



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DU PROGRAMME

Cent quatrième session

Rome, 25 – 29 octobre 2010

ÉVALUATION STRATÉGIQUE DE LA PROGRAMMATION PAR PAYS DE LA FAO

(avec une attention spéciale portée à la mise en œuvre de
l'outil de planification Cadre national sur les priorités à moyen terme [CNPMT])

1. Cette page de couverture soumise pour avis au Comité présente le contexte et les points clés de l'Évaluation stratégique de la programmation par pays de la FAO (avec une attention spéciale portée à la mise en œuvre de l'outil de planification Cadre national sur les priorités à moyen terme [CNPMT]) ainsi que la Réponse de la direction.

Contexte

2. La programmation par pays actuelle de la FAO a été officiellement lancée en 2006 avec la publication des directives relatives aux cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (CNPMT). En application de la réforme en cours, l'Organisation a défini un modèle de gestion axée sur les résultats et établi son nouveau Cadre stratégique 2010-19 ainsi que le Plan à moyen terme et le Programme de travail et budget pour l'exercice biennal associés. Le Plan d'action immédiate (PAI) prévoit que le CNPMT doit être l'un des principaux outils d'élaboration des résultats de l'Organisation et de ses objectifs stratégiques. Dans ce nouveau contexte, et comme le Comité du programme en avait fait la demande, il convenait de réexaminer les buts de la programmation par pays de la FAO et de son principal instrument, le CNPMT.

Points clés du rapport d'évaluation

- La programmation par pays ne peut plus être envisagée uniquement comme une activité de planification à l'échelle des pays. Elle occupe désormais une place centrale dans le nouveau système de planification, de programmation et de reddition de comptes de la FAO, et doit faire le lien entre les priorités nationales des pays et les priorités régionales et mondiales de l'Organisation. Il convient de renforcer et d'adapter ce processus en tenant compte de la réforme en cours des Nations Unies et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Souplesse et capacité d'adaptation doivent donc figurer au nombre des caractéristiques phares de ce système de programmation.

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur Internet, à l'adresse www.fao.org

- La programmation par pays doit être envisagée comme un processus multidimensionnel comprenant trois composantes principales: a) la définition par les gouvernements de leurs priorités nationales respectives (parfois avec l'appui de la FAO); b) la formulation par la FAO des cadres de programmation par pays (les CNPMT d'aujourd'hui) en coopération avec les gouvernements, et c) la définition, toujours par la FAO, des plans de travail par pays (à compter de 2012), qui incluront les résultats d'activité réalisés au niveau des pays.
- La programmation par pays dépend directement a) de la programmation et des priorités des gouvernements; b) de la coordination avec les institutions des Nations Unies (en particulier pour les PNUAD); et c) des priorités des donateurs.
- Dans les directives actuellement en cours de rédaction relatives à la programmation par pays, il est essentiel de bien tenir compte des ajustements à apporter aux processus institutionnels pour faire de la programmation par pays une composante majeure de la définition des objectifs stratégiques de la FAO et de son Plan à moyen terme axé sur les résultats.
- La direction et les organes directeurs de l'Organisation appuient la pleine participation aux processus de réforme des Nations Unies et l'intégration des programmes de pays de la FAO dans les PNUAD. Cependant, étant donné l'importance de la programmation par pays dans le système global de programmation et de reddition de comptes de l'institution, il serait préférable qu'elle demeure un processus institutionnel autonome.
- Même si une certaine souplesse est nécessaire pour permettre l'adaptation au contexte particulier de chaque pays, des principes généraux doivent régir les processus et le contenu des deux principaux types de documents à produire, à savoir les cadres de programmation par pays (les anciens CNPMT) et les plans de travail par pays. La formulation des cadres de programmation par pays doit suivre un cycle bien planifié et rester flexible tout en couvrant tous les aspects de la question, y compris la programmation des activités d'urgence et de réhabilitation.
- Les responsabilités institutionnelles devront être redéfinies. En outre, les nouveaux cahiers des charges appelleront des ressources humaines et financières supplémentaires et plus souples 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. 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. Les bureaux régionaux devraient jouer un rôle majeur dans ce domaine.

Réponse de la direction

3. La direction se déclare satisfaite du processus et de la méthode d'évaluation, ainsi que de l'approche prospective retenue. Elle accepte sans réserve 16 des 20 recommandations formulées, en accepte partiellement deux, en rejette une et suggère d'en différer une dernière. La direction partage l'avis de l'équipe d'évaluation sur le caractère intégré du processus de programmation par pays et sur les trois composantes proposées (détaillées au deuxième point clé ci-dessus).

4. Les recommandations de cette évaluation seront, dans la mesure du possible, mises en œuvre en s'appuyant sur les modalités de gestion du changement déjà en place dans le PAI¹:

- Le projet 3 du PAI (Réforme de la programmation, budgétisation et gestion axée sur les résultats) approfondira la définition de la planification institutionnelle afin d'assurer une communication

¹ La Conférence évaluera l'introduction des réformes concernant la gouvernance, notamment le rôle et le fonctionnement des Conférences régionales, avec un examen indépendant à l'appui de ce processus.

ascendante et descendante entre la programmation par pays et les autres niveaux de programmation de la FAO.

- Le projet 4 du PAI (Mobilisation et gestion des ressources) élaborera des stratégies de programmation et de mobilisation des ressources par pays susceptibles de se renforcer mutuellement.
- Le projet 6 du PAI (Décentralisation) intégrera, dans la nouvelle version de la Circulaire sur les responsabilités et les rapports hiérarchiques, les nouveaux rôles dévolus aux Représentants de la FAO et aux bureaux régionaux dans le processus de programmation par pays.

5. La recommandation 5 relative au calendrier des Conférences régionales s'adresse aux Membres. Il est proposé d'en différer la mise en œuvre jusqu'à ce que l'introduction des réformes de la gouvernance ait été évaluée pour les deux exercices biennaux à venir, conformément à l'action 2.74 du PAI.

6. La direction n'accepte pas la recommandation 17, qui suggère en substance d'abandonner les critères convenus dans le PCT. L'appui du Programme ordinaire aux CNPMT est fourni selon les critères existants du PCT, qui ont été examinés par le Comité du programme et le Conseil en 2009. De plus, les CNPMT doivent permettre de s'assurer que les projets du PCT soutiennent les priorités nationales et, à travers les plans de travail par pays, contribuent aux objectifs et aux résultats d'ensemble de la FAO. La direction met en garde sur le fait que l'abandon des critères du PCT et le regroupement des ressources de ce programme avec d'autres fonds gérés au moyen du système global de programmation institutionnelle reviendrait à dénaturer le PCT, en transformant cet instrument d'appui technique en une source de financement.

7. Sous la houlette du Directeur général adjoint (Opérations), la mise en œuvre des recommandations acceptées sera coordonnée par l'Équipe stratégique responsable du résultat X1 de l'Organisation², relevant de l'objectif fonctionnel X. La question du financement de la programmation au niveau des pays et des régions pourrait être traitée lors de l'élaboration du Programme de travail et budget 2012-13 avec celle des autres ressources récurrentes nécessaires aux actions connexes du PAI.

Orientations demandées

8. Le Comité du programme est invité à communiquer son avis et à donner des orientations sur les points clés du rapport d'évaluation, sur la réponse de la direction aux recommandations qui y sont formulées et sur les suites que celle-ci propose de leur donner.

Pour toute question concernant le contenu de ce document, veuillez vous adresser à:

M. Robert Moore, Directeur, Bureau de l'évaluation (rapport d'évaluation)
Tél.: (06) 5705-3903

M. He Changchui, Directeur général adjoint, Opérations (réponse de la direction)
Tél.: (06) 5705-4000

² Intitulé: « Des programmes efficaces répondant aux besoins prioritaires des Membres sont élaborés, financés et suivis et font l'objet de rapports aux niveaux mondial, régional et national »



Évaluation stratégique de la programmation par pays de la FAO

(avec une attention spéciale portée à la mise en œuvre de
l'outil de planification Cadre national sur les priorités à moyen terme [CNPMT])

RAPPORT FINAL

12 JUILLET 2010

Équipe principale:

Martín Piñeiro, chef d'équipe indépendant

Frederick Lyons, membre indépendant de l'équipe principale

Daniel Shallon, responsable de l'évaluation (FAO)

Luisa Belli, membre de l'équipe (FAO)

Consultants régionaux:

Moubarack Lo, Afrique occidentale

Joseph Ndengu, Afrique orientale et australe

Gustavo Sain, Amérique latine et Caraïbes

Études spéciales:

Cristina Lopriore, examen des CNPMT et synthèse de l'évaluation

Daniela del Giudice, enquête par questionnaire

Remerciements

Nous tenons à remercier chaleureusement les très nombreuses personnes qui ont donné de leur temps précieux et ont fait bénéficier l'équipe de leurs avis, compétences et expériences lors de cette évaluation. Nous nous félicitons des entretiens constructifs et productifs que nous avons eus tout au long de cette mission avec un large éventail de spécialistes qui ont tous manifesté un vif désir de participer à l'amélioration de la programmation par pays de la FAO. Ces nombreuses conversations ont clairement démontré l'intérêt sincère porté au programme de terrain ininterrompu par lequel la FAO apporte son appui à ses pays membres, et l'importance qu'il y a à renforcer l'organisation de ce travail. La liste des spécialistes ayant contribué à cette évaluation est fournie à l'annexe 6. À toutes et à tous, nous exprimons ici notre gratitude.

Nous avons bénéficié dans notre travail de l'appui constant du personnel de la FAO au Siège (et en particulier de celui du Bureau de l'évaluation) et dans les bureaux de pays et bureaux régionaux en Amérique latine, en Afrique et en Asie. Ils nous ont transmis leurs connaissances et ont facilité l'organisation de nos emplois du temps souvent très chargés en veillant à ce que nous puissions nous entretenir avec les parties prenantes clés. Nous sommes conscients que cette évaluation est venue s'ajouter à des programmes de travail déjà très chargés et tenons à exprimer notre vive reconnaissance pour l'accueil et le soutien qui nous ont été partout réservés.

Table des matières

RÉSUMÉ	III
I. INTRODUCTION.....	1
II. GÉNÉRALITÉS ET CONTEXTE DE L'ÉVALUATION	3
1. PLANIFICATION STRATÉGIQUE ET GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS: LES NOUVEAUX PROCESSUS DE LA FAO	3
2. ÉVOLUTION DU PROGRAMME DE TERRAIN: LE CONTEXTE	4
A. <i>L'aide au développement de la FAO dans les pays</i>	4
B. <i>La part grandissante des activités d'urgence dans la programmation par pays de la FAO</i>	4
C. <i>Le contexte des Nations Unies et la Déclaration de Paris</i>	5
3. LE CADRE NATIONAL SUR LES PRIORITÉS À MOYEN TERME (CNPMT)	5
A. <i>Les origines: l'évaluation sur la décentralisation (2004)</i>	5
B. <i>Les directives de 2006</i>	6
C. <i>La situation des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme au moment de l'évaluation</i>	7
III. LE CADRE MÉTHODOLOGIQUE ET LE MODÈLE LOGIQUE.....	9
1. BUT DE L'ÉVALUATION	9
2. MODÈLE LOGIQUE ET DIMENSIONS ANALYTIQUES DE L'ÉVALUATION	9
A. <i>Le modèle logique</i>	9
B. <i>Les éléments du contexte</i>	10
C. <i>Les dimensions de l'analyse</i>	11
3. MÉTHODOLOGIE ET PRINCIPALES SOURCES D'INFORMATION	12
4. STRATÉGIE DE COMMUNICATION ET CONSULTATION DES PARTIES PRENANTES	14
IV. PRINCIPALES CONSTATATIONS DES ÉTUDES THÉORIQUES ET DES MISSIONS RÉGIONALES	15
1. EXAMEN DES DOCUMENTS DE CNPMT APPROUVÉS ENTRE 2005 ET 2009: PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS	15
2. MÉTASYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS ANTÉRIEURES: RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	16
3. PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE PAR QUESTIONNAIRE.....	18
4. MISSIONS AUPRÈS DES BUREAUX DÉCENTRALISÉS: OBSERVATIONS ET DÉFIS	18
5. LES HUIT TENDANCES RESSORTANT DE L'ENQUÊTE	20
V. POINTS CLÉS: ANALYSE ET RECOMMANDATIONS.....	24
1. PROGRAMMATION PAR PAYS DE LA FAO: PROCESSUS ET PRINCIPALES COMPOSANTES	24
2. PLACE DE LA PROGRAMMATION PAR PAYS DANS LE SYSTÈME DE PROGRAMMATION ET DE REDDITION DE COMPTES DE LA FAO	26
3. RELATION ENTRE LA PROGRAMMATION PAR PAYS DE LA FAO ET LE TRAVAIL DES ÉQUIPES DE PAYS DES NATIONS UNIES	32
4. PRIORITÉS NATIONALES ET PRISE EN MAINS DES OPÉRATIONS PAR LES PAYS	36
5. CNPMT ET PLANS DE TRAVAIL PAR PAYS: NATURE, CONTENU ET PÉRIODICITÉ	37
A. <i>Nature des CNPMT et des plans de travail par pays</i>	37
B. <i>Contenu des CNPMT</i>	39
C. <i>Cas particulier des activités d'urgence dans le contexte de la programmation par pays</i>	42
D. <i>Périodicité</i>	44
6. PROGRAMMATION PAR PAYS: ORGANISATION ET RESPONSABILITÉS INSTITUTIONNELLES	45
7. FINANCEMENT DU PROCESSUS DE PROGRAMMATION AUX NIVEAUX DES PAYS ET DES RÉGIONS	48
8. PROGRAMMATION PAR PAYS ET MOBILISATION DES RESSOURCES.....	50
A. <i>Au niveau des pays</i>	50
B. <i>Au niveau des régions</i>	52
C. <i>Au niveau de l'Organisation</i>	53
VI. QUELQUES OBSERVATIONS EN GUISE DE CONCLUSION.....	54

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

CNPMT	Cadre national sur les priorités à moyen terme
CPP	Cadre de programmation par pays
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EEI	Évaluation externe indépendante
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GAR	Gestion axée sur les résultats
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
OED	Bureau de l'évaluation
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSP	Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources
PAI	Plan d'action immédiate
PC	Comité du programme
PCT	Programme de coopération technique
PMA	Pays les moins avancés
PMT	Plan à moyen terme
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPRC	Comité chargé de l'examen de programmes et de projets
PTB	Programme de travail et budget
PTP	Plan de travail par pays
TC	Département de la coopération technique
TCA	Division de l'assistance aux politiques et de la mobilisation des ressources
TCDM	Unité de la coordination du programme de terrain et du suivi axé sur les résultats
TCE	Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation
TCOT	Service du Programme de coopération technique
TCS	Division de l'appui à l'élaboration des politiques et programmes
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Résumé

Introduction

- i. Cette évaluation fait suite à une demande du Comité du programme de la FAO. Les résultats doivent être présentés au Comité à sa cent quatrième session, en octobre 2010. L'équipe d'évaluation a effectué un important travail sur les informations disponibles: étude théorique de l'ensemble des CNPMT existants, examen des évaluations antérieures pertinentes, enquête par questionnaire auprès de tous les Représentants de la FAO et coordonnateurs résidents des Nations Unies et d'un échantillon d'autres parties prenantes, et nombreux entretiens dans les pays membres et au Siège. Les conclusions et recommandations formulées découlent de l'analyse de ces sources d'information.
- ii. Il importe néanmoins de souligner que cette évaluation s'est déroulée dans un contexte de profonds changements institutionnels au sein de la FAO, des changements qui influent 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. L'évaluation s'inscrit dans une démarche prospective et s'attache principalement à la manière dont les activités de programmation par pays devraient être mises en œuvre dans l'environnement d'«après-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.
- iii. L'équipe d'évaluation a mené toute sa mission avec ce contexte en tête et s'est efforcée de faire preuve de prudence et de souplesse dans ses recommandations. Celles-ci doivent être interprétées et appliquées dans le même esprit.
- iv. L'équipe se permet également de préciser que la brève formulation des recommandations qui figure dans ce résumé n'est pas suffisante pour interpréter celles-ci: il est nécessaire d'étudier l'ensemble des explications figurant avant et après chaque recommandation dans le chapitre V, car elles fournissent un grand nombre de précisions et d'éclaircissements indispensables à une bonne compréhension des recommandations.

Généralités et contexte

- v. La programmation par pays actuelle de la FAO a été officiellement lancée en 2006 avec la publication des directives relatives aux cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (CNPMT). Les informations disponibles et les éléments probants qui ressortent de nos entretiens et de notre travail sur le terrain tendent à montrer que le personnel de la FAO et les fonctionnaires gouvernementaux voient ces cadres comme un outil nécessaire et utile pour renforcer l'efficacité du programme de terrain de l'Organisation. Les CNPMT constituent en outre, 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.
- vi. Les informations recueillies semblent aussi indiquer que la qualité et l'impact des CNPMT qui ont été élaborés jusqu'ici sont très variables et que, dans de nombreux cas, ceux-ci ne satisfont pas aux normes souhaitables. Il est particulièrement important de remédier à ces insuffisances car la programmation par pays fait maintenant partie intégrante du nouveau système de planification, de programmation et de reddition de comptes de la FAO et doit éclairer les futures éditions du Plan à moyen terme et du Cadre stratégique de l'Organisation en indiquant les domaines de travail prioritaires convenus avec les pays.

vii. La programmation par pays de la FAO doit également être renforcée et adaptée 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 du système de programmation.

viii. Actuellement, la FAO ne dispose pas de capacités institutionnelles très solides pour mettre en œuvre un système structuré de planification et de programmation. Tant qu'il n'a pas été remédié à cette situation, la pression exercée par le nouveau système sur l'institution 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 dans la mobilisation des ressources.

Principaux points et recommandations

1. Principales composantes de la programmation par pays et relations avec le système de programmation et de reddition de comptes de la FAO.

ix. Jusqu'à présent, la programmation par pays a été associée presque exclusivement à l'élaboration des CNPMT. Dans le contexte du nouveau système de planification, de programmation et de reddition de comptes 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 (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.

x. La phase finale de mise au point et de déploiement du système de programmation et de reddition de comptes de l'Organisation est actuellement en cours, sous la direction Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP). 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.

RECOMMANDATION 1. Maintenant que les trois composantes majeures de la programmation par pays sont définies, et leurs nature et contenu précisés, il serait judicieux d'envisager de normaliser leur dénomination, et en particulier d'abandonner le sigle «CNPMT», que tout le monde s'accorde à trouver rébarbatif et imprononçable. L'équipe d'évaluation propose les dénominations suivantes:

1. **Programmation par pays (PP)**, pour décrire l'ensemble du processus.
2. **Priorités nationales**, pour désigner les enjeux et les domaines d'intervention que les gouvernements ont jugés prioritaires.
3. **Cadre de programmation par pays (CPP)**, qui se substituerait à «CNPMT».
4. **Plan de travail par pays (PTP)**, pour le plan de travail sur deux ans (aucun changement dans ce cas).

RECOMMANDATION 2. Il serait nécessaire d'organiser l'intense activité actuellement déployée par différentes unités pour définir les nouvelles directives afférentes aux composantes de la programmation par pays, afin de s'assurer que ces efforts aboutissent à la production d'un recueil unique de «Directives relatives à la programmation par pays». Ce document devrait définir clairement: a) la programmation par pays, en tant que processus institutionnel pleinement intégré dans le système de planification, de programmation et de reddition de comptes de l'Organisation, b) les trois composantes majeures de cette programmation (définition des priorités nationales, des CNPMT et des plans de travail par pays), en précisant la nature et le contenu de chacune d'elles, ainsi que les procédures à respecter pour les mener à bien, et c) les relations réciproques qui doivent exister entre ces trois composantes.

RECOMMANDATION 3. Étant donné l'état actuel des capacités au sein de la FAO et la transformation en cours du contexte interne et externe, le premier projet de directives de programmation par pays devrait: a) limiter dans un premier temps les demandes d'informations et de données détaillées, b) autoriser une certaine souplesse pour tenir compte des capacités existantes et des conditions particulières au niveau des pays, et c) encourager les idées nouvelles et les essais. On pourrait décider de réviser ces directives après une période d'expérimentation qui durerait, disons, trois ans, le temps d'achever la mise en œuvre du système de planification et de programmation et d'acquérir quelque expérience dans la programmation par pays.

RECOMMANDATION 4. Dans le but de conférer aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays l'autorité nécessaire pour organiser et mener à bien dans chaque pays l'intégralité du processus de programmation, de la stratégie au plan de travail, les directives de programmation par pays définies dans la recommandation 2 devraient être approuvées et entérinées par l'organe directeur approprié de la FAO, vraisemblablement le Comité du programme ou le Conseil. En outre, la direction devrait instaurer un mécanisme permettant d'informer l'ensemble du personnel et le Représentant permanent concerné de l'achèvement du CNPMT d'un pays donné. Les CNPMT devraient être mis à la disposition du personnel sur l'intranet de la FAO.

RECOMMANDATION 5. Pour que la programmation par pays puisse être effectivement prise en compte, comme il est prévu, dans les travaux de détermination des priorités institutionnelles de la FAO, les organes directeurs de l'Organisation, en coopération avec la direction, devraient analyser le cycle de tenue des Conférences régionales afin de déterminer si le calendrier actuel est le plus approprié pour que les décisions prises à l'échelon régional (et qui incluent des préoccupations nationales) puissent venir nourrir le processus décisionnel de la Conférence mondiale.

2. Nécessité du renforcement du système de programmation par pays de la FAO et relations avec celui des Nations Unies

xi. Les organes directeurs et les organes de gestion de la FAO soutiennent la collaboration pleine et entière aux processus de coordination des Nations Unies et d'élaboration des 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.

RECOMMANDATION 6. La FAO devrait (continuer de) déployer tous les efforts possibles pour s'intégrer pleinement dans la programmation par pays des Nations Unies. Pour y parvenir et influencer au mieux sur ce processus, il conviendrait d'entamer la conception des CNPMT juste avant l'élaboration des PNUAD de façon à fournir aux Représentants de la FAO des éléments concrets sur les enjeux agricoles et les domaines prioritaires à inclure dans les débats.

RECOMMANDATION 7. 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'équipe d'évaluation recommande à l'Organisation de maintenir et de renforcer ses propres procédures de programmation par pays, tout en les adaptant à l'évolution des processus des Nations Unies en la matière.

3. Programmation par pays: nature, processus et contenu

xii. 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. En conclusion, elle estime que, si une certaine souplesse est nécessaire pour permettre l'adaptation au contexte particulier de chaque pays, des principes généraux doivent 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.

RECOMMANDATION 8. Quand un pays ne dispose d'aucun système opérationnel de planification et de programmation, la FAO doit proposer son assistance technique pour élaborer un cadre national des priorités de développement dans le secteur de l'agriculture et les domaines connexes relevant de son mandat.

RECOMMANDATION 9. 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. Toutefois, 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 la FAO 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, y compris celles dérivées des résultats d'activité du bureau de pays, du bureau régional/sous-régional et du Siège ainsi que celles susceptibles d'être introduites par la suite (voir ci-dessus) doivent être examinées et approuvées par le Représentant de la FAO, et leur mise en œuvre réalisée sous la responsabilité de celui-ci.

RECOMMANDATION 10. Le Représentant de la FAO devrait être encouragé à rechercher la contrepartie de plus haut niveau au sein du gouvernement pour signer le CNPMT, tout en conservant le maximum de latitude pour prendre la décision finale, en consultation avec le gouvernement. L'équipe d'évaluation considère que cette situation devrait être analysée au cas par cas. À chaque fois, bien entendu, tous les ministères dont le mandat recoupe les domaines de travail de la FAO devraient être consultés. Cet aspect du processus devrait être clairement défini dans la section des nouvelles directives de programmation par pays consacrée aux CNPMT.

RECOMMANDATION 11. Les CNPMT devraient décrire les effets directs escomptés de la manière la plus détaillée possible, mais ne devraient pas faire mention des produits. Ils devraient donner une description convaincante de la stratégie adoptée par la FAO pour mettre en œuvre ses activités de coopération, en tenant compte des fonctions essentielles et des principaux outils mentionnés dans le Plan à moyen terme pour chaque résultat de l'Organisation.

RECOMMANDATION 12. À terme, les CNPMT devraient chiffrer, à titre indicatif, les besoins en ressources permettant d'obtenir les effets directs escomptés, et faire état des engagements prévisionnels que la FAO et les pays hôtes sont disposés à consacrer à la conception d'activités dans les domaines prioritaires sélectionnés sur deux ans. Cependant, au vu des capacités limitées dont dispose l'Organisation actuellement, il est recommandé de ne pas inclure ces indications lors du premier cycle de programmation intégrant les plans de travail par pays (2012–13), sauf dans quelques cas pilotes menés à des fins

d'apprentissage et de test. La décision finale sur le contenu détaillé des CNPMT devrait être prise en tenant compte des résultats et des enseignements tirés de ces expériences.

RECOMMANDATION 13. Les divisions TCE, TCS/TCD et OSP devraient étudier ensemble les politiques régissant l'intégration des activités d'urgence dans les CNPMT et les plans de travail par pays. L'équipe d'évaluation n'a trouvé aucune raison de maintenir, par principe, un système distinct pour programmer des opérations d'urgence par ailleurs identiques. L'examen conjoint mené en interne devrait également permettre de déterminer s'il est nécessaire de définir des critères et des conditions spéciales afin de prévoir d'éventuelles exceptions. La FAO devrait se servir de cet examen pour analyser la relation et l'articulation entre la planification et les activités d'urgence d'une part et le système de gestion axée sur les résultats de l'autre, et en particulier pour étudier comment les activités d'urgence devraient définir leur contribution aux résultats d'activité, à tous les niveaux, mais notamment à l'échelon des pays.

RECOMMANDATION 14. La périodicité des CNPMT devrait être synchronisée avec le cycle de planification du pays hôte, et donc aussi avec celui des nouveaux PNUAD. Il conviendrait de réaliser un examen à mi-parcours du document et d'y apporter des ajustements, le cas échéant. En cas de bouleversement majeur du contexte international, du Cadre stratégique de la FAO ou des politiques et orientations stratégiques nationales, un examen intermédiaire du CNPMT pourrait également être envisagé.

4. Nouvelles responsabilités institutionnelles et processus budgétaires pour la programmation par pays

xiii. La programmation par pays est une pièce maîtresse du nouveau système de planification, de programmation et de reddition de comptes 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 flexibles pour formuler et mettre en œuvre les programmes de pays.

