623/MUL	Programme de rétablissement des capacités de production du Soudan - Renforcement des capacités au Sud Soudan
Zimbabwe	OSRO/ZIM/903/SWE	Amélioration de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance des petits exploitants grâce aux programmes de vulgarisation et à la distribution d'intrants
Côte d'Ivoire	UTF/IVC/027/IVC	Appui institutionnel au secteur du développement rural pour la sortie de crise en Côte d'Ivoire
Côte d'Ivoire	UTF/IVC/028/IVC	Projet d'appui institutionnel et multisectoriel de la Banque africaine de développement à la sortie de crise: Appui aux organisations de base en charge de l'appui aux groupes vulnérables

Évaluations de projet prévues

Régional	GCP/RAF/441/GER	Renforcement de la sécurité alimentaire en Afrique centrale à travers la gestion durable des produits forestiers non ligneux
Swaziland	GCP/SWA/016/EC	Projet de développement du secteur agricole au Swaziland
Angola	GCP/ANG/033/SPA	Programme spécial visant la sécurité alimentaire en Angola – Projet de formation en matière de sécurité alimentaire et d'amélioration des moyens de subsistance à l'intention des communautés et des petits producteurs
Kenya	OSRO/KEN/002/SWE	Amélioration des moyens de subsistance des communautés ciblées touchées par la sécheresse au Kenya
Soudan	OSRO/SUD/620/MUL	Programme des capacités institutionnelles du Soudan: Information pour l'action sur la sécurité alimentaire au Nord Soudan
Soudan	OSRO/SUD/621/MUL	Programme des capacités institutionnelles du Soudan: Information pour l'action sur la sécurité alimentaire
Somalie	OSRO/SOM/810/EC	Remise en état des terres agricoles et diversification des périmètres d'irrigation à potentiel élevé en Somalie du Sud

ASIE ET PACIFIQUE

Projets évalués

Afghanistan	GCP/AFG/050/GER	Appui à la sécurité sanitaire, à la nutrition et aux moyens de subsistance des ménages en Afghanistan
Afghanistan	GCP/AFG/056/GER	Renforcement de la coordination et des capacités pour la programmation intégrée de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance en Afghanistan

Indonésie	OSRO/INS/601/ARC	Rétablissement et développement durable des pêcheries et des activités aquacoles touchées par le tsunami dans la province d'Aceh (Indonésie)
République démocratique populaire lao	OSRO/LAO/802/SWE	Appui au relèvement du secteur de l'aquaculture dans les districts fortement touchés par les inondations d'août 2008
Myanmar	OSRO/MYA/902/SWE	Restauration des capacités de production et de la sécurité alimentaire des exploitants agricoles et des pêcheurs les plus vulnérables touchés par le cyclone Nargis

Évaluations de projet prévues

Myanmar	GCP/MYA/009/EC	Soutien à l'agriculture durable et aux moyens de subsistance dans les campagnes du Nord-Rakhine au Myanmar
Régional	GCP/RAS/218/JPN	Programme régional en matière de développement agricole, forestier et halieutique participatif et intégré en vue d'un relèvement et d'un développement à long terme des zones touchées par le tsunami
Régional	GCP/RAS/247/EC	Appui au programme de la Commission européenne visant à renforcer le lien entre information et prise de décision pour améliorer la sécurité alimentaire dans les pays du Bassin inférieur du Mékong
Pakistan	OSRO/PAK/701/SWE	Projet d'appui à l'organisme chargé de la reconstruction et du redressement consécutifs au tremblement de terre et à ses partenaires dans le rétablissement des moyens de subsistance dans les zones touchées par le séisme au Pakistan

EUROPE ET ASIE CENTRALE

Projets évalués

Kirghizistan	OSRO/KYR/901/SWE	Appui aux ménages d'agriculteurs les plus vulnérables en vue de protéger leurs moyens de subsistance et de relancer la production agricole
--------------	------------------	--

AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES

Projets évalués

Haïti	UTF /HAI/023/HAI	Plan d'action à court terme d'appui à la production vivrière en Haïti
Uruguay	UTF /URU/025/URU	Gestion des pêches en Uruguay

Évaluations de projet prévues

Régional	GCP/RLA/169/SPA	Programme régional visant à renforcer les effets des politiques publiques visant l'éradication de la faim et de la dénutrition infantile chronique
Régional	GTFS/RLA/141/ITA	Promotion du programme visant la sécurité alimentaire CARIFORUM/CARICOM

PROCHE-ORIENT

Projet évalué

Régional	GTFS/REM/070/ITA	Programme régional de lutte intégrée contre les ravageurs au Proche-Orient
----------	------------------	--