RECOMMANDATION 15. Les bureaux régionaux (et leurs antennes sous-régionales) 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. Ils devraient notamment être chargés de veiller à ce que la production des CNPMT respecte les délais du cycle de planification convenu et les procédures approuvées. La FAO devrait formaliser ces nouvelles responsabilités et faire en sorte que le budget de fonctionnement et les ressources humaines des différents bureaux régionaux (et de leurs antennes régionales) leur permettent de les assumer.

RECOMMANDATION 16. Dans chaque PTB, la FAO devrait allouer un montant forfaitaire pris sur le budget du Programme ordinaire à chaque bureau régional, qui l'utiliserait pour financer les processus de programmation au niveau des pays et de la région pendant le cycle budgétaire correspondant.

RECOMMANDATION 17. La FAO devrait affecter aux bureaux régionaux des crédits disponibles dans le budget de son Programme ordinaire pour des activités de terrain, afin d'appuyer les domaines d'action prioritaires sélectionnés dans le cadre du CNPMT de chaque pays. Dans le nouveau contexte institutionnel de programmation à l'échelle de l'Organisation, le système de règles spécifiques associé au PCT semble inutile. Il serait 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. Les fonds du PCT relèvent déjà de la responsabilité des bureaux régionaux depuis janvier 2010. L'affectation de ces ressources au niveau des pays pourrait être formalisée au moyen des plans de travail par pays. Le secrétariat de la FAO doit se tourner vers ses organes directeurs pour rechercher une solution appropriée.

5. Programmation par pays et mobilisation des ressources

xiv. 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.

RECOMMANDATION 18. Le processus d'élaboration des CNPMT des différents pays devrait être protégé d'une influence excessive des priorités et intérêts potentiels des donateurs. Le principal objectif de la programmation par pays est d'établir un dialogue constructif avec les autorités gouvernementales afin de sélectionner, d'un commun accord, les domaines prioritaires dans lesquels la FAO a le plus à apporter (sans sortir de son propre cadre stratégique) en termes d'assistance technique de haut niveau et de renforcement des capacités.

RECOMMANDATION 19. La FAO devrait déléguer les pouvoirs et fournir les fonds nécessaires aux bureaux régionaux afin de leur permettre d'élaborer une stratégie énergique de mobilisation des ressources pour les activités régionales. Ces activités devraient être sélectionnées sur le critère des problèmes communs les plus pertinents à l'échelle régionale, ceux-ci ayant été eux-mêmes identifiés par le biais des priorités et des thèmes qui se dégagent des activités de programmation par pays de la région.

RECOMMANDATION 20. La FAO devrait élaborer une stratégie d'ensemble pour la mobilisation des ressources et y intégrer les initiatives régionales et mondiales apparues à l'occasion du processus de programmation par pays. En outre, la direction de la FAO devrait rationaliser et harmoniser les responsabilités dans ce domaine et renforcer la capacité des unités appropriées du Siège à définir et mettre en œuvre la stratégie 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. Cet aspect revêt une importance particulière au vu des récents efforts déployés par la FAO pour obtenir des contributions volontaires sans affectation, une source de financement qui devrait se développer en raison de l'évolution de l'environnement d'aide internationale et de l'élaboration d'un système plus solide de planification et de programmation au sein de la FAO.

I. Introduction

1. Compte tenu du processus de planification stratégique et de réforme institutionnelle entrepris par la FAO, où la programmation par pays et plus particulièrement le Cadre national sur les priorités à moyen terme (CNPMT) jouent un rôle clé, et considérant aussi les doutes soulevés par l'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI) de 2007 sur la qualité et l'utilité de cette programmation ainsi que des observations formulées dans le cadre de récentes évaluations de pays, le Comité du programme de la FAO a demandé au Bureau de l'évaluation (OED) d'accorder la priorité à l'évaluation du processus de programmation et des CNPMT élaborés jusqu'à présent. Cette évaluation a été inscrite dans le plan de travail à évolution continue de la FAO pour 2009-10 et approuvée par le Comité du programme à sa centième session en septembre 2008. Elle doit être présentée au Comité du programme à sa cent quatrième session en octobre 2010.

2. L'évaluation a pour but d'analyser les processus et les stratégies associés à la programmation par pays de la FAO et, en particulier, le rôle effectif et potentiel du Cadre national sur les priorités à moyen terme dans le contexte de la réforme en cours au sein de l'Organisation et du nouveau modèle, lui-même évolutif, de planification stratégique axée sur les résultats.

3. L'évaluation a été confiée à une équipe de base de quatre experts, dirigée par un expert principal recruté à l'extérieur, M. Martin Piñeiro, assisté d'un second expert principal indépendant, M. Frederick Lyons. Les deux autres membres de l'équipe étaient M. Daniel Shallon (Directeur de l'évaluation) et Madame Luisa Belli, tous deux fonctionnaires du Bureau de l'évaluation de la FAO. Trois consultants régionaux, M. Gustavo Sain pour l'Amérique latine, M. Moubarack Lo pour l'Afrique occidentale et M. Joseph Ndengu pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, ont également apporté leur concours. Par ailleurs, des études théoriques et une enquête par questionnaire ont été menées par Mesdames Cristina Lopriore et Daniela del Giudice.

4. **Définition:** Dans le contexte de la présente évaluation, le terme **Programmation par pays** désigne l'ensemble des activités liées à l'élaboration de stratégies, à la formulation de programmes et à la planification opérationnelle, qui doivent être mises en œuvre pour préparer un programme d'assistance viable en faveur d'un pays membre de la FAO. Ce processus est illustré par le diagramme de flux présenté à la Figure 2 de la section V.1.

5. Plusieurs outils sont actuellement utilisés ou envisagés dans le cadre de la programmation par pays. Le plus important d'entre eux est le **Cadre national sur les priorités à moyen terme**, un outil initialement conçu par la FAO pour contribuer à l'élaboration des stratégies nationales et qui devait être fondé sur les priorités des gouvernements nationaux en tenant compte des avantages comparatifs de la FAO.

6. Au cours de ses recherches, l'équipe chargée de l'évaluation s'est penchée sur trois autres instruments de l'Organisation, liés eux aussi à la programmation par pays, à savoir:

- **Les plans de travail par pays** – ils font partie du nouveau système de gestion axée sur les résultats appliqué à la FAO. Les plans de travail de l'exercice biennal actuel (2010-11) ne dépassent pas l'échelon sous-régional. La mise en œuvre à l'échelon national commencera lors du prochain exercice biennal (2012-13). Le lancement d'un projet pilote à l'échelle nationale est prévu pour juillet 2010.

- **Les plans d'action d'urgence** – ce nouvel outil a été introduit pour les pays où la préparation aux situations d'urgence et la planification préalable sont réputées utiles. Quatre pays ont déjà terminé cet exercice et l'application a été étendue à l'échelle mondiale pendant que l'évaluation était en cours.
- **Les programmes nationaux pour la sécurité alimentaire** – ils ne font pas partie de la panoplie des instruments de programmation de la FAO (et font donc l'objet d'une analyse plus succincte dans l'évaluation), mais la FAO encourage les gouvernements à se doter de tels programmes pour encadrer leurs politiques et activités de sécurité alimentaire.

II. Généralités et contexte de l'évaluation

1. Planification stratégique et gestion axée sur les résultats: les nouveaux processus de la FAO

7. La FAO a progressé dans la mise en œuvre des recommandations issues de l'EEI. L'Organisation s'est notamment dotée d'un modèle de gestion axée sur les résultats (GAR) et a préparé un nouveau Cadre stratégique 2010-20 accompagné d'un Plan à moyen terme 2010-13 (PMT) et du Programme de travail et budget 2010-11 (PTB). Elle a aussi procédé aux discussions préparatoires et à la formulation d'une approche par « domaine d'action prioritaire » (DAP) pour la définition des programmes et l'établissement des priorités. Le *Plan d'action immédiate (PAI) pour la mise en œuvre des recommandations de l'EEI* stipule: « ... Parmi les autres outils sur lesquels reposera l'élaboration des résultats de l'Organisation et des Objectifs stratégiques, il faut citer les suivants:

- a) les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme élaborés avec les divers gouvernements afin de cibler les efforts de la FAO sur les besoins nationaux;
- b) l'élaboration structurée et consultative de domaines d'action prioritaire sous-régionaux et régionaux, au cours de laquelle les Conférences régionales seraient consultées; et
- c) à l'échelle mondiale, un nombre limité de domaines d'action prioritaire. »³

8. Dans ce nouveau contexte, les objectifs de la programmation par pays de la FAO et en particulier de son mécanisme principal, le Cadre national sur les priorités à moyen terme⁴, doivent être soigneusement réexaminés. En effet, si les programmes de pays de la FAO incluent souvent une part non négligeable d'activités d'urgence, celles-ci ont été traitées jusqu'à présent en marge de la programmation 'normale' effectuée au titre du CNPMT. En outre, la programmation de la FAO à l'échelle des pays n'est pas une activité autonome se suffisant à elle-même. Elle est conditionnée par la programmation et les priorités du gouvernement⁵, la coordination entre les organisations des Nations Unies (notamment les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et les bilans communs de pays, etc.) ainsi que par les priorités des donateurs. Tous ces facteurs influent sur la capacité de l'Organisation à mobiliser les ressources requises pour mettre en œuvre sa stratégie.

9. De plus, la programmation par pays ne peut plus être uniquement vue comme une activité de planification au niveau des pays, mais doit aussi rejoindre les priorités nationales et les priorités mondiales et régionales de la FAO, tout en s'inscrivant dans le contexte de la réforme des Nations Unies, du principe de l'unité d'action ('Delivering as one'), etc. Lorsque la conception de la mission et des priorités de la FAO à l'échelle mondiale (qui est la vision du siège) est trop distante de la vision de l'aide fournie par l'Organisation à l'échelle nationale, le processus de programmation par pays peut nécessiter une délicate négociation interne. La transposition systématique, à l'échelle des pays, de priorités mondiales et régionales n'est pas réalisable. Cette jonction devra s'opérer dans les deux sens: le CNPMT peut permettre d'incorporer dans le programme de pays les priorités et les plans stratégiques définis à l'échelle mondiale, mais il peut aussi servir à répercuter les priorités nationales en matière de développement dans le processus de planification stratégique de la FAO au niveau régional et mondial.

³ Rapport du Comité de la Conférence chargé du suivi de l'Évaluation externe indépendante de la FAO (CoC-EEI) Plan d'action immédiate, novembre 2008, pp. 18-19.

⁴ Mécanisme auquel s'ajoutera bientôt le Plan de travail par pays, autre outil essentiel de la programmation par pays.

⁵ Y compris les priorités nationales résultant de tout accord intergouvernemental auquel adhère le gouvernement, tels que le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) en Afrique.

2. Évolution du programme de terrain: le contexte

A. L'aide au développement de la FAO dans les pays

10. Dans le PTB de la FAO pour 2010-11⁶, le montant des ressources extrabudgétaires allouées au Programme de terrain, à l'exclusion des urgences (voir section suivante), est à peine supérieur à 372 millions d'USD. Par ailleurs, le Programme de coopération technique (PCT) de l'Organisation fournit 109 millions d'USD. Il suffit d'additionner ces chiffres pour avoir l'ordre de grandeur du programme de terrain qui serait couvert par la fonction de programmation par pays.

11. La répartition de ces crédits entre les pays varie considérablement en fonction de nombreux facteurs, parmi lesquels figurent les préférences des donateurs, les exigences émanant des gouvernements, les priorités de la FAO ainsi que les points de force ou de faiblesse du bureau de pays de la FAO (le facteur sans doute le plus important). Pour les programmes les plus vastes, les débours peuvent atteindre voire dépasser 10 millions d'USD. Le fait que ces financements (et leur gestion) relèvent souvent de sources diverses multiplie les arrangements ad hoc sous la responsabilité mixte du représentant de la FAO dans le pays, du bureau régional ou sous-régional ou encore du siège, ce qui explique en grande partie le besoin pressant d'approches de programmation plus systématiques.

B. La part grandissante des activités d'urgence dans la programmation par pays de la FAO

12. Les activités liées aux situations d'urgence, qui sont désormais une composante importante du programme de terrain de la FAO dans bon nombre des pays, devraient représenter au total 646 millions d'USD en 2010-11. Dans plusieurs pays, le programme d'urgence pèse beaucoup plus lourd que le programme de développement. L'objectif stratégique 'I' (OS I) du Cadre stratégique de la FAO couvre les activités financées et gérées dans ce domaine. L'OS I comprend trois résultats de l'Organisation qui visent: (1) la gestion des risques de catastrophes (planification préalable, prévention des catastrophes et atténuation de leurs effets); (2) les interventions d'urgence face aux crises (notamment 'la sauvegarde des moyens d'existence' et le remplacement des actifs); et (3) le passage de l'urgence au relèvement, en vue de préparer une nouvelle phase de développement⁷.

13. Le premier et le dernier de ces résultats portent généralement sur des activités à plus long terme, aptes à figurer dans la programmation par pays. Pourtant, le plus souvent, ces activités ont été nettement séparées des activités de développement de la FAO, dirigées à partir du siège, coordonnées dans le pays par un Coordonnateur des urgences plutôt que par le Représentant de la FAO et, de manière générale (mais non systématique) elles sont restées isolées des autres activités du programme de pays de la FAO. En outre, la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation de la FAO (TCE) a récemment entrepris l'élaboration de son propre outil de programmation par pays sous la forme d'un Plan d'action relatif aux situations d'urgence dans les pays. L'évaluation examine la complémentarité de cet outil avec les autres activités de la programmation par pays, surtout dans les pays où la plupart des activités d'urgence s'inscrivent dans le cadre des résultats de l'Organisation 1 et 3.

⁶ PTB 2010-11, Annexe III p. 166

⁷ On notera que ces trois catégories diffèrent légèrement de celles qui figurent à la section V.5.C ci-dessous qui introduit une distinction entre les opérations d'urgence à vocation humanitaire destinées à 'sauver des vies' et les interventions d'urgence destinées à 'sauvegarder les moyens d'existence'.

C. Le contexte des Nations Unies et la Déclaration de Paris

14. Comme indiqué plus en détail dans la section IV.5 ci-dessous, la programmation par pays de la FAO se développe dans un contexte qui est fortement influencé par a) le processus actuel de réforme des Nations Unies et la transition du système onusien vers un cadre unifié d'assistance dans les pays et b) la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et l'évolution de l'approche en matière d'aide publique au développement (APD).

15. Les pays membres de la FAO attendent de l'Organisation qu'elle prenne une part active aux activités et aux mécanismes de coordination du système des Nations Unies, notamment aux projets pilotes de l'initiative « Unis dans l'action », dans le cadre desquels toutes les institutions des Nations Unies présentes dans un pays doivent œuvrer comme une organisation unique. Les enseignements tirés des projets pilotes vont être appliqués dans 90 pays au cours des trois années à venir, ce qui aura un impact déterminant sur la programmation par pays de la FAO.

16. L'environnement de l'APD a connu de nombreuses transformations en une soixantaine d'années depuis que la FAO existe. La dernière en date a véritablement commencé après une réunion de haut niveau tenue à Paris en 2005, consacrée à l'efficacité de l'aide au développement. La « Déclaration de Paris » issue de cette réunion et affinée en 2008 dans le « Programme d'action d'Accra » vise principalement le transfert aux gouvernements des responsabilités en matière de contrôle des politiques et des activités nationales de développement.

17. La Déclaration indique aux donateurs que pour assurer ce transfert, il importe surtout de fournir des crédits d'aide au développement directement aux gouvernements, sans affectation spécifique, en laissant aux pays la faculté d'opter pour les emplois correspondant à leurs propres priorités. L'impact immédiat d'un tel changement sur une institution comme la FAO est que les coûts de l'assistance technique de l'Organisation ne sont plus défrayés par les bailleurs de fonds mais par les gouvernements nationaux eux-mêmes.

18. La Déclaration de Paris a également donné une impulsion considérable à ce processus en confiant aux gouvernements nationaux le soin d'exécuter les interventions de développement afin de renforcer les capacités nationales de mise en œuvre, au lieu de les affaiblir par une gestion externe des projets. Il s'ensuit que, conformément aux recommandations de l'EEI, les activités de terrain de la FAO devront désormais privilégier la fourniture de services de pointe dans les domaines de l'assistance techniques, des avis en matière de politiques ou du renforcement des capacités.

3. *Le Cadre national sur les priorités à moyen terme (CNPMT)*

A. Les origines: l'évaluation sur la décentralisation (2004)

19. Avant 2004, la FAO ne disposait pas d'une procédure officielle ou systématique pour élaborer des programmes susceptibles de couvrir l'ensemble des activités de l'Organisation dans un pays donné⁸. Les responsabilités des Représentants de la FAO dans les pays étaient très limitées concernant le contenu technique ou la cohérence de l'aide fournie par l'Organisation et ces questions étaient du ressort des divisions techniques du siège et des bureaux régionaux. Si la responsabilité du contrôle financier des projets exécutés sur le terrain a été progressivement transférée, entre 2000 et 2002, au Représentant de la

⁸ Jusqu'à la fin des années 80, la FAO avait participé aux exercices de planification nationale multi-organisations dirigés par le PNUD, une expérience en soi très différente de l'élaboration d'un programme indépendant de la part de l'Organisation.

FAO de chacun des pays concernés, ce dernier n'était cependant investi d'aucune responsabilité officielle visant la mise en place du programme de pays.

20. Une évaluation stratégique de grande ampleur sur le processus de décentralisation de la FAO, menée en 2004, s'est interrogée sur la façon dont l'Organisation pourrait mieux répondre aux besoins des pays, concluant qu'il fallait s'efforcer de mieux aligner les activités de la FAO sur les priorités des pays. L'évaluation a estimé que ce résultat ne serait obtenu qu'à travers un dialogue soutenu au niveau national. Sa toute première recommandation visait en conséquence l'établissement par la FAO de « cadres relatifs aux priorités dans les pays », comme suit:

Extrait de l'évaluation sur la décentralisation (2004): Recommandation 1

(à exécuter dans les plus brefs délais): Pour répondre aux besoins des pays et sous la responsabilité du Représentant de la FAO, des cadres à évolution continue (sur quatre ans) relatifs aux priorités de la FAO dans les pays, devraient être élaborés avec les gouvernements et, le cas échéant, les donateurs, et soutenus si nécessaire, par un appui technique et politique de la FAO. Ces cadres devraient définir de manière souple les priorités de la FAO, dans le soutien des stratégies nationales (notamment les DSRP et les stratégies nationales de sécurité alimentaire élaborées avec l'aide de la FAO). Les cadres prioritaires devraient être à évolution continue (réexaminés tous les ans ou tous les deux ans). Ils ne devraient pas être considérés comme des plans ou des programmes car l'Organisation ne dispose pas de ressources financières de base à leur allouer, mais il faudrait définir les objectifs poursuivis. Il convient de faire attention à ce qu'ils ne soient pas un simple aide-mémoire. Pour chaque cadre, un accord devrait être pris avec le gouvernement et concrétisé au plus tôt. Ces cadres devraient être reconnus officiellement à la FAO et être approuvés par le Comité d'examen des programmes et des projets (CEPP). Ils devraient servir à mobiliser des fonds pour une mise en œuvre par la FAO ou d'autres organismes et à allouer des financements du PCT, améliorant ainsi l'action de l'Organisation, sa cohérence et son image. Ils devraient servir à établir les priorités régionales, de caractère normatif, et aider à encourager la planification des besoins de soutien technique.

21. Cette idée a été renforcée lors de l'examen indépendant relatif au Programme de coopération technique, réalisé en 2005, qui comporte une recommandation similaire en ce qui concerne la fixation de domaines prioritaires d'assistance.

Extrait de l'examen relatif au PCT (2005): Recommandation 2

La FAO devrait mettre en place des cadres de priorités souples propres à chaque pays. Ces cadres seraient une déclaration de l'intention de la FAO de coopérer avec chaque pays membre et seraient applicables à l'ensemble des ressources affectées au pays, y compris au titre du PCT. Ils seraient approuvés tous les deux ans. Sans être des programmes à proprement parler, ils constitueraient une base approuvée de nature à permettre à la FAO de répondre avec souplesse aux besoins ressentis..

22. Les premiers cadres nationaux sur les priorités à moyen terme ont vu le jour en 2005 sur la base de projets pilotes mais leur progression a été lente. Au moment de leur examen dans le cadre de l'Évaluation externe indépendante en juillet 2007, quinze seulement d'entre eux étaient terminés. Toutefois, le travail de formulation des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme s'est accéléré en 2007-09 sous l'effet de l'EEI et, fin 2009, quelque 66 pays avaient terminé l'élaboration d'un outil pouvant être assimilé à un cadre national sur les priorités à moyen terme, 32 pays se trouvaient à divers stades du processus et dans 28 autres pays, la démarche était en cours de planification.

B. Les directives de 2006

23. Après une brève période d'expérimentation, effectuée dans six pays, du concept de Cadre national sur les priorités à moyen terme, la Division de l'assistance aux politiques (TCA) a produit fin 2006 un petit document de 19 pages intitulé « Guidelines for FAORs Preparing and Using NMTPF ». Subdivisées en quatre courts modules, ces directives présentaient le processus de création d'un CNPMT et les

responsabilités afférentes, ainsi que quelques outils pour assister les Représentants de la FAO pendant cette démarche, et décrivaient les modalités d'utilisation du CNPMT aux fins de l'exécution du programme de pays de la FAO et de son suivi.

24. Les directives donnaient du CNPMT une définition succincte qui demeure assez proche du concept envisagé aujourd'hui dans le cadre de la réforme: Un ***Cadre national sur les priorités à moyen terme (CNPMT)*** est un outil de planification et de gestion qui envisage comment la FAO peut aider au mieux le pays à atteindre ses priorités de développement. Un CNPMT est un court document qui décrit des priorités convenues d'un commun accord et à moyen terme pour la collaboration entre le Gouvernement et la FAO. Un CNPMT constitue la contribution de la FAO au processus commun de programmation par pays des Nations Unies (le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement – PNUAD).

25. La brièveté de ces directives, leur manque de précision sur de nombreux points, ont donné lieu à des interprétations très diverses sur la nature même de la démarche. Elles avaient beau déclarer que le Cadre national sur les priorités à moyen terme « n'est pas un programme puisqu'il n'est pas assorti de ressources » et qu'il « ne constitue pas une liste de projets et de programmes », bon nombre de pays se sont contentés d'établir la liste des projets et programmes qu'ils auraient souhaité entreprendre s'ils avaient disposé des ressources voulues. Les directives affirmaient aussi que le CNPMT « n'est pas un exercice bureaucratique » mais un document évolutif, ce qui n'a pas toujours été suivi d'effet, comme on le verra plus loin dans les conclusions de la présente évaluation.

26. En revanche, un point qui était très clair dans les directives, même si la FAO attachait encore relativement peu d'importance à la coordination à l'échelle du système des Nations Unies, c'était que le Cadre national sur les priorités à moyen terme devait devenir la contribution de la FAO au PNUAD. L'équipe chargée de l'évaluation en demeure convaincue.

27. Sur la place accordée au Cadre stratégique et aux priorités institutionnelles de la FAO lors de la négociation et de la préparation des CNPMT, les directives restent silencieuses; elles ne mentionnent que furtivement la nécessité de tenir compte de « l'avantage comparatif » de la FAO. Une telle discrétion s'explique sans doute par l'attention très réduite que l'Organisation accordait alors à la planification stratégique.

C. La situation des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme au moment de l'évaluation

28. Le mécanisme du Cadre national sur les priorités à moyen terme se situe aujourd'hui entre l'outil qui était décrit dans les directives de 2006 et celui qui émergera des nouvelles directives en cours de préparation au sein du Département de la coopération technique. L'évaluation constituera une pièce importante de la réflexion menée pour réviser ces directives. Il en est de même des enseignements tirés de l'expérimentation à caractère informel, réalisée avec le concours des Représentants de la FAO qui, pendant l'année écoulée, se sont lancés dans la formulation d'un CNPMT. La conception de ces 'nouveaux CNPMT' tient compte du nouveau cadre de planification stratégique et de programmation de l'Organisation, des premiers efforts réalisés pour formuler des priorités régionales et sous-régionales et du contenu de la formation dispensée à tous les Représentants de la FAO en matière de gestion axée sur les résultats.

29. L'EEI, et plus récemment le Comité de la Conférence qui a préparé le Plan d'action immédiate (PAI) assurant le suivi de l'EEI, ont beaucoup insisté sur la nécessité d'améliorer les processus d'établissement des priorités à l'échelle des pays, affirmant dans leurs recommandations que « le rôle des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme devrait être souligné » et que « les cadres devraient

retrouver leur vocation première pour constituer une série évolutive de priorités nationales sur lesquelles la FAO accepte de travailler avec le pays à moyenne échéance. » L'EEI a recommandé en outre⁹ l'alignement des ressources extrabudgétaires fournies par les donateurs pour financer les activités dans les pays « sur les priorités de la FAO, à travers leur utilisation exclusive à l'appui des activités prioritaires décidées d'un commun accord et des cadres nationaux de priorités à moyen terme. » Dans le Cadre stratégique et dans le Plan à moyen terme de la FAO, l'Objectif fonctionnel X inclut un indicateur ainsi libellé: « *Nombre de pays où des cadres sur les priorités à moyen terme, axés sur les résultats, ont été adoptés...* »

30. Avec l'introduction prochaine des plans de travail par pays (phase pilote commençant en juillet 2010, lancement à partir de la seconde moitié de 2011 pour l'exercice biennal 2012-13), les CNPMT évolueront encore, au fur et à mesure que la pratique de terrain affinera leurs liens avec les plans de travail par pays, les résultats par unité nationale, les résultats à l'échelle sous-régionale et régionale et, enfin, les résultats pour l'ensemble de l'Organisation. Les conclusions et les suggestions de la présente évaluation figurant au Chapitre V sont le fruit d'un long travail d'analyse de ces divers mécanismes.

⁹ Recommandation 4.20

III. Le cadre méthodologique et le modèle logique

1. But de l'évaluation

31. L'évaluation a pour principal objet de vérifier dans quelle mesure la programmation par pays de la FAO contribue ou pourrait contribuer à améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficacé, la durabilité et l'impact des activités de la FAO. Elle a examiné les apports de la programmation par pays du point de vue de la cohésion, de la pertinence et de la cohérence de l'ensemble des initiatives de planification stratégique et de gestion axée sur les résultats engagées par l'Organisation, du niveau mondial jusqu'au niveau des pays.

32. L'équipe d'évaluation s'est penchée sur les liens et la dépendance existant entre la programmation par pays de la FAO et les plans et priorités établis par les gouvernements nationaux. Comme indiqué dans la section précédente, cette question revêt une importance critique dans le contexte postérieur à la Déclaration de Paris et c'est un domaine pour lequel les organes directeurs de la FAO manifestent un intérêt et un souci particuliers.

33. L'évaluation a également analysé les liens des programmes de pays de la FAO avec les processus de programmation au sein de l'équipe de pays des Nations Unies à l'échelle nationale, s'interrogeant sur la façon dont ces liens peuvent être améliorés, particulièrement dans l'environnement du PNUAD, pour intensifier la collaboration avec l'équipe de pays, et mieux participer à ses activités, ainsi qu'avec d'autres partenaires du développement et bailleurs de fonds.

34. L'évaluation a étudié dans le détail les pratiques précédentes de l'Organisation en matière de programmation par pays et les possibilités de rationalisation et d'amélioration du processus, compte tenu de l'évolution du contexte et des capacités de la FAO ainsi que de sa structure renouvelée suite aux réformes.

35. Il est important de souligner qu'en raison de l'évolution rapide de l'environnement dans lequel la FAO effectue la programmation par pays et, de ce fait, de l'intérêt limité que revêtent les approches antérieures, la présente évaluation est surtout projetée vers l'avenir. Tout en tirant chaque fois que possible les leçons de l'expérience passée, ses recommandations concernant le futur contenu de la programmation par pays visent les solutions qui fonctionneront le mieux dans le contexte d'une 'FAO renouvelée', sous réserve des prévisions que pourra faire l'équipe d'évaluation à cet égard. L'évaluation formule donc par ailleurs des recommandations sur les réformes que l'Organisation doit entreprendre en matière de programmation, du point de vue des processus et des structures institutionnelles aptes à les soutenir.

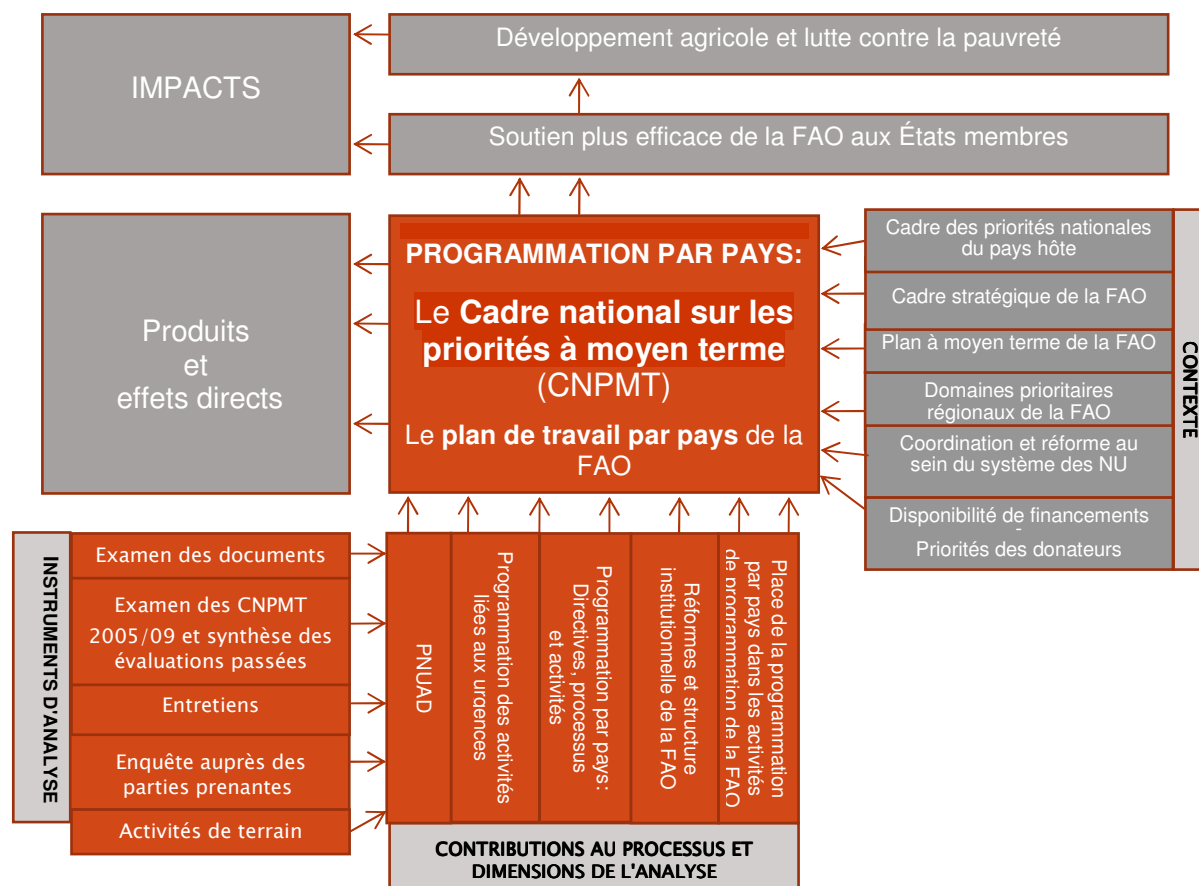
2. Modèle logique et dimensions analytiques de l'évaluation

A. Le modèle logique

36. Le modèle conceptuel, ou modèle logique, représenté dans la Figure 1 résume les principaux éléments qui ont guidé l'évaluation. Il présente la programmation par pays avec ses principales composantes – les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (CNPMT) et les plans de travail par pays – et leurs relations avec les objectifs et fonctions de l'Organisation. Trois autres grandes catégories conceptuelles sont définies: a) les principaux éléments du contexte qui influencent les activités de la programmation par pays, b) les dimensions de l'analyse aux fins de l'évaluation et enfin c) les principaux

instruments et sources d'information. On s'efforce donc de présenter dans ce diagramme les interactions existant entre toutes ces composantes, qui forment le modèle logique utilisé. Les cases de couleur orange représentent les principaux éléments visés dans l'évaluation.

Figure 1: Modèle logique relatif à l'évaluation de la programmation par pays



B. Les éléments du contexte

37. Le principal élément du contexte, vu sa forte influence sur la programmation par pays de la FAO, est le cadre des priorités nationales du pays hôte. Il constitue en effet une condition préalable ou un apport crucial pour l'élaboration du programme de pays de la FAO. En raison de son importance dans le reste de l'évaluation, il apparaît ici comme la première des composantes de la programmation par pays. Les autres éléments prennent en considération trois domaines différents: a) les priorités régionales et institutionnelles de la FAO qui doivent être internalisées dans la programmation par pays; b) l'environnement du système des Nations Unies; et c) l'évolution de l'environnement des donateurs bilatéraux. Les points b) et c) sont des éléments importants, directement liés aux aspects qui touchent aux partenariats et à la mobilisation des ressources.

C. Les dimensions de l'analyse

38. L'équipe d'évaluation a examiné une gamme de facteurs liés à la programmation par pays. Aux fins de l'évaluation, les principaux éléments de l'analyse sont les suivants:

39. **Le rôle de la programmation par pays dans les processus de planification stratégique, de programmation et de gestion responsable de la FAO au niveau mondial et régional:** À la FAO, les premières activités de programmation par pays avaient été entreprises il y a longtemps, dans le cadre d'un processus multi-organisations dirigé par le PNUD. Elles ont connu une éclipse de plus de dix ans, avant de réapparaître en 2004 avec l'Évaluation sur la décentralisation. Ce n'est que depuis deux ans, dans le cadre du processus de profonde réforme qui a débuté après l'EEL, qu'un effort manifeste a été fait pour élaborer un système reliant directement le processus de planification à l'échelle mondiale avec un processus similaire à l'échelle régionale et ensuite avec la mise au point par la FAO de stratégies clairement définies à l'échelle des pays. Les règles et procédures qui émergent de cet effort de raccordement entre les processus de programmation du siège et ceux des bureaux décentralisés ont été analysées par rapport aux objectifs et aux besoins de la FAO pendant et après le processus de réforme.

40. **Les nouveaux mécanismes et structures de l'Organisation ayant un rapport avec la programmation par pays, y compris la décentralisation:** La réforme en cours à la FAO et le processus de décentralisation ont refaçonné l'Organisation et entraîné de profondes transformations structurelles qui ont un impact sur son organigramme et sur les responsabilités dévolues aux divers départements et unités décentralisées. L'évaluation a analysé la place que devrait occuper la programmation par pays au sein de ces nouvelles structures et responsabilités institutionnelles et dans le cadre de l'effort général de programmation de la FAO. Les nouveaux éléments qui influencent la programmation par pays et par région sont issus, pour une part, de l'actuel processus de réforme de la FAO tandis que d'autres proviennent de la réforme entreprise en 2005 par le Directeur général juste avant l'EEL. Parmi ces éléments figurent:

- 1) La décentralisation avec des pouvoirs plus étendus et de nouvelles fonctions (prévues) pour les Représentants régionaux conformément aux réformes suggérées par l'EEL, ainsi que des responsabilités remaniées pour les Représentations de la FAO et les bureaux sous-régionaux, introduites par la réforme de 2005.
- 2) La nouvelle structure du siège et des bureaux régionaux et sous-régionaux
- 3) Les nouveaux processus globaux de formulation des stratégies, de planification et de programmation, notamment le Cadre stratégique et le Plan à moyen terme de 2009, le Programme de travail et budget (PTB) 2010-11, et l'application de l'approche de gestion axée sur les résultats (GAR), grâce par exemple aux nouvelles directives relatives à la planification des activités, datant de janvier 2010.
- 4) Les projets de stratégies en cours d'élaboration au sein de l'Organisation et qui portent sur le développement des capacités et la gestion de l'information et des connaissances; la mobilisation des ressources; la planification des activités dans les situations d'urgence; le suivi du programme de travail; etc.

41. **L'évaluation des règles et procédures et des aspects opérationnels liés aux activités de programmation par pays:** En 2006, les directives relatives aux CNPMT ont été publiées et le processus de formulation a été lancé. Le produit issu de ce processus est devenu depuis le principal élément de la programmation par pays à la FAO. En décembre 2009, 66 CNPMT étaient prêts, dont 33 déjà approuvés par les gouvernements hôtes. Ces cadres ont été analysés afin d'identifier leurs caractéristiques communes et de tirer des enseignements potentiels (voir ci-dessous le paragraphe 44.4 et l'Annexe 2).

42. **La planification d'urgence et la coordination:** Compte tenu du volume des activités d'urgence et de leur importance croissante dans l'assistance fournie par la FAO aux pays membres (elle représente en effet plus de 50 pour cent des contributions volontaires versées à l'Organisation), l'évaluation a étudié la façon dont les composantes programmables des activités liées aux situations d'urgence s'inscrivent déjà, ou pourraient s'inscrire, dans le cadre élargi de la programmation par pays de la FAO. De nombreuses activités d'urgence ont besoin d'un certain degré d'autonomie à l'égard des rouages habituels de la programmation. Toutefois, des secteurs importants des activités d'urgence de la FAO, tels que la gestion des risques et la planification préalable ainsi que le relèvement, peuvent être intégrés aux cadres de programmation. La nature de cette intégration et les mécanismes institutionnels qui doivent être mis en place ont été analysés et des recommandations ont été formulées à ce sujet.

43. L'analyse du rôle du PNUAD et autres processus de programmation et de coordination des Nations Unies, dans l'optique de la FAO: L'évaluation a examiné la programmation par pays de la FAO dans le contexte des plans-cadres pour l'aide au développement du système des Nations Unies (PNUAD) et de la réforme de tout le système des Nations Unies, y compris les initiatives pilotes 'Unis dans l'action' ('Delivering as One'). La FAO est pleinement engagée vis-à-vis du PNUAD et du principe de l'unité d'action et participe activement aux deux processus. Dans certains cas, cette participation s'est déroulée en parallèle avec la préparation d'un Cadre national sur les priorités à moyen terme ou s'est appuyée sur celui-ci. Ailleurs, la participation de la FAO n'a pas débouché sur la formulation d'un CNPMT. Les avantages et les inconvénients de chacune de ces démarches ont été analysés selon le point de vue de la FAO, afin d'identifier le cadre optimal de relation et d'articulation entre les deux processus.

3. Méthodologie et principales sources d'information

44. La liste ci-après indique les principales sources d'information qui ont été préparées et utilisées lors de l'évaluation.

- 1) Un examen approfondi de la documentation pertinente de la FAO concernant: a) la réforme et le processus de décentralisation de la FAO, b) l'élaboration d'une nouvelle programmation et d'un nouveau système de comptabilité axés sur les résultats et c) la programmation par pays de la FAO. Par ailleurs, la documentation d'autres organisations ayant de l'avance sur la FAO en matière de décentralisation (et de gestion axée sur les résultats) a également été examinée.
- 2) Des entretiens détaillés avec une vaste gamme de parties prenantes au siège de la FAO, notamment avec des fonctionnaires principaux, des unités chargées de la planification et des politiques, des unités techniques, du personnel s'occupant de programmation par pays et de suivi du programme de terrain ainsi que des Représentants permanents de pays membres concernés, actifs dans les débats sur la planification stratégique qui se déroulent à Rome.
- 3) Des visites de terrain, qui ont porté sur les cinq bureaux régionaux et les neuf bureaux sous-régionaux de la FAO ainsi que sur 15 pays. En outre, de petites réunions avec quelques Représentants de la FAO choisis ont été organisées pendant les visites de terrain¹⁰.

¹⁰ Les pays et bureaux visités ont été les suivants: **Europe:** Hongrie (bureau régional et bureau sous-régional pour l'Europe); Turquie (bureau sous-régional pour l'Asie centrale et pays)

Asie: Thaïlande (bureau régional Asie et Pacifique, pays); Viet Nam; Inde; Népal

Amérique latine et Caraïbes: Chili (bureau régional et bureau sous-régional Amérique latine); Équateur; Panama (bureau sous-régional pour l'Amérique centrale); Costa Rica; Barbade (bureau sous-régional pour les Caraïbes et pays)

Afrique de l'Est et Afrique australe: Mozambique; Zimbabwe (bureau sous-régional pour l'Afrique australe); Éthiopie (bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Est et pays)

- 4) Lors d'une étude théorique, tous les documents de CNPMT disponibles en décembre 2009 ont été examinés. Cet examen est intégralement présenté à l'Annexe 2. Il portait davantage sur les méthodes et les processus mis en œuvre dans les CNPMT que sur leur contenu technique. L'étude avait pour but d'identifier des caractéristiques communes, de faire ressortir les différences et de tirer des enseignements sur ce type d'approche de programmation par pays. Les 66 documents de CNPMT examinés couvraient 78 pays¹¹, notamment les huit pays pilotes de l'initiative 'Unis dans l'action'. La répartition régionale des CNPMT était la suivante: 40 pour cent de petits États insulaires en développement du Pacifique et des Caraïbes, 28 pour cent de pays d'Afrique subsaharienne, 19 pour cent de pays d'Europe de l'Est et d'Asie et 13 pour cent de pays d'Amérique latine. Les informations sur l'efficacité du processus de formulation ont été rassemblées à partir d'une enquête effectuée par l'unité de soutien basée à Rome (qui n'existe que pour 39 pays). En ce qui concerne l'élaboration des CNPMT, l'analyse a privilégié les éléments suivants:
- la répartition géographique, les caractéristiques du processus et du produit servant à définir une **typologie** des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme;
 - **le contexte et la pertinence**, y compris les liens avec les cadres de planification régionale et le PNUAD;
 - **l'organisation du processus de formulation des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme** du point de vue de l'utilisation optimale du temps, des ressources humaines et financières, du soutien technique fourni par le siège et les bureaux régionaux, de la durée et des coûts du processus et du degré de participation des parties prenantes à la formulation;
 - **la qualité des produits**, y compris la définition de domaines de travail convenus d'un commun accord avec le gouvernement, le lien avec le Cadre stratégique de la FAO et les priorités régionales, la prise en compte des priorités des partenaires et l'identification de partenariats potentiels, l'élaboration d'un cadre logique ou d'un cadre des résultats, l'inclusion des activités liées aux urgences et, enfin, l'inclusion d'une stratégie réaliste et claire en matière de mobilisation des ressources.
- 5) Un examen portant sur des évaluations effectuées précédemment par la FAO et caractérisées par leur incidence directe sur la programmation par pays. Il s'agissait de neuf évaluations de pays, de deux évaluations thématiques sous-régionales et de l'Évaluation sur la décentralisation (2004), sélectionnées parce qu'elles visaient principalement les activités de programmation à l'échelle des pays. Les évaluations nationales et régionales prises en considération, publiées entre 2003 et 2010, couvraient chacune une période de cinq ans environ. Les résultats de l'examen sont présentés à l'Annexe 3. Ce travail de métasynthèse avait pour objet d'identifier, dans le domaine de la programmation par pays, les principales conclusions et recommandations pouvant être utiles aux fins de la présente évaluation (notamment sur les CNPMT, mais pas exclusivement). Les principales dimensions analytiques étaient les suivantes:
- Rôle de la programmation par pays au sein du processus de planification stratégique de la FAO;
 - Structures et mécanismes institutionnels qui entrent en jeu dans la programmation par pays;
 - Aspects normatifs et opérationnels des activités de programmation par pays;
 - Programmation des activités liées aux urgences.

Afrique de l'Ouest: Ghana (bureau régional pour l'Afrique, bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Ouest et pays); Sierra Leone; Sénégal; Mali

Au Proche Orient, l'équipe n'a effectué qu'une brève visite au bureau régional du Caire puisque les activités de la FAO dans cette région font actuellement l'objet d'une évaluation d'OED.

¹¹ Le Cadre national sur les priorités à moyen terme sous-régional pour les îles du Pacifique comprend 13 pays.

- 6) Une enquête par questionnaire auprès de tous les Représentants de la FAO, de tous les Coordonnateurs résidents des Nations Unies et de quelques parties prenantes choisies. L'analyse du questionnaire figure à l'Annexe 3. L'enquête a permis à l'équipe d'évaluation d'obtenir des renseignements concernant des pays où elle n'avait pu se rendre. Le questionnaire a été conçu à la suite d'entretiens avec des informants clés au siège et dans les bureaux de terrain de la FAO. Les questionnaires destinés aux parties prenantes de la FAO ont été adressés principalement aux bureaux de pays (108 d'entre eux) ainsi qu'aux fonctionnaires chargés des politiques au niveau régional. Une version « hors-FAO » légèrement remaniée a été envoyée aux Coordonnateurs résidents des Nations Unies et à un nombre restreint de parties prenantes en dehors de la FAO, principalement gouvernementales. Les questionnaires comptaient 10 questions suivies d'un espace libre pour les commentaires. Il s'agissait de questions fermées (avec une échelle de valeur de cinq points) ou de questions ouvertes. Deux des questions, axées sur les domaines d'activités prioritaires de la FAO et le soutien fourni par le siège et les bureaux régionaux et sous-régionaux, étaient exclusivement réservées aux répondants de la FAO. Une analyse quantitative a été effectuée sur les données tandis que les commentaires ont permis une analyse comparative de type qualitatif et ont contribué à étayer ou expliquer certaines réponses.

4. Stratégie de communication et consultation des parties prenantes

45. Tout au long de son travail, l'équipe d'évaluation a gardé le contact et a discuté avec les destinataires de ses recommandations (le personnel et les directeurs du siège et des bureaux régionaux responsables de la formulation et de la supervision de la stratégie de programmation par pays ainsi que les équipes de la FAO au niveau sous-régional et dans les pays). Des consultations régulières ont eu lieu avec ces parties prenantes afin d'obtenir leurs commentaires concernant les résultats aux divers stades de l'évaluation.
46. En particulier, l'équipe d'évaluation a été en étroite contact avec le Sous-groupe de travail interdépartemental chargé du Cadre national sur les priorités à moyen terme au sein du Département de la coopération technique et avec le Bureau pour la stratégie, la planification et la gestion des ressources (OSP), afin de suivre de près les nouveautés en matière de planification du CNPMT pendant que l'évaluation était en cours et de fournir au fur et à mesure aux membres du Groupe de travail et à OSP des informations sur les résultats et les conclusions de l'équipe d'évaluation.
47. Un mini-atelier a été organisé dans chaque région avec les Représentants de la FAO des divers bureaux de la région. Deux grands ateliers destinés aux parties prenantes ont eu lieu à Rome en mai et en juillet 2010 afin de: a) débattre des résultats des visites sur le terrain et des résultats et des conclusions préliminaires de l'équipe d'évaluation, et b) obtenir des commentaires sur la version intégrale du rapport d'évaluation avant la dernière phase de mise au point précédant sa sortie officielle. Le second atelier incluait plusieurs Représentants de la FAO et chefs de bureaux décentralisés invités à Rome pour représenter le point de vue du terrain.

IV. Principales constatations des études théoriques et des missions régionales

48. En plus de très nombreux entretiens avec le personnel du siège de la FAO et de l'examen des informations contenues dans les documents pertinents, l'évaluation a eu recours à quatre sources principales d'information: a) une étude théorique de tous les documents de CNPMT ayant été achevés avant décembre 2009; b) une métasynthèse des évaluations contenant des informations relatives à la programmation par pays; c) une enquête par questionnaire envoyée à tous les Représentants de la FAO et Coordonnateurs résidents des Nations Unies ainsi qu'à un échantillon de parties prenantes; et d) des visites de terrain, qui prévoyaient entre autres des entretiens extensifs avec le personnel de la FAO, des fonctionnaires gouvernementaux, des donateurs et autres parties prenantes, menées pendant dix semaines dans les cinq bureaux régionaux et les neuf bureaux sous-régionaux de la FAO ainsi que dans 15 bureaux de pays.

49. Des détails sur les études et les activités de terrain figurent dans les Annexes 2 à 5. Pour chaque activité, on trouvera plus haut (à la section III.3) une brève description de la méthode employée, tandis que sont brièvement présentés ci-dessous les résultats les plus marquants.

1. Examen des documents de CNPMT approuvés entre 2005 et 2009: Principaux enseignements

50. Les 66 cadres nationaux sur les priorités à moyen terme examinés dans le cadre de l'évaluation présentaient des variations considérables en termes de complexité et de longueur, allant de 7 pages à 61 pages. Les documents ont été classés en fonction d'une échelle de qualité fondée sur une vaste série de critères et ont été rangés en trois groupes: qualité supérieure, moyenne et faible. Les CNPMT de qualité élevée se distinguaient par le fait que les domaines prioritaires y étaient identifiés sur la base de diagnostics de pays solides, en particulier grâce à l'application de cadres conceptuels.

51. Le classement de qualité des CNPMT a permis de dégager les caractéristiques communes aux douze cadres nationaux identifiés pour leur « qualité supérieure ». Les détails de l'analyse sont exposés à l'Annexe 2. Le score des documents de qualité supérieure est en général satisfaisant pour toutes les questions posées. Trois éléments en particulier offrent des enseignements utiles pour améliorer la qualité des CNPMT:

- *L'alignement sur les priorités nationales de développement:* Un bon ancrage du CNPMT aux priorités définies dans les plans ou les cadres stratégiques nationaux est essentiel pour obtenir un document ciblé et de qualité. Ce résultat dépend dans une large mesure de la qualité et de la précision des diagnostics de pays dès les premières phases de la préparation. Pour garantir une stratégie par pays axée sur les résultats, le principal souci consiste à aligner le CNPMT sur les buts et les objectifs de développement à l'échelon national, notamment les objectifs sectoriels et thématiques. Il importe que les CNPMT soient arrimés aux stratégies nationales et qu'ils aident à surmonter les contraintes en matière de développement.
- *Les domaines d'activités convenus d'un commun accord avec le gouvernement:* Dans les CNPMT de qualité élevée, on a su éviter de saupoudrer les ressources entre un nombre excessif de sous-secteurs. Pour être plus efficace en termes de développement, la formulation des stratégies devrait donc se concentrer sur un petit nombre de priorités clairement définies à partir de diagnostics soignés.

- *Les priorités des partenaires et l'identification de ces derniers:* La coordination avec d'autres partenaires du développement est un élément important des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme même s'il ressort que la qualité de cette coordination est loin d'être homogène parmi les pays. La préparation des CNPMT exige des consultations appropriées avec les parties prenantes nationales et locales, tant publiques que non gouvernementales et avec les partenaires internationaux, afin de veiller à leur appropriation par les parties prenantes, à leur durabilité et, en définitive, à leur succès. Il importe d'assurer la complémentarité de ces cadres avec d'autres outils de planification nationale du développement, tels que les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DRSP).

2. Métasynthèse des évaluations antérieures: Résumé des conclusions et recommandations

52. Comme indiqué précédemment, l'examen couvrait neuf évaluations de pays, deux évaluations thématiques sous-régionales et l'Évaluation de 2004 sur la décentralisation. L'examen a constaté pour bon nombre de pays une mauvaise coordination entre les activités réalisées sur le terrain et les projets et programmes à l'échelle régionale et mondiale. Il faudrait mieux exploiter les missions techniques envoyées sur le terrain par le siège et les bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO. L'Organisation doit améliorer les compétences techniques qu'elle fournit à l'appui des processus de programmation par pays, afin de renforcer la pertinence de son action face aux problèmes qu'elle s'efforce de résoudre. On a pu constater la grande utilité des compétences des bureaux régionaux et sous-régionaux, lorsque celles-ci sont mises à la disposition des pays afin d'appuyer la formulation des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme. Les activités normatives à l'échelle régionale portant sur des problèmes communs à un groupe de pays ont été jugées essentielles dans toutes les régions, et sont particulièrement utiles pour les pays à revenu moyen. Comme l'intervention de la FAO en amont est de plus en plus sollicitée, il faut que l'Organisation envoie sur le terrain des techniciens des bureaux régionaux et sous-régionaux sachant fournir une vision stratégique pour leur secteur ou sous-secteur et, le cas échéant, discerner les cas où il convient de faire appel à des compétences plus spécialisées.

53. Si les relations institutionnelles au sein de la FAO entre le siège et les bureaux décentralisés ne sont pas optimales, c'est qu'il existe un décalage entre le poids accordé aux besoins des pays et des régions et l'importance donnée aux programmes techniques et aux structures administratives de l'Organisation.

54. Les Représentants de la FAO, qui sont le « visage » de la FAO, ont également une importante fonction de plaidoyer et incarnent au premier chef l'efficacité de la FAO dans les pays. Il est donc important de trouver la personne possédant la formation, l'expérience et les capacités voulues pour s'acquitter de ce rôle. Les pouvoirs, les responsabilités et les moyens délégués aux Représentants de la FAO sont encore gravement insuffisants, ce qui les rend moins aptes à élaborer et gérer un programme de pays cohérent, problème exacerbé par la décentralisation du pouvoir décisionnel chez la plupart des donateurs. En outre, malgré l'importance critique de cette figure pour les programmes de pays, les longs délais de recrutement des Représentants de la FAO aux postes laissés vacants (de 6 mois à un an) mettent en danger le processus de programmation par pays.

55. Les pouvoirs des Représentants de la FAO pourraient varier (et être accrus s'il y a lieu) en fonction des capacités du personnel et des installations, et selon les besoins du pays. Les fonctions et responsabilités du Représentant de la FAO devraient être renforcées en tant qu'élément moteur de la programmation par pays: un Représentant de la FAO qui connaît bien son travail peut exploiter à bon escient les compétences existant au sein de la FAO et il devrait disposer des pouvoirs et du recul nécessaires pour développer les activités de la FAO dans le pays. C'est lui qui devrait au premier chef

orienter l'assistance technique fournie au pays et il faudrait que toutes les missions techniques de la FAO dans le pays soient approuvées par lui.

56. Pour orienter les activités d'assistance aux pays, il est absolument indispensable de disposer d'un cadre de référence précisant les priorités de la FAO. En l'absence d'indications claires dans ce domaine, l'assistance fournie par la FAO se résume généralement à une série d'interventions ponctuelles et cloisonnées. Les bureaux de pays de la FAO devraient établir des priorités dans un nombre plus restreint de domaines techniques. Aucune des interventions relevant du Cadre national sur les priorités à moyen terme ne devrait se faire isolément et à petite échelle.

57. Le contexte et la pertinence des activités de programmation par pays, notamment des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme, dépendent de leurs liens avec les cadres de planification nationale. Les efforts de la FAO pour aligner son programme de pays sur les priorités nationales sont généralement jugés satisfaisants. S'il a été noté que pour certaines de ses interventions la FAO s'était pliée aux exigences des donateurs, la plupart du temps les activités de la FAO dans les pays reflètent les priorités du gouvernement, contribuent aux résultats définis par le PNUAD et concourent à la réalisation d'un OMD, voire de plusieurs.

58. La question de l'analyse et de l'identification de partenariats est généralement considérée comme importante mais rien ne permet d'identifier de franches initiatives dans ce domaine. Les partenariats devraient être bâtis autour de problèmes clés relevant des compétences techniques de la FAO et devaient être activement recherchés par une ferme action de plaidoyer en la personne du Représentant de la FAO. La mobilisation des ressources a été étroitement liée à la question de la création de partenariats pour atteindre la masse critique. La consultation avec les donateurs devrait intervenir à un stade précoce de la programmation par pays.

59. **Urgences:** Vers la fin de 2005, la FAO a mis au point un « Plan d'action d'urgence », un outil de planification qui explique comment faire ressortir le rôle institutionnel de la FAO dans les situations d'urgence, renforcer les partenariats et améliorer l'efficacité des interventions. Lors de son expérimentation en Afrique, il a été constaté que ce plan d'action permet de clarifier l'approche de la FAO à propos de l'assistance fournie lors des interventions d'urgence et de relèvement. Considérer les plans d'action par pays comme la composante de secours et de relèvement du Cadre national sur les priorités à moyen terme permet une meilleure articulation des activités de transition (de l'urgence au développement). Toutefois, aucune indication n'a été donnée sur la manière dont le plan d'action pourrait se rapporter au CNPMT et sur la manière dont il devra être relié aux autres processus de planification, tels que le PNUAD. Les plans d'actions par pays doivent être « sensibles au contexte » vu l'hétérogénéité des circonstances dans lesquelles la FAO déploie ses activités et des questions qu'elle affronte, qui exigent sa participation à des partenariats variés, sous des profils divers.

60. La mobilisation de ressources pour les urgences au niveau des pays nécessite une implication forte dans la procédure d'appel global des Nations Unies. Il faut aussi que la FAO ait la capacité de concevoir des projets prévoyant un volet de transition 'du relèvement au développement'. Les évaluations ont suggéré que, chaque fois que possible, la mobilisation des ressources pour les urgences et la mobilisation des ressources pour le développement devraient être réunies et coordonnées.

3. Principaux résultats de l'enquête par questionnaire

61. Les 103 répondants au questionnaire, dont 59 étaient des Représentants de la FAO responsables de la préparation d'un Cadre national sur les priorités à moyen terme, renvoient une image positive du processus de formulation du CNPMT et de son impact potentiel. De même, les données provenant des Coordonnateurs résidents et des fonctionnaires gouvernementaux ont été plutôt positives bien que le nombre réduit des réponses n'autorise guère de généralisation à ce sujet.

62. Conformément aux attentes, le Cadre national sur les priorités à moyen terme est généralement le seul des outils de programmation par pays de la FAO à être utilisé par les Représentants de la FAO et 73 pour cent des répondants ont déclaré que leur CNPMT était déjà achevé ou en voie de l'être. Pour 80 pour cent des répondants, le document cadre bien avec les avantages comparatifs de la FAO et avec les besoins prioritaires de leur sous-région et région. Les répondants d'Amérique latine, en particulier, ont estimé qu'ils avaient réussi à harmoniser leurs CNPMT avec les stratégies sous-régionales et régionales. La quasi-totalité des fonctionnaires gouvernementaux ayant répondu au questionnaire (95 pour cent) ont estimé que la consultation avec le gouvernement avait été efficace, aboutissant à l'inclusion des priorités gouvernementales dans le CNPMT.

63. Quatre-vingt treize pour cent des répondants de la FAO ont indiqué que la préparation du Cadre national sur les priorités à moyen terme a tenu compte du PNUAD, des OMD et d'autres cadres et accords pertinents. Toutefois, à peine plus de 50 pour cent d'entre eux ont estimé que les efforts de planification par pays de la FAO ont *contribué* de manière significative au PNUAD (ou à d'autres documents de coordination des Nations Unies) et 20 pour cent seulement des Coordonnateurs résidents ont été du même avis.

64. En général, le Cadre national sur les priorités à moyen terme soutient la comparaison avec d'autres outils de programmation connus des répondants. Bien qu'il soit prématuré de tirer des conclusions à propos de son application, 90 pour cent des répondants de la FAO et 74 pour cent des répondants gouvernementaux lui reconnaissent un effet positif sur le dialogue avec le gouvernement, pour les grandes orientations comme pour les aspects techniques, et un rôle potentiel en faveur de mobilisation de ressources.

65. Les pays qui ont demandé un appui au siège ou aux bureaux sous-régionaux et régionaux ont généralement jugé ce soutien satisfaisant (90 pour cent dans le cas des bureaux sous-régionaux et régionaux et 73 pour cent pour le siège). C'est plutôt à propos des autorisations techniques délivrées par les divisions du siège que l'on déplore parfois des lenteurs retardant la formulation des CNPMT.

66. L'inclusion dans le CNPMT d'opérations d'urgence de nature prévisible est jugée opportune par 93 pour cent des répondants de la FAO, ainsi que par 71 pour cent des Coordonnateurs résidents des Nations Unies et 95 pour cent des répondants de la sphère gouvernementale.

4. Missions auprès des bureaux décentralisés: Observations et défis

67. La présente section a été rédigée sur la base des visites de terrain effectuées pendant dix semaines auprès des bureaux régionaux et sous-régionaux ainsi que des bureaux de pays de la FAO entre la mi-février et la fin avril 2010. Elle prend en compte les nombreux entretiens qui ont eu lieu avec de hauts fonctionnaires gouvernementaux, avec les Représentants de la FAO et leurs collègues des bureaux décentralisés, les collègues des organisations des Nations Unies, de la Banque mondiale et des Banques régionales et, à l'occasion, avec les organisations de la société civile et le secteur privé. Un résumé des

rapports régionaux est inclus à l'Annexe 5 ainsi qu'un exposé complet des principales observations des missions régionales et des principaux défis relevés.

68. Une première observation fondamentale est que dans l'ensemble, les gouvernements et le personnel de la FAO reconnaissent et apprécient la valeur d'un processus de programmation par pays dans lequel, après un départ hésitant, les bureaux de pays ont beaucoup investi en termes de temps et de créativité au cours des années récentes. Ils étendent la question à la nécessité d'un processus similaire aux niveaux régional et mondial. La programmation par pays repose généralement sur trois éléments clés, selon l'enchaînement suivant: 1) le soutien fourni par la FAO pour la préparation, si nécessaire, d'un plan national ou d'une stratégie nationale pour le secteur rural; 2) le dialogue visant à établir les priorités et les résultats à inclure dans le Cadre national sur les priorités à moyen terme; et 3) l'élaboration d'un plan de travail récapitulatif dans le détail l'apport de la FAO en termes de produits, d'activités et de ressources. Il a été largement reconnu que la programmation par pays a amélioré la cohérence et la prévisibilité en faisant participer un vaste éventail de partenaires et en aidant la FAO, dans de nombreux pays, à dialoguer avec plusieurs ministères sectoriels et pas seulement avec le Ministère de l'agriculture.

69. La deuxième observation est que ce processus, qui présente bien des similitudes avec ceux adoptés par d'autres organismes des Nations Unies au niveau des pays et des régions, a permis d'assurer un degré élevé d'appropriation de la part des gouvernements, même si bon nombre des personnes interrogées ont fait valoir que les directives fournies se sont avérées vagues, créant une incertitude qui s'est soldée par des problèmes de qualité et des approches trop théoriques en matière d'établissement des priorités. Parmi les documents de programmation et les CNPMT de la FAO, beaucoup sont remarquables; néanmoins, leur formulation a souvent été excessivement complexe et longue. De fréquents appels ont été lancés en faveur de directives claires, d'échéances harmonisées avec les cycles de la planification nationale et, pour les CNPMT, de documents plus courts afin de tenir compte de la réelle pénurie de moyens humains et financiers dont souffrent les bureaux de terrain. Les coûts sont un véritable problème. L'impact n'est pas bien défini, dans la mesure où l'introduction très progressive du Cadre national sur les priorités à moyen terme dans les bureaux de pays de la FAO n'a pas encore permis de récolter assez d'exemples significatifs de son impact sur la programmation et les activités de la FAO. Aucun des CNPMT qui ont été préparés et approuvés ne se prêterait à une évaluation approfondie sur son impact depuis qu'il a été approuvé.

70. L'intérêt croissant à l'égard de l'unité d'action et du PNUAD ainsi que les appels des gouvernements en faveur d'approches plus élaborées en matière de programmation sectorielle ont bénéficié d'une participation de plus en plus active des bureaux de pays de la FAO. Le Cadre national sur les priorités à moyen terme est une contribution précieuse à ces dialogues extensifs, malgré les coûts élevés des opérations et les contraintes de personnel qui grèvent considérablement l'effort de participation constructive et sans réserve de la FAO, car ces activités exigent beaucoup de temps. Ces contraintes peuvent même à l'occasion remettre en question la crédibilité de la FAO comme chef de file intellectuel et partenaire dans les activités coordonnées à l'échelle d'un secteur.

71. La rédaction même du Cadre national sur les priorités à moyen terme est en général confiée systématiquement à des consultants et aux fonctionnaires régionaux et sous-régionaux et elle est trop souvent effectuée à l'extérieur du bureau de la FAO. Il convient alors de se demander si le personnel recruté dans les bureaux de pays de la FAO a le temps, la volonté et même parfois les capacités pour rédiger un tel document. Si les Représentants de la FAO ne sont pas en mesure d'articuler une brève vision stratégique de ce qu'eux-mêmes et leurs collègues et partenaires considèrent comme des priorités pour la FAO dans leur pays d'affectation, il peut s'avérer particulièrement utile de s'adresser à l'extérieur.

72. Des doutes insistants selon lesquels les ressources risquent d'être insuffisantes pour formuler des programmes détaillés et les exécuter ont entaché la crédibilité du bureau de pays. Ne pas allouer des ressources de base à des activités ayant fait l'objet d'un processus relativement complexe de

programmation, reviendrait pour la FAO à miner la validité du CNPMT aux yeux du gouvernement et des donateurs potentiels, alors que les outils de programmation d'autres organisations et le PNUAD sont aussi dans la course pour recevoir des financements.

73. Une autre source de préoccupation, évoquée par de nombreux Représentants de la FAO, est qu'une part des programmes et projets exécutés dans les pays ont été conçus au siège, en tant qu'activités techniques ou régionales, puis exécutés sans consulter les gouvernements ou les bureaux de pays de la FAO. Cela les place souvent dans une situation ingrate qui peut aller à l'encontre de la notion de programmation stratégique des activités de la FAO dans les pays. Tous s'accordent à penser que le Cadre national sur les priorités à moyen terme doit être le canal obligé pour la programmation de toutes les activités liés à des projets et de toutes les fonctions normatives de la FAO dans les pays.

74. Les activités de secours d'urgence, très activement développées par la FAO ces dernières années, occupent une large place dans les programmes de pays de la FAO, tout en étant directement gérées par le siège de l'Organisation. Cette situation pose un certain nombre de problèmes institutionnels, liés aux engagements de l'Organisation en matière de décentralisation et d'efficacité du réseau des bureaux de pays. La responsabilité des Représentants de la FAO vis-à-vis des gouvernements pour toutes les activités du programme de pays et la nécessité de veiller à l'intégration de l'ensemble des activités prévues dans le pays au sein du programme de pays de la FAO sont deux principes clés pour l'avenir des programmes de terrain de la FAO.

75. En conséquence, il a été fermement déclaré tout au long des missions de terrain que les éléments de développement à long terme (prévention des catastrophes, atténuation de leurs effets, activités de transition et de relèvement) des programmes de secours d'urgence de la FAO doivent être incorporés aux CNPMT chaque fois que possible, et que la gestion doit en être confiée aux Représentants de la FAO et à leur équipe. Des avis similaires ont été exprimés à propos des programmes nationaux pour la sécurité alimentaire (PNSA) et de leurs relations avec les bureaux de pays et les CNPMT.

76. La mobilisation de ressources connaît de profondes transformations dans le contexte des déclarations de Paris et d'Accra et sous l'effet de la décentralisation des pouvoirs décisionnels au niveau des pays chez les donateurs bilatéraux. Alors que de nombreux bureaux dans les régions ont réussi à mobiliser des ressources pour les programmes assistés par la FAO, cet aspect reste un sujet de préoccupation considérable pour les Représentants de la FAO, qui sont nombreux à manquer d'expérience et d'autonomie dans ce domaine. Une formation et un soutien fournis par le siège seront nécessaires mais d'ici là, les Représentants de la FAO comme les donateurs voient le Cadre national sur les priorités à moyen terme comme un outil ayant potentiellement un rôle utile dans le dialogue avec les partenaires au sujet de la mobilisation de ressources.

77. Enfin, les gouvernements et les Représentants de la FAO ont abondamment réclamé la modification de l'appellation « Cadre national sur les priorités à moyen terme », jugée de toutes parts peu conviviale et excessivement lourde. La recherche d'un terme plus court et plus commode s'impose.

5. Les huit tendances ressortant de l'enquête

78. Les sources d'information nombreuses et variées résumées ci-dessus ont été d'une grande utilité, offrant une grande variété d'opinions, d'avis et de recommandations. Malgré la grande diversité des renseignements obtenus et bien que les avis et les perspectives aient été parfois différents, voire antagonistes, nous estimons avoir réussi, pour chacune des grandes questions à l'étude, à identifier une opinion dominante qui reflète collectivement les vues de l'Organisation. En s'appuyant sur les efforts considérables et la vaste réflexion menés au sein de l'Organisation pendant l'année écoulée, l'évaluation a eu pour principe moteur de dégager un tableau d'ensemble des objectifs, de la nature et des processus liés

à la programmation par pays de la FAO. Notre rôle et notre valeur ajoutée consiste, dans une large mesure, à faire office d'honnête courtier en fournissant une opinion indépendante et, souhaitons-le, équilibrée, sur les questions complexes liées à la programmation par pays dans une Organisation actuellement aux prises avec une réforme.

79. L'analyse présentée dans ce rapport relatif à la programmation par pays de la FAO, et les recommandations qui en découlent, font apparaître en filigrane sept grands éléments ou tendances qui sont ressortis des nombreux entretiens de la mission d'évaluation avec les principales parties prenantes au siège de l'Organisation et dans les bureaux décentralisés. Ces éléments définissent le contexte particulier dans lequel l'analyse de la programmation par pays doit être effectuée et représentent les conditions auxquelles devront s'adapter à terme les activités de programmation par pays.

- a) **Coordination accrue au sein des Nations Unies:** La réforme des Nations Unies progresse vite, forçant les institutions spécialisées à s'adapter. Les organes directeurs de la FAO ont décidé que l'Organisation participerait activement à ce nouvel environnement et ses performances sur le terrain suggèrent qu'elle est raisonnablement à la hauteur de cet engagement. Pendant la dernière décennie, la FAO a œuvré, avec 'Unis dans l'action' et le PNUAD, dans un double environnement qui se traduit par des exigences différentes en termes d'activités et de partenariats. Le futur scénario est incertain (c'est un thème que nous analysons dans le détail ailleurs dans le rapport) et la FAO devra en surveiller l'évolution et opérer des ajustements. L'équipe d'évaluation a l'impression que malgré la difficulté à prévoir exactement la cadence et les caractéristiques spécifiques du processus ainsi que l'éventail de scénarios possibles, le PNUAD est sans doute l'approche qui dominera de plus en plus dans le système onusien. Il faut que la FAO prenne en considération ce « scénario hautement probable » et se prépare à participer activement au processus, en adaptant ses mécanismes de programmation par pays à ce nouveau contexte.
- b) **Transfert des sources de financement des donateurs aux pays:** La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra et autres déclarations internationales de haut niveau ont été le fer de lance d'un nouvel environnement de l'APD qui se développe lentement et a considérablement influencé les modalités de la coopération bilatérale dans les pays. Les donateurs bilatéraux sont de plus en plus enclins à canaliser une bonne partie de leur aide au développement vers le soutien budgétaire direct et/ou vers les mécanismes de financement à vocation sectorielle. Les pays bénéficiaires reçoivent donc les fonds et doivent en décider l'affectation, en prenant la responsabilité de l'exécution des projets et des activités. En outre, un certain nombre de donateurs ont indiqué qu'ils s'attendent à ce que les organisations des Nations Unies abandonnent progressivement l'exécution directe des projets (avec les « Unités parallèles d'exécution des projets ») au profit d'activités d'assistance technique et de développement des capacités de plus haut niveau. Une conséquence directe de ce nouvel environnement de l'APD est que la principale source de fonds disponibles sera constituée par les gouvernementaux nationaux, une observation qui renforce sensiblement l'importance et la valeur de la programmation par pays comme principal élément de la mobilisation de ressources. Bien entendu, la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris n'étant pas rapide, cette transformation demandera peut-être des années. Il n'empêche que ce facteur influera beaucoup sur les perspectives de la programmation par pays au sein de la FAO.
- c) **D'avantage de fonds disponibles, mais nécessité d'améliorer la capacité d'absorption des pays:** Pendant toute la dernière décennie et jusqu'aux retombées de la crise économique en 2009, les fonds de l'APD avaient augmenté considérablement, surtout au profit des pays les moins avancés et des interventions liées à des situations d'urgence. Ainsi, un surcroît de ressources a été destiné aux activités de développement ces dernières années et on peut s'attendre à ce que cette tendance resurgisse une fois que le monde aura surmonté la crise économique actuelle. Dans ce scénario où

prévalent l'abondance de ressources et les directives de la Déclaration de Paris, l'absence d'une vision stratégique cohérente sur les priorités en matière de développement agricole et de sécurité alimentaire, et l'insuffisance des capacités d'exécution du secteur public dans les pays en développement peuvent devenir les principaux obstacles au développement. Aider les pays à renforcer leurs capacités institutionnelles dans le respect des principes de la Déclaration de Paris devrait être un objectif essentiel de la coopération internationale et donc un souci capital pour la FAO.

- d) **Regain d'attention pour l'agriculture:** Depuis le Sommet mondial de l'alimentation de 1996, et en partie grâce à celui-ci, la sécurité alimentaire est progressivement reconnue comme l'un des plus grands défis du monde actuel. La sécurité alimentaire est désormais considérée comme un droit humain fondamental qui nécessite une action concertée à l'échelle planétaire. La FAO a joué un rôle essentiel dans ce processus. En outre la crise occasionnée par la flambée des prix des denrées alimentaires en 2008 a eu des répercussions graves et immédiates sur la pauvreté, la faim et l'insécurité alimentaire. Elle a aussi soulevé à plus long terme, la nécessité d'accroître la production vivrière dans le monde. Cette redécouverte de l'agriculture, et de son rôle en faveur du développement et de la résolution à terme du problème de l'insécurité alimentaire, crée un nouvel environnement et ouvre des possibilités considérables de projets d'investissement et d'activités de coopération technique à vocation agricole. C'est, ni plus ni moins, le mandat de la FAO.
- e) **Importance de la normalisation des outils:** Par suite de la réforme de la FAO, la programmation par pays est devenue un élément central des nouveaux systèmes de programmation et de gestion axée sur les résultats. Il faut donc parvenir à un degré élevé de normalisation en ce qui concerne les outils d'analyse, la qualité des processus institutionnels et la pertinence des résultats. La principale difficulté réside dans la définition de règles et de procédures qui, tout en allouant la souplesse nécessaire, contribuent à la mise en place de processus de programmation par pays qui favorisent la formulation de cadres stratégiques, respectent des critères de qualité très sévères et soient à la fois pertinents et cohérents avec le système global de programmation de la FAO. En outre, l'un des principaux défis auxquels est confrontée l'Organisation est la mise en place d'un système efficace de programmation et de gestion responsable de l'Organisation. La programmation par pays est un élément important de cet effort global mais ses exigences particulières et les caractéristiques de sa mise en œuvre doivent se plier aux exigences et aux besoins de l'ensemble de l'Organisation.
- f) **Abandon progressif de l'exécution directe de projets:** Les pays membres, à travers leur participation aux organes directeurs de la FAO et dans leur rôle de donateurs bilatéraux ou de bénéficiaires de l'assistance, ont été d'avis que la FAO, en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies pour le développement agricole et la sécurité alimentaire, doit essentiellement se charger de fournir une assistance technique de haut niveau, des services de renforcement des capacités et des avis en matière de politique, et se détourner de l'exécution de projets. Malgré la nécessité de tenir compte des limites institutionnelles de certains des pays les moins avancés, qui n'ont peut-être pas encore la capacité de s'occuper de l'exécution de leurs propres projets de développement, cette recommandation laisse entendre que les organisations des Nations Unies devront adapter leurs activités pour contribuer à l'application progressive de cette nouvelle philosophie en matière de développement. Une telle orientation a des répercussions importantes sur le budget du programme de terrain de la FAO puisqu'en termes de contributions volontaires, le niveau requis pour couvrir les activités consultatives serait de très loin inférieur au volume absorbé par l'exécution des projets.
- g) **Souplesse face aux circonstances spécifiques:** Nous soulignons là un élément qui est une évidence: les pays sont différents du point de vue de la culture, des institutions, du tissu économique, de la relation avec les donateurs bilatéraux et le système des Nations Unies et autres aspects. La combinaison de tous ces facteurs fait de chaque pays un cas particulier. Ces différences entre les pays

se retrouvent aussi entre les régions. Il importe donc de conférer assez de souplesse à la programmation par pays pour permettre les adaptations nécessaires aux circonstances et aux conditions particulières de chaque pays et de chaque région.

- h) **Impact de la réforme de la FAO en général et de la décentralisation en particulier sur la valorisation des ressources humaines:** Dans le cadre de la réforme actuelle, la FAO a entrepris un processus important de décentralisation. Sa mise en œuvre exige un effort important de valorisation des ressources humaines, avec de profondes transformations de la culture institutionnelle et de la division des responsabilités entre les unités de l'Organisation. Dans ce contexte, la FAO doit également veiller à développer les capacités du personnel en matière de planification, de programmation, de mobilisation de ressources, et d'autres compétences, à tous les niveaux de la structure décentralisée.

V. Points clés: analyse et recommandations

80. Ce chapitre résume les avis et perspectives de l'équipe d'évaluation sur les huit questions identifiées comme étant les plus importantes et les plus sujettes à controverse dans la programmation par pays. Ces questions ont été analysées en détail à partir des sources d'informations dont nous disposons. Nous avons déterminé les difficultés particulières, précisé les dilemmes qui subsistaient et recensé les options alternatives permettant d'en sortir. À partir de notre analyse, nous avons établi pour chacun des huit problèmes une voie de progression possible, que nous considérons comme une approche de type «meilleure pratique».

81. Ce chapitre comprend également un certain nombre de recommandations sur les mesures que la FAO pourrait prendre pour mettre en œuvre une programmation par pays efficace. Nous estimons toutefois qu'un conseil de prudence s'impose. Ces recommandations sont formulées dans un contexte de grande incertitude qui ne se limite pas à la FAO, dont la réforme se met progressivement en place, mais s'étend à l'ensemble du système des Nations Unies et des organismes internationaux de coopération. Nos recommandations se fondent sur le déroulement de ces scénarios tel que nous le prévoyons. Si ceux-ci venaient à évoluer différemment, il se pourrait que nos recommandations doivent être ajustées.

82. L'équipe d'évaluation se permet également de préciser que la lecture du seul résumé (encadré) de chacune des recommandations n'est pas suffisante pour répondre à celles-ci: il est nécessaire d'étudier l'ensemble des explications figurant avant et après ces encadrés, car elles fournissent un grand nombre de précisions et d'éclaircissements indispensables à une bonne compréhension.

1. Programmation par pays de la FAO: processus et principales composantes

83. La programmation par pays de la FAO est un processus institutionnel complexe techniquement et sensible politiquement. Dans le contexte de la réforme de l'Organisation et de l'évolution des activités générales de planification et de programmation, elle doit remplir un certain nombre de fonctions étroitement liées, dont les trois plus importantes sont les suivantes: a) établir un dialogue avec chaque gouvernement pour permettre à la FAO de programmer l'assistance fournie au pays de façon plus stratégique, ciblée, structurée et efficace, b) apporter un éclairage et des informations, et ouvrir de nouvelles perspectives, sur les priorités et problèmes qui sont remontés par les pays membres et qui doivent être pris en compte dans la définition des objectifs stratégiques, des domaines d'action prioritaires et des résultats de l'Organisation dans son ensemble et c) fournir un cadre d'allocation des ressources, y compris extrabudgétaires, aux activités par pays.

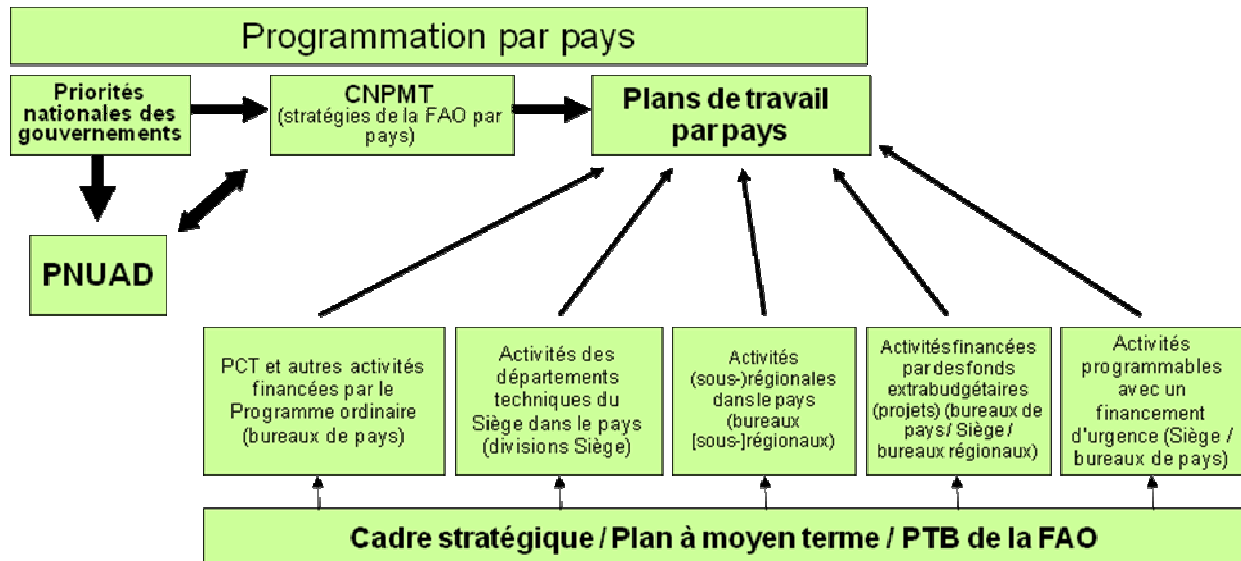
84. La programmation par pays de la FAO est un continuum d'activités qui, pour être complet, doit débiter par le recensement des principaux enjeux et domaines prioritaires du développement agricole dans le pays considéré et se terminer par l'élaboration d'un plan de travail concret de l'Organisation dans ce pays, répertoriant les projets et activités ainsi que leurs intrants, leurs produits et leurs budgets. Toutefois, après examen des activités de programmation par pays de ces quatre dernières années, il nous est apparu que ce continuum comprenait trois phases majeures présentant chacune des caractéristiques propres et donnant lieu à la rédaction d'un document distinct:

- a) le cadre stratégique national établi par le gouvernement concerné, qui définit la vision des dirigeants du pays et les priorités et domaines d'intervention majeurs;

- b) le cadre stratégique établi par la FAO pour ce pays (le CNPMT), qui recense les domaines prioritaires sur lesquels l'Organisation s'est engagée, par accord avec le gouvernement, à concentrer ses efforts durant un cycle de planification; et
- c) le plan de travail de la FAO pour ce pays.

85. Ces trois composantes et leurs relations réciproques sont illustrées à la figure 2.

Figure 2. Composantes de la programmation par pays de la FAO



86. Vous trouverez ci-après une description plus détaillée de ce que chacune de ces trois phases principales doit comprendre pour un pays donné.

- a) *Priorités nationales ou cadre stratégique du gouvernement*: diagnostic approfondi des problèmes, enjeux, possibilités et menaces qui se présentent au pays dans le secteur agricole, et définition claire des principaux domaines prioritaires sur lesquels le gouvernement souhaite cibler ses interventions. Dans la plupart des cas, cette phase sera menée à bien par le pays dans le cadre de ses procédures normales de planification et de programmation nationales. En outre, le processus aura sa propre périodicité, associée au cycle de planification adopté par le pays, généralement quatre ou cinq ans, ou au cycle de renouvellement du gouvernement.
- b) *CNPMT ou cadre de programmation par pays de la FAO*: élaboration d'un «cadre stratégique» dans lequel la FAO, en coopération avec le gouvernement (et d'autres partenaires s'il y a lieu), identifie les principaux domaines sur lesquels l'Organisation concentrera ses efforts, et les effets directs possibles à rechercher durant le cycle de planification. Cette identification doit se faire à la lumière: a) du Cadre stratégique et du Plan à moyen terme de la FAO (résultats de l'Organisation), b) des avantages comparatifs de l'institution et c) de ses capacités opérationnelles effectives. Cette phase est définie dans les directives de 2006 relatives aux CNPMT comme le principal champ d'application de ces derniers.
- c) *Plan de travail de la FAO par pays*: définition d'un «plan de travail» décrivant la totalité des projets et des activités de coopération technique qui vont être mis en œuvre par la FAO, seule ou en collaboration avec d'autres organismes et organisations, pendant les deux années du

Programme de travail et budget (PTB) général. Le plan de travail par pays doit décrire les objectifs, les ressources, les intrants et les produits de chacun de ces projets et activités. En outre, dans le contexte du nouveau système de gestion axée sur les résultats, un plan de ce type doit indiquer en quoi ces différents projets et activités contribueront au résultat d'activité au niveau du pays, du bureau sous-régional, du bureau régional et du Siège, puis, au final, aux résultats de l'Organisation dans son ensemble.

87. Il est important de souligner que le lien entre ces trois principaux processus secondaires de la programmation par pays est assuré par d'autres activités, qui sont de nature préparatoire et qui entraîneront généralement une somme considérable d'échanges entre la FAO, le gouvernement considéré, les donateurs et d'autres parties prenantes. Ainsi, le CNPMT, par une série d'étapes intermédiaires (y compris la prise en compte d'autres éléments de la structure de programmation), conduira à la définition des résultats d'activité, à l'élaboration des documents de projets et à la mise en œuvre d'actions relatives à la mobilisation des ressources. Les résultats de ces activités formeront les éléments de base du plan de travail par pays, qu'ils contribueront ainsi à définir.

88. Il est clair que la première phase de ce processus peut être assez complexe et demander du temps, et qu'il est impossible de la mener à bien sans un investissement humain et financier considérable. Il doit être tout aussi clair qu'elle relève de la responsabilité du gouvernement concerné, la FAO apportant une coopération technique le cas échéant (ce point est développé plus loin à la section V.4).

89. Les deuxième et troisième phases sont principalement du ressort de la FAO et doivent être considérées comme une partie capitale du nouveau processus de programmation de l'Organisation. Il est important de souligner que, si la première phase s'est déroulée de façon satisfaisante, c'est-à-dire que le gouvernement a défini un cadre stratégique clair et bien argumenté, et identifié et choisi les enjeux et les domaines d'intervention qu'il juge prioritaires, alors l'élaboration des deux autres composantes ne doit normalement pas poser de problème, et le document qui présente le CNPMT peut être concis et ciblé.

RECOMMANDATION 1. Maintenant que les trois composantes majeures de la programmation par pays sont définies, et leurs nature et contenu précisés, il serait judicieux d'envisager de normaliser leur dénomination, et en particulier d'abandonner le sigle «CNPMT», que tout le monde s'accorde à trouver rébarbatif et imprononçable. L'équipe d'évaluation propose les dénominations suivantes:

1. **Programmation par pays (PP)**, pour décrire l'ensemble du processus.
2. **Priorités nationales**, pour désigner les enjeux et les domaines d'intervention que les gouvernements ont jugés prioritaires.
3. **Cadre de programmation par pays (CPP)**, qui se substituerait à «CNPMT».
4. **Plan de travail par pays (PTP)**, pour le plan de travail sur deux ans (aucun changement dans ce cas).

2. Place de la programmation par pays dans le système de programmation et de reddition de comptes de la FAO

90. À l'issue de l'Évaluation externe indépendante, la FAO a élaboré avec ses pays membres le Plan d'action immédiate et a amorcé une réforme institutionnelle profonde et étendue qui a modifié de façon notable la structure de l'Organisation, son processus de programmation et les responsabilités de ses différentes unités opérationnelles. Par ailleurs, cette réforme a entraîné une collaboration différente et plus étroite avec le système des Nations Unies.

91. Deux des principaux éléments de la réforme influent directement sur les activités de programmation par pays: a) le processus de décentralisation, qui entraîne le transfert d'une part importante de l'autorité et des pouvoirs de décision, ressources financières et humaines comprises, aux bureaux régionaux et sous-régionaux et, dans une moindre mesure, aux bureaux de pays; et b) l'élaboration d'un système de planification, de programmation et de reddition de comptes intégrant la notion de gestion axée sur les résultats. Toutefois, il est important de noter que, comme le montrent de façon flagrante les nombreux problèmes rencontrés lors de cette évaluation, les principaux éléments de la réforme définis dans le Plan d'action immédiate n'ont pas résolu toutes les difficultés et questions majeures propres aux bureaux de pays et au processus de programmation par pays, alors même que ce processus est actuellement incorporé dans les directives de planification du travail à l'échelle institutionnelle.

92. Les phases finales d'élaboration du système de planification, de programmation et de reddition de comptes de l'Organisation ont débuté sous la direction du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP). Un certain nombre de documents sont déjà disponibles et fournissent les éléments de base pour l'ensemble du processus, jusqu'au niveau sous-régional. La partie du processus qui se déroule au niveau des pays est en cours d'élaboration et, comme nous l'avons indiqué, sera opérationnelle en 2012 uniquement. Bien que relativement complexe, ce système est bien réfléchi et organise les activités de programmation avec le souci d'assurer le suivi et la reddition de comptes. L'équipe d'évaluation souhaiterait toutefois soulever trois problèmes.

93. Le **premier problème** est qu'il semblerait que deux processus institutionnels distincts soient en train de s'élaborer. D'une part, OSP supervise le développement du système global de programmation et de reddition de comptes, lequel comprend la définition des directives de planification du travail par pays.

94. D'autre part, la Division de l'appui à l'élaboration des politiques et programmes (TCS, anciennement TCA) dirige la rédaction d'un nouveau recueil de directives relatives aux CNPMT. Ces deux processus progressent parallèlement (ajoutons qu'ils progressaient parallèlement à l'évaluation également, alors que celle-ci était supposée se prononcer à leur sujet!).

95. Outre ces deux cas patents, un certain nombre d'autres procédures en cours d'élaboration dans le cadre de la réforme influent directement sur la programmation par pays, notamment les plans d'action d'urgence par pays, le nouveau «Manuel du programme» de l'Unité de la coordination du programme de terrain et du suivi axé sur les résultats (TCDM), la nouvelle stratégie de mobilisation des ressources, et d'autres encore.

96. Nous avons montré que la programmation par pays englobait trois composantes étroitement liées quoique distinctes (décrites à la section précédente). Nous estimons qu'il est important de préserver et de réaffirmer le principe d'un processus de programmation par pays intégré et unique, et que ce principe devrait également présider à l'élaboration des nouvelles directives de programmation.

97. Il serait donc plus logique de rédiger un document unique qui regrouperait l'ensemble des directives couvrant le processus de programmation par pays. Même s'il est possible de confier la préparation des différentes sections de ces directives à des unités distinctes, il conviendrait de mettre en place les mécanismes institutionnels nécessaires pour que le processus global reste fidèle au principe d'un document de programmation par pays unique, contenant un ensemble cohérent de règles et de procédures.

RECOMMANDATION 2. Il serait nécessaire d'organiser l'intense activité actuellement déployée par différentes unités pour définir les nouvelles directives afférentes aux composantes de la programmation par pays, afin de s'assurer que ces efforts aboutissent à la production d'un recueil unique de «Directives relatives à la programmation par pays». Ce document devrait définir clairement: a) la programmation par pays, en tant que processus institutionnel pleinement intégré dans le système de planification, de programmation et de reddition de comptes de l'Organisation, b) les trois composantes majeures de cette programmation (définition des priorités nationales, des CNPMT et des plans de travail par pays), en précisant la nature et le contenu de chacune d'elles, ainsi que les procédures à respecter pour les mener à bien, et c) les relations réciproques qui doivent exister entre ces trois composantes.

98. Le **deuxième problème** est la capacité limitée (en termes de ressources humaines et financières) dont disposent les bureaux de pays et les bureaux régionaux et sous-régionaux pour assumer les importantes responsabilités supplémentaires que prévoient les nouveaux processus de planification et de programmation. Tant que ces capacités n'auront pas été renforcées (comme nous le recommandons tout au long de ce rapport), il faut veiller à limiter la charge transférée aux bureaux décentralisés lors des premières phases.

RECOMMANDATION 3. Étant donné l'état actuel des capacités au sein de la FAO et la transformation en cours du contexte interne et externe, le premier projet de directives de programmation par pays devrait: a) limiter dans un premier temps les demandes d'informations et de données détaillées, b) autoriser une certaine souplesse pour tenir compte des capacités existantes et des conditions particulières au niveau des pays, et c) encourager les idées nouvelles et les essais. On pourrait décider de réviser ces directives après une période d'expérimentation qui durerait, disons, trois ans, le temps d'achever la mise en œuvre du système de planification et de programmation et d'acquérir quelque expérience dans la programmation par pays.

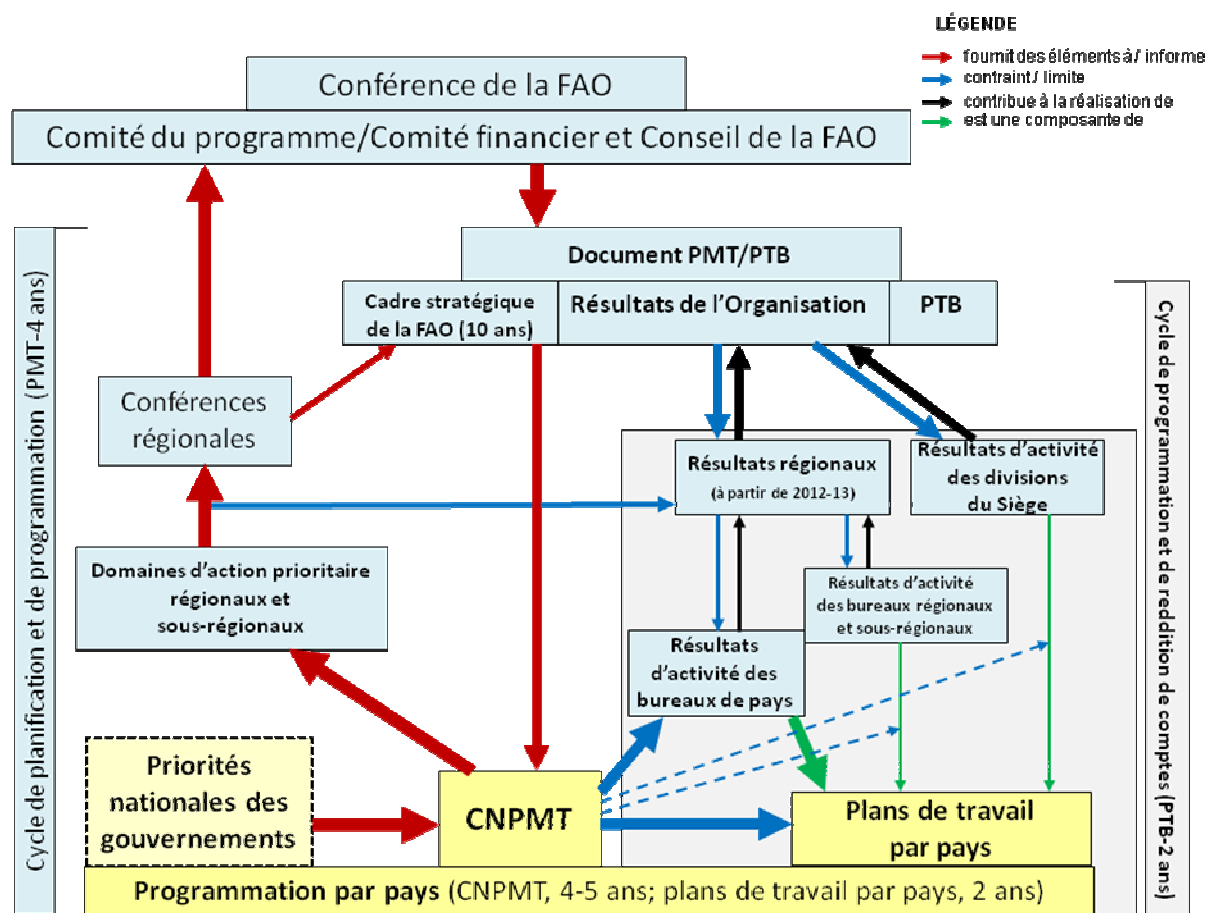
99. Le **troisième problème** est lié à la nécessité d'obtenir le niveau d'appui institutionnel maximal pour le processus de programmation par pays (une nécessité déjà mise en évidence dans la recommandation sur l'évaluation de la décentralisation – voir la section II.3.A). L'équipe a le sentiment que, pour garantir le soutien politique nécessaire au niveau de l'Organisation et l'autorité requise au niveau des pays, il est important que le document complet des directives de programmation par pays, y compris les nouvelles sections en cours d'élaboration sur les CNPMT et la planification du travail par pays, reçoive l'approbation formelle d'un organe directeur, probablement le Comité du programme ou le Conseil. Cela donnerait aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays la puissance nécessaire pour organiser et mener à bien dans chaque pays l'ensemble du processus de programmation, de la stratégie au plan de travail, conformément aux règles et procédures entérinées à l'échelon institutionnel.

RECOMMANDATION 4. Dans le but de conférer aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays l'autorité nécessaire pour organiser et mener à bien dans chaque pays l'intégralité du processus de programmation, de la stratégie au plan de travail, les directives de programmation par pays définies dans la recommandation 2 devraient être approuvées et entérinées par l'organe directeur approprié de la FAO, vraisemblablement le Comité du programme ou le Conseil. En outre, la direction devrait instaurer un mécanisme permettant d'informer l'ensemble du personnel et le Représentant permanent concerné de l'achèvement du CNPMT d'un pays donné. Les CNPMT devraient être mis à la disposition du personnel sur l'intranet de la FAO.

100. Le système de planification, de programmation et de reddition de comptes est formé de processus complexes étroitement liés. La figure 3 tente de rendre cette complexité et la nature circulaire du système. Il est important de souligner toutefois que, ce système étant en cours d'élaboration, un certain nombre des éléments et relations qui le composent sont encore en phase d'examen et d'essai. La figure 3 illustre le

fonctionnement préconisé par l'équipe d'évaluation, notamment pour ce qui est des aspects influant directement sur la programmation par pays et sur la place de celle-ci dans le système global de l'Organisation.

Figure 3. Système de planification, de programmation et de reddition de comptes de la FAO



101. Au point de départ du système de planification, de programmation et de reddition de comptes se trouvent la Vision et les trois Objectifs mondiaux de la FAO (non représentés sur la figure) qui sont approuvés par les pays membres à la Conférence de la FAO. Sous ces définitions globales, le processus de programmation se décompose en deux phases principales: a) définition d'un Cadre stratégique comprenant les objectifs stratégiques et fonctionnels et les fonctions essentielles, et b) élaboration du Plan à moyen terme sur quatre ans et du Programme de travail et budget sur deux ans, qui déterminent les résultats de l'Organisation et les domaines d'action prioritaires de la FAO. Le Plan à moyen terme comprend les indicateurs de réalisation et les cibles quantifiées des résultats de l'Organisation, tandis que le Programme de travail et budget répertorie les ressources devant être mises à disposition par les différentes sources de financement.

102. Ces résultats de l'Organisation servent ensuite de lignes directrices principales pour la définition des résultats d'activité des bureaux régionaux et sous-régionaux et des bureaux de pays. Les résultats régionaux précisent l'objectif global de contribution d'une région à la réalisation des résultats de l'Organisation. De la même manière, les résultats d'activité des bureaux de pays représentent la part des

résultats régionaux que ces unités souhaitent et peuvent assumer. Dans ce schéma, les régions ne sont pas tenues de contribuer à tous les résultats de l'Organisation, ni les pays à tous les résultats régionaux. Ce ciblage des priorités nationales et régionales doit être un processus itératif, comme l'indiquent les doubles flèches de la figure. Les résultats de l'Organisation fournissent le cadre (flèche bleue descendante) des résultats régionaux souhaités qui contribueront (flèche noire montante) à leur réalisation.

103. On peut définir cette partie du processus global comme constituant le cycle de programmation et de reddition de comptes.

104. Ce cycle est complété et achevé par ce que l'on peut désigner comme le cycle de planification et de programmation du système global, qui suit principalement une approche agrégative ascendante en trois étapes: a) programmation par pays, b) identification des domaines prioritaires sous-régionaux (lorsqu'il existe un bureau sous-régional opérationnel), fondée sur l'agrégation des priorités des CNPMT – mettant en évidence les problèmes communs – et sur la détermination des priorités spécifiques du niveau sous-régional, et c) détermination des domaines prioritaires régionaux compte tenu 1) des objectifs stratégiques de l'Organisation, 2) des domaines d'action prioritaire, 3) des enjeux et des perspectives propres à la région et 4) de l'agrégation des domaines prioritaires sous-régionaux, faisant là encore ressortir les éléments communs. Comme on le voit, les domaines prioritaires régionaux, regroupés dans un document à cet échelon, forment le point de confluence, et donc nécessairement de synthèse, des parties ascendantes et descendantes du processus de planification et de programmation de l'institution.

105. Les priorités régionales sont d'abord présentées à la Conférence régionale, qui les approuve, puis, par l'intermédiaire du Comité du programme et du Comité financier, au Conseil et à la Conférence, à Rome. Ces domaines prioritaires explicites devraient faire partie des données essentielles utilisées pour définir le Plan à moyen terme et le Programme de travail et budget lors du cycle de planification et de programmation suivant.

106. Un processus agrégatif efficace, reposant sur une bonne programmation par pays et une planification régionale et sous-régionale méthodique, permettrait que la définition des objectifs stratégiques globaux, des résultats de l'Organisation et des domaines d'action prioritaires de la FAO soit correctement éclairée et orientée par les réalités, problèmes et priorités que les pays membres ont mis en évidence lors de leurs propres processus de planification. Cette démarche serait un moyen de mettre en œuvre la préconisation de la Déclaration de Paris sur la nécessité d'une appropriation par les pays des programmes de coopération technique, ce qui est également un souhait clairement exprimé par les organes directeurs de la FAO.

107. S'agissant du système de planification, de programmation et de reddition de comptes tel que les travaux en cours le définissent, l'équipe d'évaluation souhaiterait formuler **trois suggestions supplémentaires**. Bien qu'il ne s'agisse pas là de recommandations à part entière, leur importance pour la programmation par pays nous conduit à inviter la direction de la FAO à examiner ces points avec soin et à prendre les mesures jugées appropriées.

108. La **première suggestion** concerne le cycle de planification et de programmation illustré à la figure 3, qu'il conviendrait de renforcer en s'assurant que le processus de planification stratégique globale de la FAO tire partie des substantielles capacités de l'institution en matière de prévision à moyen et long termes et de mise en évidence des tendances mondiales et régionales de la sécurité alimentaire et du secteur de l'agriculture. L'intégration des connaissances et des compétences de réflexion stratégique de ces personnes et de ces unités techniques (Département du développement économique et social, par exemple, mais pas uniquement) dans le processus de programmation de la FAO devrait être formalisée dans des mécanismes institutionnels appropriés. L'Organisation infuserait ainsi dans ses exercices de planification stratégique un degré de créativité critique susceptible d'améliorer la pertinence et le caractère prospectif des objectifs et priorités définis.

109. La **deuxième suggestion** tient au degré d'harmonisation des résultats d'activité par pays avec les niveaux de programmation supérieurs, et à ce que cela implique pour l'élaboration des plans de travail par pays.

110. Dans la logique du système, une fois les résultats d'activité par pays déterminés et approuvés par l'Organisation, les bureaux de pays doivent élaborer les projets et activités dont les produits permettront de réaliser ces résultats d'activité. Cette logique est parfaite si l'organisation dispose des fonds de base nécessaires pour financer librement les projets et activités sélectionnés. Or, ce n'est pas le cas de la FAO, puisque les bureaux de pays dépendent d'un financement externe pour une large part de leurs projets et activités.

111. Cet état de fait a plusieurs conséquences qui doivent être prises en considération: a) il est nécessaire de disposer d'une stratégie institutionnelle solide et bien conçue de mobilisation des ressources afin de soutenir les activités qui, à tous niveaux, produisent les résultats de l'Organisation attendus (ce point est abordé plus en détail à la section V.8); b) il est également indispensable de préserver une certaine souplesse dans la conception des projets et activités, de façon à tenir compte des intérêts des donateurs et de ce que cela implique en termes de mobilisation de ressources; et c) les critères d'évaluation des performances des bureaux de pays doivent être axés davantage sur la qualité des projets et des produits que sur le niveau des ressources obtenues ou gérées.

112. La **troisième suggestion** serait d'intégrer dans les plans de travail par pays le nombre non négligeable d'activités régulièrement exécutées dans les bureaux de pays qui risqueraient d'être négligées soit parce qu'elles peuvent difficilement être transformées en projets, soit parce qu'elles ne demandent pas des ressources budgétaires importantes. Citons, à titre d'exemple, le travail accompli par le personnel des bureaux de pays de la FAO en matière de gestion des connaissances ou de promotion des partenariats et des réseaux. La prise en compte de ces activités dans les plans de travail par pays mettrait en valeur la contribution de ces collaborateurs à la réalisation des résultats de l'Organisation. En outre, ces éléments devraient occuper une place importante dans le système de gestion des performances correspondant.

113. Des commentaires et suggestions ont également été transmis à l'équipe d'évaluation à propos du calendrier des Conférences régionales, compte tenu de l'élargissement récent du rôle de celles-ci dans la gouvernance de la FAO.

114. À l'issue du processus de réforme, les Conférences régionales (et, à travers celles-ci, la programmation par pays) devraient être l'un des principaux axes d'orientation du processus décisionnel global de l'Organisation. D'après les nouvelles règles en effet, les Conférences régionales soumettent leurs priorités au Conseil par l'entremise du Comité du programme et du Comité financier, et les recommandations qu'elles fournissent à cette occasion doivent être prises en considération dans l'élaboration du Plan à moyen terme et du Programme de travail et budget. Comme il a été indiqué à l'équipe d'évaluation, une année entière s'écoule entre les Conférences régionales et la Conférence mondiale à laquelle les résultats des premières sont communiqués¹². Les rapports des Conférences régionales sont présentés au Conseil et à la Conférence par le Président, qui participe ensuite aux délibérations et au dialogue sur l'action à mener, lesquels déterminent les principaux domaines d'action du cycle de planification suivant. Ces deux mécanismes permettent aux Conférences régionales de faire

¹² La Conférence mondiale se déroule en juin et le Conseil doit se tenir au moins 60 jours avant (d'après les nouveaux textes fondamentaux). Le Conseil présente les documents à la Conférence, avec un montant de budget. Toujours d'après les nouveaux textes fondamentaux, le Programme de travail et budget doit être envoyé aux membres 90 jours avant la Conférence (c'est-à-dire à la mi-mars). La direction de la FAO doit recevoir l'avis du Conseil au moins trois mois avant la finalisation du document, c'est-à-dire en novembre. La réunion du Comité de programme et du Comité financier doit donc avoir lieu au plus tard en octobre, ce qui implique que les Conférences régionales soient terminées à la fin du premier semestre.

remonter les préoccupations et les priorités mises en évidence par les gouvernements lors de la programmation par pays.

115. L'équipe d'évaluation observe que le délai entre les dates de tenue des Conférences régionales et la réunion de la Conférence de la FAO à laquelle les premières présentent leurs rapports semble trop long pour garantir que le dialogue sur l'action à mener qui doit s'établir entre ces deux événements soit toujours pertinent et actuel.

RECOMMANDATION 5. Pour que la programmation par pays puisse être effectivement prise en compte, comme il est prévu, dans les travaux de détermination des priorités institutionnelles de la FAO, les organes directeurs de l'Organisation, en coopération avec la direction, devraient analyser le cycle de tenue des Conférences régionales afin de déterminer si le calendrier actuel est le plus approprié pour que les décisions prises à l'échelon régional (et qui incluent des préoccupations nationales) puissent venir nourrir le processus décisionnel de la Conférence mondiale.

3. Relation entre la programmation par pays de la FAO et le travail des équipes de pays des Nations Unies

116. La FAO a décidé de participer et de s'intégrer pleinement au système des Nations Unies conformément aux recommandations formulées par les organes directeurs de l'ONU, en particulier la Résolution A/RES/62/208 de l'Assemblée générale, et à l'appui sans faille de ses propres organes directeurs à ce principe.

117. L'une des premières mesures en ce sens est la décision prise par la direction de la FAO de participer activement aux mécanismes de programmation par pays des Nations Unies pour donner suite, notamment, aux recommandations de l'Évaluation externe indépendante (EEI) de 2008.

118. Dans la pratique, cet engagement n'a pas été facile ni homogène dans tous les pays. Les évaluations des 66 CNPMT disponibles (couvrant 78 pays, car certains États insulaires sont regroupés) laissent penser que la participation et l'intégration de la FAO au processus d'élaboration des PNUAD ont été considérables quoique inégales. Près de la moitié (28) des CNPMT ont été conçus parallèlement aux PNUAD tout y étant associés explicitement, en particulier dans les huit pays où est menée l'initiative Unis dans l'action, même si l'alignement sur les priorités des PNUAD n'a été que partiel dans la plupart des cas. Vingt-cinq autres CNPMT ont été établis après élaboration des PNUAD et deux l'ont été avant l'amorce de ce travail. Pour les 18 pour cent restants, la relation est floue.

119. Par ailleurs, les entretiens et les observations directes sur le terrain menés par la mission d'évaluation ont conduit celle-ci aux mêmes conclusions quant aux efforts consentis par la FAO pour participer aux processus de programmation par pays des Nations Unies. Dans la plupart des pays visités, l'intégration a été menée à bonne fin, et l'expérience est considérée comme une réussite institutionnelle par les participants. Dans certains pays toutefois, elle n'a pas été tentée ou a échoué.

120. Les réponses à l'enquête par questionnaire ont été plus favorables, puisque 93 pour cent des personnes interrogées ont estimé que les CNPMT avaient été associés de manière satisfaisante aux PNUAD lors de leur élaboration. Toutefois, ces mêmes personnes ont exprimé de sérieux doutes sur l'utilité pour les CNPMT de participer aux PNUAD. Cette critique est probablement à rapprocher de l'opinion souvent entendue selon laquelle bon nombre de documents des PNUAD n'accordent pas une place suffisante (voire n'en accordent aucune dans bien des cas) à l'activité économique, et notamment au développement agricole et rural.

121. Les difficultés pratiques relevées dans un grand nombre de ces tentatives initiales montrent qu'il est important de rechercher les moyens optimaux de parvenir à une collaboration interorganismes. Pour approfondir la réflexion sur le sujet en se plaçant du point de vue de la FAO, il convient d'analyser **trois questions interdépendantes**:

- 1) les activités de programmation actuelles des équipes de pays des Nations Unies, leur évolution possible et leurs implications éventuelles sur les besoins et stratégies de la FAO en termes de programmation par pays;
- 2) les avantages et inconvénients d'une collaboration étroite et de la convergence des activités de programmation par pays avec le travail des équipes de pays des Nations Unies, ainsi que le niveau souhaité de cette convergence;
- 3) le maintien par la FAO d'un système indépendant de conception de stratégies par pays (les CNPMT) qui soit en phase avec le processus d'élaboration des PNUAD, mais conserve une structure institutionnelle distincte, ou bien l'association complète des CNPMT au processus de programmation des équipes de pays des Nations Unies et leur intégration dans celui-ci.

122. S'agissant de la **première question**, il est important d'examiner l'application actuelle et l'évolution possible de l'approche Unis dans l'action en matière de programmation par pays. Cette approche a été menée dans huit pays pilotes pour le moment, et il est prévu que chacun d'eux procède à une évaluation interne qui sera suivie d'une évaluation intergouvernementale plus complète. Ce processus devrait prendre deux ou trois ans. Quels qu'en soient les résultats, les auteurs du présent rapport estiment, à partir notamment des impressions et opinions recueillies lors des entretiens au Siège de l'ONU à New York, que le processus Unis dans l'action, au sens strict comme au sens large, est trop ambitieux. Le coût financier, les difficultés politiques et administratives de l'établissement d'un système commun de gestion budgétaire et d'information ou encore les coûts de transaction supportés par les organismes risquent fort d'être jugés trop élevés pour être acceptés par une majorité de pays.

123. Cela étant, il a été décidé qu'au cours des trois prochaines années, 90 équipes de pays des Nations Unies élaboreraient un PNUAD dans sa version révisée, en tirant les enseignements de l'approche Unis dans l'action suivie dans les pays pilotes. La mission d'évaluation a l'impression que la volonté politique de poursuivre et d'accroître les efforts pour y parvenir est bien là et recueille un vaste consensus. En outre, il lui semble que les nouvelles directives publiées en janvier 2010 par le Groupe des Nations Unies pour le développement au sujet de la conception des PNUAD et des plans d'action associés font l'unanimité sur la marche à suivre. Ces directives et la façon dont elles sont interprétées définissent assez clairement la nature, le contenu et le degré de l'intégration interorganismes. Parmi les très nombreux points à considérer, il convient de notamment de noter les suivants:

- a) Le PNUAD est un cadre stratégique.
- b) Les organismes (et en particulier les institutions spécialisées comme la FAO) peuvent définir des domaines prioritaires en dehors de ce cadre.
- c) Son plan d'action ne doit pas nécessairement être exhaustif. Les organismes peuvent élaborer des activités non incluses dans le corpus principal des actions communes sélectionnées.
- d) Le PNUAD est une procédure obligatoire dans tous les pays qui acceptent une activité de programmation par pays des Nations Unies. Son plan d'action est une procédure proposée, et son établissement laissé à la discrétion de l'équipe de pays des Nations Unies.

124. Ces points sont particulièrement importants pour définir la stratégie de convergence et d'intégration que la FAO doit adopter aujourd'hui à un moment où l'Organisation élabore son nouveau système de planification et de programmation. Toutefois, il est à noter que les Nations Unies vont

probablement apporter des modifications à leurs activités de programmation par pays. La FAO doit donc être attentive à ces transformations et faire preuve de souplesse pour adapter ses propres procédures à l'évolution de la situation.

125. Concernant la **deuxième question**, il importe de souligner que la FAO aurait avantage à s'intégrer autant que possible au processus de programmation par pays des Nations Unies, et ce au moins pour les quatre raisons impérieuses suivantes:

- a) L'Organisation doit s'efforcer d'influer sur le contenu de la programmation par pays des Nations Unies ainsi que sur les domaines prioritaires qui y sont inclus. Dans bon nombre de PNUAD, il a été observé que l'attention portée à l'agriculture et au développement rural était faible ou inexistante. Ce constat contraste avec l'importance de l'agriculture dans l'économie de la plupart des pays concernés et avec l'intérêt qu'elle présente sous le rapport de la pauvreté, de la sécurité alimentaire, de la violence, des questions de parité hommes-femmes ou encore du VIH, autant de thèmes majeurs de tous les PNUAD. Si la FAO noue de bonnes relations de travail avec les organismes qui lui sont apparentés et entame sa participation avec un projet de CNPMT suffisamment avancé, elle sera mieux placée pour peser sur les débats et y introduire les enjeux agricoles de manière appropriée et équilibrée. L'institution doit aussi être en mesure de s'attaquer à ces problèmes en suivant une vaste démarche multisectorielle, comme le demandent les gouvernements membres, ce qui nécessite notamment d'adopter une approche par programme ou encore de s'intéresser davantage aux effets directs qu'aux produits.
- b) Dans la plupart des pays, la FAO peine à attirer l'attention des pouvoirs publics au plus haut niveau, les enjeux agricoles n'étant pas au centre des débats politiques. Or, les PNUAD sont conçus en collaboration étroite avec les ministères de la planification, de l'économie et des affaires étrangères, et souvent avec le cabinet du Premier ministre. Participer activement à leur élaboration offre donc à la FAO l'occasion de dialoguer à un niveau politique supérieur et de mettre les thèmes de l'agriculture à l'ordre du jour national.
- c) Le fait de prendre part à la programmation par pays des Nations Unies donne à l'institution la possibilité de contribuer aux programmes conjoints multiorganismes financés par le Fonds du Gouvernement espagnol, qui est administré par le PNUD.
- d) Dans les pays où les donateurs bilatéraux sont très impliqués dans l'appui des OMD et du processus de réforme des Nations Unies, la participation à la conception des PNUAD et l'alignement sur les OMD peuvent être perçus favorablement et faciliter la stratégie de la FAO de mobilisation des ressources.

RECOMMANDATION 6. La FAO devrait (continuer de) déployer tous les efforts possibles pour s'intégrer pleinement dans la programmation par pays des Nations Unies. Pour y parvenir et influer au mieux sur ce processus, il conviendrait d'entamer la conception des CNPMT juste avant l'élaboration des PNUAD de façon à fournir aux Représentants de la FAO des éléments concrets sur les enjeux agricoles et les domaines prioritaires à inclure dans les débats.

126. Quant à la **troisième question**, il doit être souligné que, dans le contexte de la réforme de la FAO, les CNPMT remplissent un certain nombre d'objectifs qui dépassent l'organisation et la réalisation des activités au niveau des pays. Plusieurs raisons expliquent pourquoi la FAO a besoin de procédures efficaces et effectives, à la fois indépendantes et autonomes, pour établir des cadres de ce type. En voici quelques-unes parmi les importantes:

- a) La plupart des fonctionnaires de la FAO interrogés par questionnaire ou sur le terrain semblent convaincus que la composante CNPMT du processus de programmation par pays offre aux Représentants de l'Organisation un outil technique et politique leur permettant de réfléchir de manière stratégique et méthodique aux enjeux et problèmes nationaux et de déterminer les contributions de l'institution susceptibles d'être les plus efficaces.
- b) Le processus d'élaboration des CNPMT permet de formaliser un dialogue politique de haut niveau avec les gouvernements et d'autres parties prenantes, ce qui peut faciliter la mobilisation des ressources et contribuer à rendre les programmes de pays globalement plus efficaces.
- c) Il aide également la FAO à donner une orientation précise à ses activités pendant la période de planification, augmentant ainsi les chances que l'action de l'institution ait un véritable impact.
- d) La planification et le ciblage qu'il implique permettent de déterminer plus facilement les besoins d'appui de la part des bureaux (sous-)régionaux et du Siège, difficulté majeure rapportée régulièrement par le personnel de terrain de la FAO.
- e) Ce processus constitue une part essentielle du cadre général de programmation et de reddition de comptes axé sur les résultats et un outil fondamental pour la définition des résultats d'activité.

RECOMMANDATION 7. 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'équipe d'évaluation recommande à l'Organisation de maintenir et de renforcer ses propres procédures de programmation par pays, tout en les adaptant à l'évolution des processus des Nations Unies en la matière.

127. S'agissant des plans d'action commune des PNUAD, nous estimons que leur adoption sera lente et limitée à certains pays. L'analyse présentée dans l'étude théorique des CNPMT que nous avons réalisée montre qu'un tiers environ de ces cadres étaient explicitement alignés sur les priorités des PNUAD, qu'un quart l'étaient de façon marginale et que les cadres restants ne l'étaient pas du tout ou ne permettaient pas de se faire une idée précise. Dans 18 pour cent des cas, les priorités des PNUAD n'étaient même pas mentionnées. Compte tenu de la façon dont les processus d'élaboration des CNPMT et des PNUAD se sont déroulés jusqu'ici et des difficultés inhérentes à la collaboration interorganismes, ces chiffres semblent plutôt satisfaisants à ce stade et montrent une convergence croissante qui aboutira progressivement à des programmes par pays plus intégrés.

128. Dans des pays comme le Mozambique et le Viet Nam (deux pays où est menée l'initiative Unis dans l'action), l'équipe d'évaluation a également observé que la collaboration interorganismes avait été élargie et s'était traduite par la décision d'établir un plan de travail conjoint par pays englobant la totalité des projets et actions sous la responsabilité des institutions des Nations Unies. Il n'est pas encore sûr que ce type de collaboration opérationnelle sera reproduit à grande échelle, mais il est probable qu'il sera accueilli favorablement dans certains pays dotés de systèmes de planification fortement centralisés tels que la Turquie et l'Équateur, pour ne citer qu'eux. Au Viet Nam, le gouvernement impose même cette pleine intégration et, de fait, les autorités ont refusé de signer un CNPMT séparé avec la FAO et tout autre document de planification distinct émanant d'autres organismes. À l'inverse, des pays comme l'Inde ne sont visiblement pas intéressés par le plan d'action du PNUAD.

129. Ces divergences laissent penser qu'il est peu probable que des plans d'action commune soient mis en place dans un grand nombre de pays dans un avenir proche. Tout comme d'autres institutions spécialisées, la FAO devrait donc maintenir et renforcer sa procédure d'élaboration de plans de travail par pays, lesquels sont également nécessaires à ses procédures internes de reddition de comptes, et adapter ces plans à l'évolution des processus de programmation par pays des Nations Unies.

4. *Priorités nationales et prise en mains des opérations par les pays*

130. La première composante du processus général de programmation par pays consiste à déterminer les principaux enjeux et domaines prioritaires sur lesquels les gouvernements souhaitent concentrer leurs efforts de développement. Son élaboration relève essentiellement de la responsabilité des autorités nationales. La plupart des pays possèdent un système de planification et de programmation qui fournit les documents requis à intervalle régulier ainsi que les processus institutionnels et politiques nécessaires pour traduire ceux-ci dans la pratique. L'étude théorique des CNPMT indique que sur 66 rapports examinés, seuls cinq ne définissaient pas de priorités nationales.

131. Bien que cela suggère que la plupart des pays aient effectivement mis en place un système de planification et de programmation sous une forme ou une autre, la FAO devrait se préparer aux situations où tel n'est pas le cas. En l'absence de priorités nationales bien circonscrites, et notamment quand aucun domaine d'intervention prioritaire n'a été sélectionné, il est difficile et probablement inutile pour la FAO d'élaborer un CNPMT pour recenser les questions sur lesquelles elle fera porter ses efforts. Cela étant, comme nous l'avons vu dans la section précédente, le contextuel institutionnel actuel exige aussi que ces cadres soient établis dans le plus grand nombre de pays possible. À cet égard, il est à noter que l'étude théorique des CNPMT montre une très forte corrélation entre l'existence d'un cadre de priorités nationales solide et la qualité des CNPMT, chose que l'équipe d'évaluation a également constaté sur le terrain (voir chapitre IV).

132. Partant de là, il convient de déterminer quelle doit être la réaction de la FAO quand il n'existe pas de cadre de priorités nationales. Plusieurs pays comptant parmi les moins avancés (PMA) n'ont pas la capacité technique de mettre en place un système de planification et de programmation et ne possèdent pas de tradition en la matière. Le rôle historique de la FAO est de fournir l'appui technique permettant à ceux qui en ont besoin –et qui le souhaitent– d'élaborer une stratégie nationale ainsi que le programme correspondant dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire. Compte tenu de l'importance de cette stratégie nationale pour la planification interne de la FAO, cette coopération devrait devenir plus systématique et être davantage encouragée par l'Organisation.

RECOMMANDATION 8. Quand un pays ne dispose d'aucun système opérationnel de planification et de programmation, la FAO doit proposer son assistance technique pour élaborer un cadre national des priorités de développement dans le secteur de l'agriculture et les domaines connexes relevant de son mandat.

133. Parallèlement à cette recommandation, il convient de tenir compte de trois points supplémentaires. Le **premier point** est que le processus d'élaboration des CNPMT doit, pour réussir, comprendre des procédures bien articulées de façon à établir un dialogue constructif avec les autorités. Ces procédures devraient aider les pays à prendre en mains le processus stratégique de programmation, qui est un élément clé de l'efficacité de la mise en œuvre.

134. Le **deuxième point** est que l'un des principaux facteurs d'amélioration de la qualité des CNPMT est leur alignement sur les priorités nationales, comme l'a montré l'étude théorique.

135. Le **troisième point**, enfin, est lié à la capacité institutionnelle dont dispose la FAO aujourd'hui pour fournir l'assistance technique nécessaire à l'établissement de cadres de priorités nationales. La métasynthèse des évaluations précédentes et un rapport récent du Bureau de l'Inspecteur général confirment les informations recueillies lors de l'évaluation sur le terrain, selon lesquelles la FAO ne disposerait pas toujours sur place de suffisamment de ressources humaines ayant la formation et l'expérience nécessaires pour fournir cette assistance. La situation est très variable selon les bureaux, mais un grand nombre d'entre eux semblent ne pas avoir les capacités requises. Avec la décentralisation, et notamment une fois que tous les postes existants auront été pourvus, les bureaux régionaux et

sous-régionaux et les bureaux de pays devraient, en regroupant leurs capacités et en travaillant ensemble, être mieux placés pour aider les pays qui en ont besoin.

136. En outre, d'autres approches institutionnelles pourraient être adoptées. L'une des possibilités envisagées par l'équipe d'évaluation est que le Centre d'investissement de la FAO pourrait apporter son aide, à condition que celle-ci soit sollicitée suffisamment à l'avance. En effet, l'élaboration de grands programmes d'investissement pour la Banque mondiale a permis à ce centre d'acquérir une grande expérience de la fourniture de ce type d'assistance. Comme nous le verrons dans la section suivante, l'amélioration de la coordination des cycles de planification internes à la FAO ainsi que le renforcement des responsabilités générales des bureaux régionaux dans le processus de programmation par pays pourraient rendre cette collaboration institutionnelle à la fois réalisable et productive.

5. CNPMT et plans de travail par pays: nature, contenu et périodicité

137. Les directives de 2006 sur l'élaboration des CNPMT décrivent de façon suffisamment détaillée la nature et le contenu de ces cadres. Pourtant, ces sujets ont fait récemment l'objet de vastes débats en interne du fait de la réforme de la FAO et en raison des nouveaux défis et des nouvelles possibilités associés à la programmation par pays. L'équipe d'évaluation a donc examiné et analysé méticuleusement les informations recueillies et tenu compte des opinions des personnes interrogées sur les trois aspects cruciaux que sont la nature, le contenu et la périodicité des CNPMT et des nouveaux plans de travail par pays.

138. Bien que les nombreux points de vue exprimés se défendent tous et qu'un certain niveau de souplesse et d'ajustement soit indispensable dans chaque cas, l'équipe d'évaluation est parvenue à ce qu'elle considère comme un ensemble raisonnable de meilleures pratiques sur chacun de ces trois aspects. L'analyse repose sur six principales sources d'information: a) les vastes débats menés dans l'ensemble de l'Organisation, b) l'examen approfondi de la documentation consacrée au sujet par la FAO l'année dernière, c) les données probantes fournies par l'étude théorique des CNPMT, d) celles issues de la métasynthèse des évaluations précédentes, e) les réponses au questionnaire envoyé aux Représentants de la FAO et aux coordinateurs résidents des Nations Unies, et f) l'analyse, au moyen d'entretiens et de l'examen des documents publiés, de la façon dont certains autres organismes des Nations Unies abordent le problème.

A. Nature des CNPMT et des plans de travail par pays

139. Comme nous l'avons vu à la section II.3.B, les directives de 2006 indiquent que les CNPMT sont essentiellement des cadres stratégiques pour l'assistance fournie par la FAO au niveau des pays. Des documents récents décrivant le contenu et les modalités de mise en place du nouveau système institutionnel de planification et de programmation définissent aussi clairement ces outils comme des cadres stratégiques, une dénomination qui coïncide également avec la façon dont les nouvelles directives d'élaboration des PNUAD, publiées en janvier 2010 par les Nations Unies, caractérisent ces plans-cadres.

140. L'équipe d'évaluation souscrit à cette définition. Elle estime que les CNPMT doivent être des documents stratégiques concis et ciblés déterminant, avec le concours des autorités nationales et sur la base des priorités définies par celles-ci, les domaines dans lesquels la FAO peut être la plus utile compte tenu de son propre Cadre stratégique, lequel recense les avantages comparatifs de l'Organisation.

141. Les plans de travail par pays, quant à eux, sont des documents évolutifs plus détaillés qui décrivent les résultats d'activité au niveau des pays et les moyens nécessaires pour y parvenir. Ils développent de façon circonstanciée les projets et les activités de coopération technique, les ressources

disponibles ainsi que les activités et les produits qui doivent contribuer à la réalisation des résultats d'activité. Il devrait s'agir de «documents vivants», modifiés à mesure que de nouveaux projets ou de nouvelles activités sont approuvé(e)s et financé(e)s soit par les ressources propres de la FAO, soit au moyen de contributions volontaires fournies par d'autres organismes, des donateurs bilatéraux ou les gouvernements eux-mêmes. Cette description va dans le sens du système planifié qui stipule que les plans de travail peuvent et doivent être réexaminés tous les six mois.

142. L'articulation des CNPMT avec les plans de travail par pays nécessite l'examen de **trois questions**.

143. La **première question** est de savoir si tous les projets et activités d'assistance technique qui seront intégrés dans le plan de travail pour un pays donné doivent être alignés sur les priorités du CNPMT correspondant. L'équipe d'évaluation considère qu'il convient de répondre à cette question par l'affirmative, quelle que soit l'unité responsable du budget.

144. La **deuxième question** renvoie à la nécessité de prévoir dans la structure du plan de travail l'introduction de projets et d'activités non directement liés à l'assistance apportée au pays, comme les 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 la FAO 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).

145. La **troisième question** est liée à la nécessité de s'assurer que toutes les activités intégrées dans le plan de travail pour un pays ont été examinées et approuvées par le Représentant de la FAO, lequel devrait en outre assumer la coordination de toutes les activités de l'Organisation dans le pays.

RECOMMANDATION 9. 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. Toutefois, 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 la FAO 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, y compris celles dérivées des résultats d'activité du bureau de pays, du bureau régional/sous-régional et du Siège ainsi que celles susceptibles d'être introduites par la suite (voir ci-dessus) doivent être examinées et approuvées par le Représentant de la FAO, et leur mise en œuvre réalisée sous la responsabilité de celui-ci.

146. L'équipe d'évaluation souhaiterait soulever deux questions supplémentaires liées à la nature des CNPMT, qui peuvent être l'une comme l'autre quelque peu sensibles d'un point de vue politique.

147. La première se rapporte au cas où un pays particulier ne souhaite pas participer à l'élaboration du CNPMT. Suite à la réforme de la FAO, le CNPMT est, en tant que composante de la programmation par pays, une activité obligatoire et un élément nécessaire du processus institutionnel de programmation. Si un pays ne souhaite pas y prendre part, la FAO doit donc le remplacer par un exercice interne qui se rapproche autant que possible du processus idéal de programmation par pays.

148. La deuxième a trait au choix de l'interlocuteur gouvernemental le mieux placé pour examiner et choisir les domaines de coopération futurs. En d'autres termes, qui devrait signer le CNPMT au nom du gouvernement?

149. Dans la plupart des pays, la contrepartie désignée est depuis longtemps le Ministère de l'agriculture, ce qui pose deux problèmes: en premier lieu, dans la plupart des cas, le mandat de la FAO dépasse celui de ce ministère; en second lieu, et dans tous les cas cette fois, la planification et la gestion

des engagements budgétaires provenant des ressources nationales ou de l'APD sous le contrôle du gouvernement relèvent d'autres ministères ou organismes de planification. Lors des visites sur le terrain, plusieurs fonctionnaires ont fait observer que le partenaire compétent pour signer les CNPMT n'était pas le Ministère de l'agriculture mais un autre organisme.

RECOMMANDATION 10. Le Représentant de la FAO devrait être encouragé à rechercher la contrepartie de plus haut niveau au sein du gouvernement pour signer le CNPMT, tout en conservant le maximum de latitude pour prendre la décision finale, en consultation avec le gouvernement. L'équipe d'évaluation considère que cette situation devrait être analysée au cas par cas. À chaque fois, bien entendu, tous les ministères dont le mandat recoupe les domaines de travail de la FAO devraient être consultés. Cet aspect du processus devrait être clairement défini dans la section des nouvelles directives de programmation par pays consacrée aux CNPMT.

150. L'approbation des directives par le Comité du programme, procédure proposée à la section V.2, donnerait aux Représentants de la FAO l'autorité nécessaire pour agir avec suffisamment de souplesse.

B. Contenu des CNPMT

151. Bien que tout le monde s'accorde à dire que les CNPMT doivent être des documents concis et ciblés, les avis divergent quant à leur contenu. Après avoir longuement débattu du sujet entre eux et recueilli différentes suggestions sur le terrain, les évaluateurs estiment que quatre grandes questions doivent être examinées: a) à quel niveau de détail les effets directs doivent-ils être recensés et décrits dans les CNPMT? b) les CNPMT doivent-ils inclure des produits¹³? c) doivent-ils définir la stratégie de mise en œuvre des interventions de la FAO? et d) doivent-ils comporter des indications d'ordre budgétaire?

152. S'agissant de la **première question**, l'équipe d'évaluation estime qu'une fois les domaines prioritaires identifiés dans le CNPMT, il convient de définir aussi précisément que possible les effets directs escomptés tout en indiquant comment ceux-ci contribuent à la réalisation des résultats régionaux ou des résultats de l'Organisation. La description précise des effets directs escomptés permettra de déterminer des résultats d'activité crédibles et cohérents dans le plan de travail, et d'estimer le budget nécessaire pour y parvenir.

153. À propos de la **deuxième question**, l'équipe d'évaluation considère que les produits ne devraient pas être mentionnés dans les CNPMT. En effet, ces produits ne peuvent être décrits avec un niveau de certitude et de détail suffisant qu'une fois les projets et activités à inclure dans le plan de travail élaborés et le budget correspondant établi.

154. Concernant la **troisième question**, il importe de ne pas limiter le contenu des CNPMT à la seule définition des domaines prioritaires et des effets directs escomptés. Partant des fonctions essentielles de l'Organisation (ses avantages comparatifs d'un point de vue fonctionnel) et des conditions inhérentes aux différents pays, chaque CNPMT devrait décrire la stratégie générale de mise en œuvre jusqu'à un certain niveau de détail et déterminer les instruments auxquels il sera fait appel, tels que la formation, le transfert international de technologies, le renforcement des institutions ou l'aide à la formulation des politiques.

¹³ Les définitions des termes «produit» et «effet direct» sont très variables à la FAO comme ailleurs. Aux fins de ce rapport, nous adopterons celles, largement répandues, du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD-OCDE): **produit** – biens, équipements ou services qui résultent de l'action de développement; le terme peut s'appliquer à des changements induits par l'action qui peuvent conduire à des effets directs; **effet direct** – *ce que l'action doit accomplir ou a accompli à court ou à moyen terme*. En d'autres termes, les produits relèvent du responsable de la mise en œuvre: ce sont les biens et services issus des activités. Les effets directs échappent au contrôle direct du responsable de la mise en œuvre: ils constituent le premier niveau de l'impact, en partant de l'hypothèse qu'un produit ou un service aura un certain effet.

Compte tenu des implications du changement des conditions d'attribution de l'APD (voir section IV.5), ces deux derniers points paraissent fortement prioritaires.

RECOMMANDATION 11. Les CNPMT devraient décrire les effets directs escomptés de la manière la plus détaillée possible, mais ne devraient pas faire mention des produits. Ils devraient donner une description convaincante de la stratégie adoptée par la FAO pour mettre en œuvre ses activités de coopération, en tenant compte des fonctions essentielles et des principaux outils mentionnés dans le Plan à moyen terme pour chaque résultat de l'Organisation.

155. Enfin, l'équipe d'évaluation s'est intéressée de près à la **quatrième question**, très controversée, qui porte sur l'inclusion éventuelle de données budgétaires indicatives dans les CNPMT. Plusieurs arguments sont en faveur de cette inclusion, et, à titre informatif, il est à noter que les documents types du PNUAD comprennent de telles données.

156. Dans le cas de la FAO toutefois, au vu des capacités institutionnelles actuelles et de la place différente de l'Organisation au niveau des pays, l'équipe d'évaluation estime qu'une position intermédiaire serait plus appropriée, et suggère d'inclure autant que possible les données ci-après dans les CNPMT:

- a) estimation des ressources budgétaires indicatives permettant d'obtenir les effets directs escomptés;
- b) montant des contributions que la FAO entend prélever sur son propre budget (en tenant compte du Programme ordinaire, du Programme de coopération technique et des ressources extrabudgétaires existantes et quasi-certaines) pour chaque domaine prioritaire et effet direct escompté;
- c) montant des contributions que le gouvernement est disposé à affecter à chaque domaine prioritaire et effet direct escompté. Compte tenu de l'évolution actuelle des conditions d'attribution de l'APD, cet aspect revêt une importance particulière, car les pays peuvent être amenés à décider de l'affectation d'une part substantielle des contributions issues de donateurs bilatéraux.

157. Le principal avantage de cette structure est qu'elle oblige les principaux partenaires de l'accord à prendre des décisions précises sur les contributions budgétaires attendues, tout en fournissant des indications chiffrées sur les moyens nécessaires pour atteindre les effets directs escomptés, indications qui peuvent être utilisées pour définir et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation des ressources.

158. Pour être réalisable, cette proposition doit remplir plusieurs conditions: a) la FAO doit estimer les besoins budgétaires sur la base des effets directs escomptés, b) l'Organisation doit revoir la façon dont les fonds du Programme ordinaire (en particulier les fonds affectés au Programme de coopération technique) sont alloués actuellement, un sujet abordé plus en détail à la section V.7 ci-après, et c) le pays doit être prêt à prendre des engagements budgétaires au moins indicatifs sur un cycle de planification de quatre ans.

159. Au niveau des pays, les Représentants de la FAO seront bien entendu contraints dans bon nombre de cas, voire dans tous, de mener leurs discussions sur la mobilisation des ressources en parallèle avec les gouvernements et les donateurs. En outre, on peut se demander si les gouvernements fourniront vraiment les fonds promis. Quoiqu'il en soit, compte tenu de l'évolution prévue de l'APD dans un proche avenir, l'équipe d'évaluation pense que la proposition ci-dessus va dans la bonne direction en termes de programmation par pays.

160. Bien qu'il s'agisse là du contenu idéal des CNPMT, les évaluateurs estiment que cette proposition ne peut pas et ne doit pas être appliquée lors du prochain cycle de programmation qui débutera en 2012, avec le déploiement des plans de travail par pays. Elle nécessite en effet des capacités, des connaissances

et surtout une disponibilité dont la plupart des bureaux de pays de la FAO ne disposent pas pour le moment. Cette constatation ressort clairement de la synthèse des évaluations passées et des rapports récents du Bureau de l'Inspecteur général consacrés aux bureaux de pays et à la définition des priorités. En outre, la FAO devra peut-être passer par un processus institutionnel complexe pour modifier les procédures budgétaires relatives à ses programmes de coopération technique afin de les faire coïncider avec les recommandations de la présente évaluation.

161. Pour l'heure, les évaluateurs sont d'avis que la première priorité de l'Organisation devrait être de réussir la mise en œuvre du système général de planification, de programmation et de reddition de comptes (dont les plans de travail par pays font partie). Il est donc préférable, pour faciliter cette opération au cours du premier cycle de programmation, que l'institution veille à ne pas surcharger les très rares ressources humaines susceptibles d'apporter leur appui et de dispenser des formations en matière d'élaboration des programmes en général et de programmation par pays en particulier. Cela étant, pour progresser dans la direction souhaitée, il est également suggéré de concevoir quelques CNPMT complets à titre expérimental lors du premier cycle de programmation. Ces projets pilotes permettraient d'acquérir de l'expérience et de tester s'il est réellement possible et intéressant d'inclure ces éléments budgétaires indicatifs.

RECOMMANDATION 12. À terme, les CNPMT devraient chiffrer, à titre indicatif, les besoins en ressources permettant d'obtenir les effets directs escomptés, et faire état des engagements prévisionnels que la FAO et les pays hôtes sont disposés à consacrer à la conception d'activités dans les domaines prioritaires sélectionnés sur deux ans. Cependant, au vu des capacités limitées dont dispose l'Organisation actuellement, il est recommandé de ne pas inclure ces indications lors du premier cycle de programmation intégrant les plans de travail par pays (2012–13), sauf dans quelques cas pilotes menés à des fins d'apprentissage et de test. La décision finale sur le contenu détaillé des CNPMT devrait être prise en tenant compte des résultats et des enseignements tirés de ces expériences.

162. Dans l'idéal, deux autres éléments mériteraient de figurer dans le contenu des CNPMT si les circonstances le permettent et le demandent:

- a) Le premier est lié à la création d'équipes spéciales chargées d'élaborer des idées de projets et d'activités spécifiques dans les domaines de travail retenus, une procédure parfois utilisée dans les PNUAD. Si un gouvernement souhaite s'investir dans ce type de dispositif, le CNPMT doit alors définir explicitement la ou les équipes spéciales à mettre sur pied, leurs objectifs et leur mandat, ainsi que le calendrier de travail et les produits visés.
- b) Le deuxième renvoie à la proposition susmentionnée d'inclure des données budgétaires: si des donateurs bilatéraux souhaitent s'engager sur des priorités du CNPMT dont ils prennent l'initiative, celui-ci pourrait mentionner leur identité, les principales idées des projets convenus et le montant approximatif nécessaire à leur financement.

C. Cas particulier des activités d'urgence dans le contexte de la programmation par pays

163. Les activités dites «d'urgence et de réhabilitation» ont crû à un rythme très rapide ces dernières années, à la fois en valeur absolue et en proportion du portefeuille général d'activités de la FAO. Le phénomène est dû, en partie, à la grande quantité de ressources disponibles pour ce type d'intervention et à la définition assez large de la notion d'urgence adoptée par les donateurs. En outre, il s'observe plus fréquemment dans les pays où, pour des motifs politiques, les fonds consacrés au développement sont soumis à certaines restrictions.

164. Le concept d'«activités d'urgence» comprend donc des actions très diverses qui recouvrent plusieurs objectifs étroitement liés, et la terminologie employée pour désigner ces actions varie selon les institutions ou même selon les unités de la FAO. Il arrive aussi qu'elle dépende de la sensibilité des pays concernés. Sans prétendre détenir la vérité universelle, nous utilisons dans cette section la terminologie et les catégories suivantes:

1. **Préparation et réduction des risques.** Ces activités visent à atténuer les répercussions des catastrophes: préparation institutionnelle et opérationnelle, alerte rapide, évaluation des risques, renforcement de la résilience des systèmes, limitation des dégâts (par exemple, au moyen de barrages ou d'autres dispositifs de maîtrise de l'eau), etc.
2. **Secours humanitaire.** Cette catégorie regroupe les opérations dont l'objet est de sauver des vies: alimentation, médecine, installation d'abris (par opposition aux opérations de préservation des moyens d'existence, comme le remplacement des actifs) et autres types d'actions d'urgence, telles que le déplacement d'animaux en danger de mort.
3. **Réhabilitation et retour au développement.** Il s'agit ici des nombreuses activités (remplacement des actifs, par exemple) conçues spécifiquement pour clore la phase humanitaire et rétablir la situation d'avant-crise, et dont l'objet est de «reconstruire en mieux» et d'améliorer le bien-être des populations cibles à long terme. Aux stades les plus avancés de la réhabilitation, bon nombre de ces actions ne sont guère différentes des activités de développement classiques.

165. La FAO dispose d'avantages comparatifs clairs pour les activités des catégories 1 et 3. Elle peut aussi jouer un rôle limité de conseil pour celles de la catégorie 2, par exemple en fournissant des informations de référence et en recommandant le type d'aide alimentaire susceptible de faciliter le retour à l'auto-approvisionnement. Les entretiens menés par l'équipe d'évaluation et la consultation de multiples documents laissent penser que tout le monde ou presque est d'accord sur ce point.

166. Cela étant, la nature du financement, des urgences et des besoins habituellement liés à ces types de situations a rendu flou le partage des tâches avec d'autres organisations, en particulier avec le PAM. En outre, à la FAO, c'est en grande partie l'origine des fonds plutôt que le contenu des activités qui définit la classification de celles-ci en «activités d'urgence». Bien qu'il puisse exister des chevauchements limités avec d'autres sources de financement, la majeure partie des activités dites «d'urgence» sont financées par des contributions volontaires issues des corbeilles «humanitaires» et «d'urgence» de donateurs bilatéraux.

167. Selon les règles actuelles, toutes les activités d'urgence sont gérées par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE), au Siège, et non par les bureaux régionaux et sous-régionaux ou les bureaux de pays. La vitesse et la souplesse d'exécution nécessaires à de nombreuses activités de la catégorie 3 (et des rares activités de la catégorie 2 auxquelles la FAO pourrait participer) justifient que les responsables du budget se trouvent au Siège et que les activités elles-mêmes relèvent d'un ensemble différent de règles administratives. En outre, les décisions des donateurs relatives au financement des urgences sont souvent centralisées dans la capitale de leurs pays respectifs et négociées avec le Siège de la FAO à Rome.

168. Pour revenir à la question de la planification et de la programmation par pays qui nous préoccupe ici, ce système centré sur le Siège signifie que la planification des urgences a aussi été davantage centralisée, les Représentants de la FAO n'ayant été associés que d'assez loin au processus. La division TCE a organisé une cérémonie d'inauguration de son système de plans d'action dans les situations d'urgence, un outil de planification qui semble parti pour empiéter à la fois sur les CNPMT et sur les plans de travail par pays. Le plan d'action n'est pas défini comme un document de stratégie, mais plutôt comme un document de programmation qui se situe «entre le projet et la stratégie organisationnelle». Tout comme le CNPMT, il comprend une analyse de situation, la définition de priorités et des travaux de planification. Il débouche sur l'établissement d'un cadre logique et d'un plan d'activité comportant une liste d'activités et de produits chiffrés de manière approximative (plus ou moins sur le modèle du plan de travail par pays).

169. Il est intéressant de noter que cette initiative a été lancée au moment où TCE déployait des efforts semble-t-il importants pour mieux intégrer ses activités d'urgence dans les processus généraux de programmation et de gestion des bureaux de pays. Les directives d'établissement des plans d'action stipulent que ceux-ci seront un «outil majeur de mobilisation de fonds» et qu'ils devraient «faire partie intégrante des CNPMT». Les plans de travail par pays ne sont pas pris en compte dans ces directives, car ils n'existent pas encore dans la réalité. Toutefois, le calendrier de six mois à deux ans prévu pour la mise en place des plans d'action et le lien que ceux-ci sont censés assurer «entre les résultats des projets et ceux de l'Organisation» impliquent un certain chevauchement.

170. Sachant que le CNPMT est un cadre stratégique de programmation qui définit uniquement les domaines prioritaires de la collaboration de la FAO avec un pays particulier, les évaluateurs estiment qu'il conviendrait, dans les pays où une catastrophe naturelle ou une autre crise risque de se produire (c'est-à-dire dans tous ou presque), de consacrer l'un de ces domaines aux questions d'urgence, si les autorités nationales en sont d'accord. Les domaines précis d'intervention ou les régions à sélectionner, notamment, pourraient être déterminés au vu de l'historique des activités en question dans le pays, en suivant l'approche examinée avec le gouvernement et approuvée par celui-ci.

171. S'agissant des plans de travail par pays, il semblerait judicieux d'y ajouter toutes les activités «d'urgence» (gérées par TCE) qui sont en cours de mise en œuvre ainsi que celles prévues avec certitude et dont le financement est déjà acquis, étant entendu que, comme toutes les activités figurant dans ce type de plan, elles seraient coordonnées par le Représentant de la FAO en place.

172. Il est donc nécessaire de poursuivre la discussion et de prendre les décisions manquantes sur les moyens et les outils qui permettent d'inclure pleinement les activités d'urgence dans le processus de programmation par pays en général, et dans les CNPMT ou les plans de travail par pays en particulier. Pour sa part, l'équipe d'évaluation ne voit pas de conflit ni d'obstacle susceptibles d'empêcher l'intégration de ces activités dans les CNPMT ni dans les plans de travail par pays.

RECOMMANDATION 13. Les divisions TCE, TCS/TCD et OSP devraient étudier ensemble les politiques régissant l'intégration des activités d'urgence dans les CNPMT et les plans de travail par pays. L'équipe d'évaluation n'a trouvé aucune raison de maintenir, par principe, un système distinct pour programmer des opérations d'urgence par ailleurs identiques. L'examen conjoint mené en interne devrait également permettre de déterminer s'il est nécessaire de définir des critères et des conditions spéciales afin de prévoir d'éventuelles exceptions. La FAO devrait se servir de cet examen pour analyser la relation et l'articulation entre la planification et les activités d'urgence d'une part et le système de gestion axée sur les résultats de l'autre, et en particulier pour étudier comment les activités d'urgence devraient définir leur contribution aux résultats d'activité, à tous les niveaux, mais notamment à l'échelon des pays.

173. Ces conclusions ne tranchent pas la question de l'application de règles de gestion spécifiques aux activités d'urgence, un sujet qui dépasse le mandat de la présente évaluation, mais qui a récemment fait l'objet de l'Évaluation des capacités opérationnelles de la FAO dans les secours d'urgence.

174. La deuxième question dont il faut tenir compte est la relation entre les activités d'urgence de l'institution et le programme d'urgence du système des Nations Unies dans les différents pays. Les Nations Unies disposent d'un mécanisme de coordination distinct de celui des PNUAD, auxquels il est toutefois étroitement lié, qui relève généralement de la responsabilité du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA). Sachant que les activités d'urgence, plus que toute autre activité de coopération, nécessitent une coordination étroite entre tous les organismes des Nations Unies, la FAO doit participer activement à l'organisation des secours et au système de modules d'action groupée dans chaque pays et au niveau régional. Dans tous les cas, cette coordination sous les auspices de l'OCHA ne semble pas faire obstacle à la recommandation invitant à intégrer la planification et la programmation des activités d'urgence de la FAO dans les processus de programmation par pays.

D. Périodicité

175. Jusque-là, les CNPMT ont été élaborés à mesure que l'occasion se présentait dans les différents pays. Bien que leur cycle n'ait pas été clairement arrêté, notre analyse des expériences menées fait ressortir que 85 pour cent de ces plans portaient sur une période de quatre ou cinq ans.

176. L'équipe d'évaluation estime que la durée et le calendrier d'élaboration des CNPMT sont des questions très importantes qu'il faudrait définir plus précisément.

177. De façon générale, comme pour les nouveaux PNUAD, la règle devrait être de synchroniser ces cadres avec le cycle de planification du pays concerné, qui, dans bien des cas, sera lié au cycle électoral et aux changements de gouvernement dans la mesure où ceux-ci sont souvent l'occasion de définir des perspectives, des stratégies de développement et des priorités nouvelles. Cette synchronisation implique que les CNPMT dureraient entre quatre et six ans, en incluant le cas échéant un examen à mi-parcours et un réajustement. Si le contexte international ou national subit des transformations majeures, un examen intermédiaire supplémentaire pourrait s'avérer nécessaire. Cette périodicité des CNPMT coïnciderait également avec celle des nouveaux PNUAD. Comme indiqué ci-dessus dans la recommandation 6, l'équipe d'évaluation estime que la FAO devrait débiter le processus préparatoire un peu avant l'établissement du PNUAD, de façon à être techniquement prête à participer aux discussions avec l'équipe de pays des Nations Unies.

178. Le système présenterait ainsi deux avantages évidents. En premier lieu, il permettrait à la FAO de planifier et d'allouer les ressources humaines et financières nécessaires pour appuyer la formulation des CNPMT en temps voulu. En second lieu, il conduirait à travailler avec les nouveaux gouvernements à leurs débuts, ce qui augmenterait les chances d'établir un dialogue constructif et de bénéficier d'une écoute attentive, la FAO étant perçue comme apportant aux pays des informations et des idées pour les accompagner dans le renforcement de leurs priorités et de leurs politiques agricoles futures. Comme nous le verrons dans la section suivante, l'équipe d'évaluation considère que l'organisation et le suivi de ce cycle général de planification devraient compter parmi les principales responsabilités des représentants régionaux de la FAO.

RECOMMANDATION 14. La périodicité des CNPMT devrait être synchronisée avec le cycle de planification du pays hôte, et donc aussi avec celui des nouveaux PNUAD. Il conviendrait de réaliser un examen à mi-parcours du document et d'y apporter des ajustements, le cas échéant. En cas de bouleversement majeur du contexte international, du Cadre stratégique de la FAO ou des politiques et orientations stratégiques nationales, un examen intermédiaire du CNPMT pourrait également être envisagé.

6. *Programmation par pays: organisation et responsabilités institutionnelles*

179. Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, le processus complet de programmation par pays comporte trois phases distinctes. Si la première relève pour l'essentiel de la responsabilité du gouvernement hôte, les deux autres incombent principalement à la FAO et s'inscrivent dans son cadre général de planification et de programmation: a) élaboration des CNPMT et b) établissement des plans de travail par pays; ce dernier point sera effectif en 2012.

180. L'organisation institutionnelle de ce processus de programmation et la répartition des responsabilités entre les différentes unités sont des questions cruciales. Elles le sont d'autant plus que l'étude théorique et le travail sur le terrain ont montré que la qualité de la programmation par pays n'avait pas répondu aux attentes. Deux grandes questions appellent une réponse:

- a) Qui doit avoir la responsabilité première sur le terrain d'organiser la programmation par pays?
- b) Qui doit être chargé au Siège d'intégrer cette programmation dans le processus général de planification et de programmation de la FAO?

181. S'agissant de la **première question**, il faut noter qu'à un certain point, et conformément aux directives de 2006, l'élaboration des CNPMT a été confiée aux Représentants de la FAO (à quelques exceptions près). En dépit de cette règle générale, il ressort de nos diverses investigations que différents modèles organisationnels ont en fait été utilisés. Ainsi, dans les pays où la FAO n'a pas de Représentant comme en Europe orientale et dans la région d'Asie centrale, le personnel des bureaux régionaux et sous-régionaux a joué un rôle majeur. Dans d'autres pays, le travail effectif a été confié à des consultants externes, sous la supervision du Représentant de la FAO.

182. Cette organisation *ad hoc* des CNPMT a été une réponse rationnelle et probablement inévitable à la situation particulière de chaque pays et à la nécessité d'employer les rares ressources humaines disponibles pour cette tâche. Elle fait également écho à la séparation totale des procédures de gestion en vigueur à la FAO pour allouer et suivre les fonds issus du Programme ordinaire et du Programme de terrain.

183. Il en résulte que les documents élaborés présentent des différences considérables en termes de qualité, de longueur et de contenu, ou encore de participation des gouvernements au processus. Ce système hétérogène doit être corrigé et remplacé par un processus type susceptible d'offrir une qualité constante.

184. En outre, il est important de rappeler que, dans le contexte de la réforme de la FAO, les CNPMT sont un élément central du nouveau système de planification et de programmation. Ils nécessitent des capacités pour négocier avec les autorités nationales et un certain sens de la diplomatie, mais aussi des capacités techniques et une expérience de la planification. La personne chargée de leur élaboration doit être très bien informée et connaître en détail les capacités institutionnelles et les avantages comparatifs de l'Organisation.

185. Par ailleurs, la programmation par pays de l'institution est également devenue un instrument clé de la collaboration entre la FAO et les autres membres des équipes de pays des Nations Unies, comme le requéraient les PNUAD et les initiatives Unis dans l'action. Cette fonction s'est donc transformée en une activité compliquée et très exigeante.

186. Les évaluateurs en concluent qu'il est excessif et par trop optimiste d'espérer que les Représentants de la FAO puissent assumer seuls ces responsabilités complexes, et ce pour deux raisons principales.

187. Premièrement, la plupart d'entre eux n'ont pas de formation ni d'expérience en matière de planification et de programmation, et ne maîtrisent pas les outils d'analyse nécessaires pour élaborer un CNPMT. Ce problème est encore aggravé lorsqu'un pays a besoin d'une aide substantielle de la FAO pour établir son propre processus de planification et définir ses priorités.

188. Cette situation a été rapportée et vivement débattue dans plusieurs documents institutionnels récents. Par exemple, l'analyse des représentations de la FAO réalisée dernièrement par le Bureau de l'Inspecteur général souligne non seulement leurs capacités de planification limitées, mais aussi le manque de vision stratégique du rôle que la FAO pourrait jouer dans le pays. Ce constat se retrouve aussi régulièrement dans les évaluations de pays, comme l'a montré notre rapport de métasynthèse.

189. Deuxièmement, les Représentants de la FAO ne sont pas toujours aussi bien informés qu'ils pourraient l'être sur l'institution: avantages comparatifs de l'Organisation, compétences techniques disponibles ou réflexion sur les sujets d'actualité pour lesquels la FAO doit assumer activement sa mission de plaidoyer. Là encore, ce problème est relevé et développé dans le rapport d'audit susmentionné.

190. Ces faiblesses institutionnelles et ces problèmes de dotation en personnel des bureaux de pays sont souvent particulièrement marqués là où la première composante de la programmation par pays, à savoir l'établissement d'un cadre de priorités nationales, n'a pas été mise en place. Dans ces cas, nous avons suggéré à la FAO de fournir une assistance technique pour aider le pays dans sa démarche. Cette activité demande énormément de connaissances spécialisées et une grande expérience pratique dans les domaines de l'élaboration des politiques, de la planification et de la programmation.

191. Quand des fonds sont disponibles, les Représentants de la FAO font appel à des consultants externes pour renforcer les capacités de leur bureau. Cette solution est appropriée à la situation présente et pourrait être utilisée avec prudence à l'avenir. Cependant, il est à noter qu'elle est aussi l'une des principales sources d'hétérogénéité des approches, des cadres théoriques et des outils d'analyse.

192. La **deuxième question** découle d'une observation effectuée à l'occasion du travail sur le terrain, au sujet des orientations et de l'appui fournis par le Siège. Souvent, ce soutien n'a pas été aussi opportun et efficace qu'il aurait dû l'être, ce qui s'explique en partie par l'ambiguïté et le chevauchement apparent des responsabilités des différentes unités de la FAO. Dans la structure actuelle (réformée), les responsabilités d'appui à la programmation par pays sont partagées entre:

- OSP, qui a la charge générale de la programmation à l'échelle de la FAO, y compris de l'établissement des plans de travail jusqu'au niveau des pays, et de la mobilisation des ressources;
- TC, responsable des CNPMT et notamment de l'élaboration des directives, de l'appui, du suivi et de la mobilisation des ressources;
- les départements techniques, chargés des aspects techniques de l'assurance qualité; et
- les bureaux régionaux et leurs antennes sous-régionales, qui assurent l'appui technique et opérationnel.

En outre, TCE est responsable de la rédaction des plans d'action d'urgence qui devrait, selon nous, être intégrée dans le processus unifié de programmation par pays (voir recommandation 13).

193. Nous avons déjà eu l'occasion de souligner que la programmation par pays doit être considérée comme un processus unique. Les liens entre ces différentes unités et leurs responsabilités dans ce domaine doivent donc être clarifiés et rationalisés (comme nous le recommandons également à la section V.2 ci-dessus, et à la section V.7 ci-après pour les aspects liés à la mobilisation des ressources).

194. À cet égard, il est important de tenir compte du fait que le Plan d'action immédiate attribue à OSP la responsabilité de la planification stratégique ainsi que celle de la répartition des crédits budgétaires et des fonds extrabudgétaires. Le Plan d'action immédiate met également l'accent sur la décentralisation, en renforçant considérablement les bureaux régionaux et en particulier les représentants régionaux, et en créant ou en consolidant les bureaux sous-régionaux. Ces changements bâtissent une nouvelle structure institutionnelle autour des bureaux de pays et offrent de nouvelles possibilités d'organisation pour résoudre le problème qui nous préoccupe ici.

195. L'équipe d'évaluation estime que l'élaboration des CNPMT relève essentiellement des Représentants de la FAO. Cela étant, pour remédier aux limites institutionnelles susmentionnées, les bureaux régionaux devraient être principalement chargés d'organiser l'appui technique, le suivi et l'assurance qualité des activités de programmation par pays. Ces bureaux auraient les responsabilités suivantes:

- a) Établir et suivre le calendrier d'élaboration des CNPMT de la région en fonction du cycle de planification de chaque pays.
- b) Déployer, avec le concours des bureaux sous-régionaux, les ressources humaines nécessaires pour apporter un soutien technique au Représentant de la FAO et appuyer le processus de programmation par pays. Bien que ses capacités demeurent insuffisantes, le personnel technique des bureaux sous-régionaux et régionaux devrait être en mesure de mettre au service des Représentants de la FAO son expérience, ses compétences et sa connaissance des outils d'analyse dans les divers domaines requis. Ce personnel disposera également de plus d'informations institutionnelles, indispensable pour permettre à la FAO d'assumer sa mission générale de plaider pendant les négociations avec les gouvernements et pour planifier l'appui technique à obtenir des bureaux régionaux et du Siège.
- c) Assurer la coordination de l'assurance, de l'examen et du suivi de la qualité.

196. Le niveau et le type d'appui que les bureaux régionaux devront fournir aux Représentants de la FAO dépendront des capacités respectives des bureaux de pays et des conditions propres à chaque pays. Les bureaux régionaux seront chargés d'évaluer les besoins et de décider avec chaque Représentant de la FAO de la nature et du contenu de l'appui technique nécessaire.

197. Au sein de chacun d'eux, l'organisation et le suivi techniques de la programmation par pays incomberont pour l'essentiel à une équipe qui devrait être composée des cadres fonctionnels appropriés, par exemple: le chargé principal de la programmation sur le terrain, les chargés de politiques concernés, le fonctionnaire responsable des fonds PCT (poste nouveau au sein des bureaux régionaux), le spécialiste du programme et du budget et le fonctionnaire chargé de suivre les bureaux de pays (autre poste nouveau des bureaux régionaux). Cette équipe sera surtout en relation avec OSP au Siège, car ce bureau est le principal responsable des questions institutionnelles de programmation et de gestion des ressources, avec l'aide des unités TC compétentes.

198. Les bureaux régionaux risquent d'avoir des difficultés à faire face à la charge de travail supplémentaire occasionnée par leurs nouvelles responsabilités. Les visites des bureaux régionaux et sous-régionaux réalisées par l'équipe d'évaluation et les constatations du rapport du Bureau de l'Inspecteur général le montrent clairement. La haute direction de la FAO doit analyser la situation attentivement et déterminer les moyens nécessaires pour renforcer progressivement et durablement les différents bureaux régionaux en fonction des besoins propres à chaque région. Ces bureaux devront donc être dotés des ressources humaines et budgétaires leur permettant de fonctionner et d'assumer leurs nouvelles tâches.

RECOMMANDATION 15. Les bureaux régionaux (et leurs antennes sous-régionales) 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. Ils devraient notamment être chargés de veiller à ce que la production des CNPMT respecte les délais du cycle de planification convenu et les procédures approuvées. La FAO devrait formaliser ces nouvelles responsabilités et faire en sorte que le budget de fonctionnement et les ressources humaines des différents bureaux régionaux (et de leurs antennes régionales) leur permettent de les assumer.

7. Financement du processus de programmation aux niveaux des pays et des régions

199. La réforme de la FAO a entraîné, entre autres choses, une intensification des activités de programmation de l'Organisation, ce qui va augmenter considérablement le temps de travail, et donc le financement, nécessaire. Cette tendance se vérifie particulièrement dans le cas de la programmation par pays, avec deux types d'implications différentes qu'il convient d'analyser.

200. Le premier problème de financement tient aux besoins liés à l'élaboration des différentes composantes de la programmation par pays.

201. Jusqu'à présent, aucune décision n'a été prise sur la question de l'octroi de fonds aux Représentants de la FAO pour les activités de programmation par pays. Il n'existe d'ailleurs pas de ligne de financement affectée à cette fonction dans le Programme ordinaire. Dans la plupart des cas, les Représentants de la FAO ont utilisé la petite somme qui leur était allouée sur les crédits sans affectation du Programme de coopération technique (appelée «Fonds du PCT») et qui s'élevait à 100 000 USD par an (200 000 USD par exercice biennal). Nos études documentaires tendent à montrer que l'élaboration des CNPMT a entraîné un décaissement de 45 000 USD en moyenne, et de près de 180 000 USD au maximum. Ajoutons qu'il est assez évident que le Fonds du PCT, qui provient de ressources destinées à appuyer l'assistance technique, ne constitue pas la source de financement la plus appropriée pour une activité de gestion.

202. L'élaboration des CNPMT et des plans de travail par pays correspondants (à compter de 2012) nécessitera encore plus de fonds pour couvrir le coût des services d'appui fournis par les bureaux sous-régionaux ou régionaux et, dans certains cas, pour embaucher un consultant. La FAO devra trouver le moyen d'allouer des fonds pris sur le budget du Programme ordinaire pour faire face à ces coûts.

203. D'autre part, si un pays hôte n'a pas élaboré de cadre de priorités nationales approprié, il sera nécessaire de mettre sur pied et de financer des activités d'assistance technique beaucoup plus lourdes. Dans ce cas, d'importants fonds seront nécessaires. L'équipe d'évaluation considère que pour mettre en place un processus viable de programmation par pays sous la direction des bureaux régionaux, ces derniers doivent disposer de ressources susceptibles d'être allouées à ce type d'activités, et en particulier à celles permettant d'aider les pays qui en ont besoin à mener à bien la première phase de programmation (élaboration du cadre de priorités nationales).

204. Si la programmation par pays est organisée de manière à suivre les cycles de planification des gouvernements, comme le recommande cette évaluation, les ressources nécessaires pour toutes ces activités pourraient être estimées et prévues dans chaque cycle budgétaire. Ces fonds seraient alloués au bureau régional, qui les affecterait ensuite selon les besoins aux différents pays pour couvrir leur processus de programmation, en en conservant une partie pour financer son propre processus de programmation et celui des bureaux sous-régionaux.

RECOMMANDATION 16. Dans chaque PTB, la FAO devrait allouer un montant forfaitaire pris sur le budget du Programme ordinaire à chaque bureau régional, qui l'utiliserait pour financer les processus de programmation au niveau des pays et de la région pendant le cycle budgétaire correspondant.

205. Le second problème de financement, plus complexe, dépasse légèrement le cadre des activités de programmation par pays.

206. La FAO, comme certaines autres institutions spécialisées des Nations Unies, ne peut affecter que très peu de ressources au titre de son budget ordinaire à la mise en œuvre d'activités de terrain dans les domaines prioritaires sélectionnés au cours du processus de programmation. S'agissant de la programmation par pays en particulier, cette limitation a été évoquée dans un certain nombre de pays comme constituant un obstacle majeur, qui remet en question l'utilité même de ce type de programmation. Bien que les objectifs de la programmation par pays soient plus larges et répondent à plusieurs besoins propres à l'Organisation, cet argument mérite d'être entendu.

207. Dès lors que la FAO élabore un système complet de planification et de programmation, couvrant l'ensemble de l'Organisation jusqu'au niveau des pays, les décisions d'ouverture de crédits budgétaires pour l'ensemble des activités d'assistance technique, y compris les projets de terrain, passeront pour la plupart par ce système. À l'heure actuelle, une partie non négligeable des ressources du Programme ordinaire utilisées pour les activités de terrain est gérée au moyen d'un fonds spécial appelé Programme de coopération technique (PCT) et régi par des règles et des critères spécifiques.

208. L'équipe d'évaluation constate que, dans le contexte institutionnel de l'après-réforme, qui applique de nouvelles règles détaillées aux ouvertures de crédits et à la programmation, ce système parallèle d'affectation de ressources du Programme ordinaire aux activités de terrain par le biais du PCT fait double emploi. Il faudrait au contraire que les fonds actuels du PCT (comme tous les autres fonds du Programme ordinaire disponibles pour des activités au niveau des pays et tous les fonds extrabudgétaires sans affectation, ou dont l'affectation est uniquement indicative) soient gérés conformément aux règles et procédures établies dans le système de programmation de l'Organisation.

209. Cela permettrait d'utiliser des fonds du Programme ordinaire comme crédits de départ, et de bénéficier d'un financement minimal mais assuré des activités d'assistance technique dans les domaines arrêtés avec le gouvernement. La FAO pourrait ainsi marquer son engagement ferme à agir dans les domaines convenus et en outre attirer des financements supplémentaires de la part des gouvernements ou d'autres donateurs intéressés. Cette proposition permettrait d'inclure dans les CNPMT les chiffres indicatifs de la contribution de la FAO aux domaines d'action retenus, comme cela a été recommandé dans une précédente section (V.2).

RECOMMANDATION 17. La FAO devrait affecter aux bureaux régionaux des crédits disponibles dans le budget de son Programme ordinaire pour des activités de terrain, afin d'appuyer les domaines d'action prioritaires sélectionnés dans le cadre du CNPMT de chaque pays. Dans le nouveau contexte institutionnel de programmation à l'échelle de l'Organisation, le système de règles spécifiques associé au PCT semble inutile. Il serait 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. Les fonds du PCT relèvent déjà de la responsabilité des bureaux régionaux depuis janvier 2010. L'affectation de ces ressources au niveau des pays pourrait être formalisée au moyen des plans de travail par pays. Le secrétariat de la FAO doit se tourner vers ses organes directeurs pour rechercher une solution appropriée.

8. *Programmation par pays et mobilisation des ressources*

210. Avant la réforme, le financement des activités de base de la FAO reposait uniquement sur les «contributions mises en recouvrement» destinées au Programme ordinaire. La comptabilisation, le suivi et l'établissement des rapports relatifs à ces fonds (à l'exception de ceux affectés au PCT) étaient sous la responsabilité du Bureau du programme, du budget et de l'évaluation (PBE), dont le Service du programme et du budget est devenu depuis OSP. La deuxième ligne de financement de l'Organisation était (et est toujours) constituée par les fonds extrabudgétaires, ou «contributions volontaires», qui relevaient du Département de la coopération technique (TC).

211. Depuis la réforme, la FAO dispose désormais d'un «budget intégré» unique incluant les fonds du Programme ordinaire et les fonds extrabudgétaires, dont l'affectation est décidée par OSP, bien que TC ait conservé de nombreuses fonctions liées aux fonds extrabudgétaires. Parmi d'autres unités au sein de TC, le Service des opérations et de la mobilisation de ressources (TCSR) reste l'unité chargée de mettre en œuvre la «stratégie de mobilisation des ressources» qui doit être élaborée et suivie par OSP. À ce titre, TCSR est censé superviser et appuyer les activités de mobilisation des ressources élaborées par les Représentants de la FAO.

212. Tout en gardant la perspective de l'Organisation à l'esprit, il convient d'analyser la relation entre programmation par pays et mobilisation des ressources à trois niveaux: pays, régions et Organisation.

A. Au niveau des pays

213. L'un des objectifs de la programmation par pays, et l'une des fonctions qui lui sont associées dans les directives relatives aux CNPMT de 2006 et d'autres documents, est de faciliter et d'intensifier la mobilisation des ressources au niveau des pays. C'est un point important, car cette activité a été non seulement l'une des principales préoccupations de la direction de la FAO, mais aussi l'une des tâches qui ont progressivement accaparé de plus en plus l'attention et le temps des Représentants de la FAO.

214. Dans un certain nombre de pays, la mise en œuvre directe de projets, financée par des fonds bilatéraux ou par le gouvernement (soit sur ses ressources propres, soit par l'acheminement de contributions de donateurs), est devenue la principale activité de la FAO sur le terrain, ou du moins la plus évidente et la plus importante, ainsi que la face la plus visible des bureaux de la FAO dans ces pays. Cette visibilité donne la mesure des bons résultats obtenus par certains bureaux en matière de mobilisation de ressources.

215. L'élaboration, pour un pays donné, d'un cadre stratégique (CNPMT) définissant sans ambiguïté les domaines d'action convenus entre le gouvernement et la FAO constitue un instrument utile pour attirer l'attention des donateurs et faciliter le recensement des possibilités de collaboration. L'équipe d'évaluation a recueilli de nombreux commentaires confirmant cette perception lors de ses entretiens sur le terrain avec des donateurs. En outre, dans le contexte de la Déclaration de Paris, la programmation par pays pourrait se révéler précieuse pour mobiliser des ressources dans un cadre plus stratégique et davantage ciblé sur les activités d'assistance technique, dont la valeur et l'impact sont plus importants et qui s'accordent mieux avec les principes de cette déclaration.

216. Cette fonction importante du CNPMT pourrait être considérablement développée si des donateurs et d'autres partenaires potentiels étaient adroitement consultés pendant la phase de formulation et si leurs priorités et programmes étaient pris en compte par le gouvernement concerné et la FAO au moment où ceux-ci déterminent les domaines dans lesquels l'Organisation concentrera son activité d'assistance technique.

217. L'équipe d'évaluation s'est penchée sur cette question pour tenter de recenser, dans l'optique de la programmation par pays, les actions susceptibles d'accroître la capacité de la FAO à attirer des ressources vers l'agriculture et les enjeux connexes entrant dans le mandat de l'Organisation. Une première constatation est que la stratégie à adopter varie considérablement d'un pays à l'autre selon les conditions et situations locales. En outre, ces conditions évoluent très rapidement, à la fois au sein de la FAO, en raison du processus de réforme, et hors de l'Organisation, dans l'environnement de l'APD.

218. Cet environnement est passé par différents cycles au fil des années. Aujourd'hui, suite à la Déclaration de Paris, au Programme d'action d'Accra et aux décisions prises par la plupart des donateurs consécutivement à ces textes, on constate des changements majeurs, quoique progressifs, dans les méthodes et procédures de gestion du financement international de la coopération technique. Comme nous l'avons vu plus haut, la FAO devra suivre de près cette question, en adaptant en permanence ses propres procédures à ces mutations.

219. Dans ce contexte, les cinq points ci-après apparaissent particulièrement pertinents pour repenser la stratégie de mobilisation de ressources de la FAO.

- a) L'un des principaux volets de la réforme de la FAO vise à rétablir les caractéristiques qui font de l'Organisation une institution spécialisée dont le cœur d'activité est la fourniture d'une assistance technique de haut niveau à la communauté internationale. Cela implique de concentrer les efforts sur les questions qui ont une forte pertinence au niveau international, sont liées aux problèmes de gouvernance mondiale et ont un intérêt stratégique pour le développement durable. Dans ce nouveau contexte institutionnel, la mise en œuvre de projets de terrain servant les priorités de donateurs bilatéraux et requérant d'importantes capacités de gestion et d'exécution ne doit pas être un objectif central des stratégies de mobilisation des ressources. La gestion de projets ne figure pas au nombre des fonctions essentielles de la FAO et ne devrait pas être son principal axe de travail au niveau des pays.
- b) Les priorités des donateurs intégrées à un stade trop précoce de la programmation par pays, c'est-à-dire lors de l'identification des principaux objectifs de développement dans le contexte du pays et du choix des grands domaines d'action de la FAO, sont susceptibles de parasiter et d'infléchir les résultats du processus. L'un des principaux atouts de celui-ci, à savoir donner aux pays la possibilité de mettre en avant leurs propres vision et perspectives, s'en trouverait menacé. Cela s'applique non seulement aux programmes qui seront exécutés dans les pays, mais aussi à l'influence que ces derniers pourront avoir sur les questions de fond que la FAO intégrera dans ses propres objectifs stratégiques et domaines prioritaires lors de son processus de planification.
- c) La Déclaration de Paris énonce avec force que ce sont les priorités et la vision des pays bénéficiaires qui doivent guider les priorités et l'orientation générale des activités de coopération internationale; et que les pays bénéficiaires doivent être responsables de l'exécution des projets et activités financés. Cette décision importante est en cours d'application au moyen des procédures de soutien budgétaire direct et d'approche sectorielle qui sont maintenant adoptées par de nombreux donateurs dans un nombre croissant de pays. Les pays sont incités à mettre les projets en œuvre à travers leurs propres structures institutionnelles ou des entités nationales indépendantes, y compris des ONG nationales et internationales.
- d) Du fait de ces décisions, ainsi que des réformes en marche dans le système des Nations Unies, un certain nombre de donateurs bilatéraux considèrent désormais que les institutions spécialisées de l'ONU devraient se focaliser sur les activités d'assistance technique et ne plus participer directement à l'exécution de grands projets de terrain. Cette prise de position a été confirmée par un certain nombre de donateurs avec lesquels l'équipe d'évaluation s'est entretenue. Toutefois, si cette règle

peut être rapidement appliquée dans les pays disposant de capacités de mise en œuvre bien développées, elle ne pourra l'être que sensiblement plus lentement dans de nombreux autres.

- e) Dans l'environnement de coopération internationale actuel, la majeure partie des fonds disponibles, à l'exception notable des fonds de secours, sont soit acheminés par la voie du soutien budgétaire direct et du soutien sectoriel au niveau des pays, soit versés aux Nations Unies de façon centralisée pour renforcer le processus Unis dans l'action (c'est-à-dire le guichet de financement élargi pour les OMD), soit encore négociés par le Siège directement avec les capitales des pays donateurs. De ce fait, les fonds directement affectés aux activités de terrain par des ambassades ou des organismes de coopération et susceptibles d'être immédiatement utilisés par les bureaux décentralisés de la FAO pourraient progressivement se raréfier.

220. Dans ce nouvel environnement, la programmation par pays en général et les CNPMT en particulier prennent une dimension instrumentale dans la mobilisation de ressources au niveau des pays. Les CNPMT n'apparaissent pas à l'équipe d'évaluation comme très performants pour obtenir des financements bilatéraux directement, par des négociations avec les donateurs au niveau des pays. D'ailleurs, compte tenu de leur dimension stratégique, ces documents ne doivent pas être trop fortement influencés par les intérêts des donateurs en cas de divergence de ceux-ci avec les priorités des pays, même si, comme nous l'avons mentionné au paragraphe 112b, une certaine souplesse est souhaitable dans la mobilisation des ressources au niveau des projets/activités. En revanche, les CNPMT pourraient se révéler très utiles pour attirer des financements bilatéraux indirectement, par le biais de négociations avec les gouvernements nationaux et leurs institutions, lesquels sont déjà responsables de ces fonds et seront progressivement renforcés dans ce rôle. Cette activité devrait compter au nombre des principales responsabilités des Représentants de la FAO en matière de mobilisation de ressources.

RECOMMANDATION 18. Le processus d'élaboration des CNPMT des différents pays devrait être protégé d'une influence excessive des priorités et intérêts potentiels des donateurs. Le principal objectif de la programmation par pays est d'établir un dialogue constructif avec les autorités gouvernementales afin de sélectionner, d'un commun accord, les domaines prioritaires dans lesquels la FAO a le plus à apporter (sans sortir de son propre cadre stratégique) en termes d'assistance technique de haut niveau et de renforcement des capacités.

221. Ces accords de collaboration pourraient être pour les pays un moyen d'affecter les ressources reçues de leurs donateurs au titre du soutien budgétaire et de les utiliser pour appuyer les activités d'assistance technique de l'Organisation.

B. Au niveau des régions

222. Des CNPMT bien conçus, suivis d'un processus efficace d'intégration des priorités nationales dans les priorités sous-régionales et régionales, pourraient être un outil efficace d'identification des principaux problèmes et intérêts communs à plusieurs pays d'une même région. Ils feraient une excellente base sur laquelle élaborer des projets régionaux susceptibles d'attirer des financements bilatéraux. Ces activités pourraient figurer parmi les principales responsabilités des bureaux régionaux, auxquels il faudrait confier cette mission de mobilisation des ressources, en renforçant leurs capacités si nécessaire. Il nous semble que l'OMS, qui organise ses activités de mobilisation de ressources de cette manière et a confié à ses directeurs régionaux une responsabilité majeure dans ce domaine, est un exemple à suivre.

RECOMMANDATION 19. La FAO devrait déléguer les pouvoirs et fournir les fonds nécessaires aux bureaux régionaux afin de leur permettre d'élaborer une stratégie énergique de mobilisation des ressources pour les activités régionales. Ces activités devraient être sélectionnées sur le critère des problèmes communs les plus pertinents à l'échelle régionale, ceux-ci ayant été eux-mêmes identifiés par le biais des priorités et des thèmes qui se dégagent des activités de programmation par pays de la région.

C. Au niveau de l'Organisation

223. La synthèse et l'analyse des priorités et thèmes retenus au niveau national peuvent également offrir une source essentielle d'informations pour la conception de projets mondiaux qui répondent à des besoins communs et favorisent la collaboration Sud-Sud, et qui seraient susceptibles d'attirer les financements bilatéraux traditionnels. Il faudrait, pour tirer parti de cette possibilité, que le Siège dispose des capacités institutionnelles appropriées pour collecter et analyser ces informations, déterminer les occasions offertes, mobiliser les divisions techniques adéquates, formuler les programmes et projets pertinents et mener le processus de négociation.

224. Le principal objectif de ces activités pour l'Organisation serait de recueillir des contributions volontaires à long terme dans un fonds commun tel que le Programme de partenariat multidonateurs de la FAO, lequel appuierait des initiatives des pays, obéirait à certains principes fondamentaux convenus et serait spécialement destiné aux activités d'assistance technique, au transfert de technologies et au renforcement des institutions. L'équipe d'évaluation pense que l'élaboration d'une nouvelle stratégie de mobilisation des ressources et le succès de la mise en œuvre de celle-ci nécessitent certaines décisions d'organisation: a) élaboration d'une stratégie énergique de l'Organisation en matière de mobilisation des ressources, b) définition claire des responsabilités des différentes unités participant actuellement à la recherche ou à la gestion de fonds extrabudgétaires et c) remise à niveau structurelle (et éventuellement fusion) et renforcement considérable des unités qui assumeront cette responsabilité au niveau de l'Organisation.

RECOMMANDATION 20. La FAO devrait élaborer une stratégie d'ensemble pour la mobilisation des ressources et y intégrer les initiatives régionales et mondiales apparues à l'occasion du processus de programmation par pays. En outre, la direction de la FAO devrait rationaliser et harmoniser les responsabilités dans ce domaine et renforcer la capacité des unités appropriées du Siège à définir et mettre en œuvre la stratégie 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. Cet aspect revêt une importance particulière au vu des récents efforts déployés par la FAO pour obtenir des contributions volontaires sans affectation, une source de financement qui devrait se développer en raison de l'évolution de l'environnement d'aide internationale et de l'élaboration d'un système plus solide de planification et de programmation au sein de la FAO.

VI. Quelques observations en guise de conclusion

225. Cette évaluation a eu lieu dans un contexte de profonds changements institutionnels au sein de la FAO, des changements qui influent directement sur les caractéristiques nécessaires et souhaitées de la programmation par pays et sur la répartition des responsabilités et des rôles entre différentes unités.

226. L'équipe d'évaluation a gardé cet élément de contexte à l'esprit durant toute sa mission et s'est efforcée de faire preuve de prudence et de souplesse dans ses recommandations. À ce titre, nous souhaiterions apporter un certain nombre de commentaires reflétant l'esprit dans lequel le contenu spécifique des recommandations devrait être interprété et appliqué.

1. La programmation par pays devrait être considérée comme un processus complexe impliquant de nombreuses activités et phases successives. À des fins d'analyse et par commodité, nous avons isolé trois composantes majeures, aisément reconnaissables du fait de leur importance et de la nécessité de rédiger pour chacune un document formel. Le lien entre ces composantes est assuré par d'autres activités de nature préparatoire. Ces activités de liaison sont plus floues: leur périmètre exact par rapport aux trois composantes principales n'est pas bien défini et peut varier selon les circonstances.
2. La programmation par pays est désormais un volet important du système de planification et de programmation de l'Organisation, qui évolue encore et dont la mise en œuvre en est encore aux premiers stades. Parallèlement à ses propres objectifs et fonctions, la programmation par pays devra de conformer à ce système institutionnel général et lui apporter sa contribution.
3. La réforme de la FAO et la mise en œuvre du nouveau système de planification et de programmation se déroulent dans un environnement d'aide internationale au développement en rapide mutation. Le système de planification de l'Organisation et la programmation par pays devront s'adapter à ce contexte changeant. Souplesse et capacité d'adaptation doivent donc figurer au nombre des caractéristiques phares du système de programmation.
4. La FAO ne dispose pas de capacités institutionnelles très solides pour mettre en œuvre un système de planification et de programmation. Tant qu'il n'a pas été remédié à cette situation, la pression exercée par le nouveau système sur l'institution 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.
5. S'agissant de la programmation par pays, l'Organisation devrait fournir des directives claires contribuant à l'uniformisation des processus et des résultats. Toutefois, étant donné l'état actuel des capacités au sein de la FAO et la transformation en cours du contexte interne et externe, le premier projet de directives de programmation par pays ne devrait pas trop exiger des bureaux décentralisés et devrait encourager les idées nouvelles et les essais.
6. La mise en œuvre du nouveau système de planification et de programmation appellera des changements organisationnels considérables, y compris une redéfinition des responsabilités et un renforcement notable des capacités d'un certain nombre d'unités directement liées aux activités de programmation par pays.