

Mars 2012



منظمة الأغذية
والزراعة للأمم
المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food and
Agriculture
Organization
of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Alimentación y la
Agricultura

COMITÉ DU PROGRAMME

Cent dixième session
Rome, 7-11 mai 2012
ÉVALUATION DE L'INTERVENTION MENÉE PAR LA FAO EN RÉPONSE AUX INONDATIONS DE JUILLET 2010 AU PAKISTAN
RÉPONSE DE LA DIRECTION

1. La Direction de la FAO accueille favorablement l'évaluation indépendante de son intervention au Pakistan au lendemain des inondations de juillet 2010. Il s'agit de l'une des plus vastes interventions d'urgence conduites à ce jour par l'Organisation. Les donateurs ont débloqué près de 100 millions d'USD, somme qui a été affectée au rétablissement de la production vivrière de plus de 900 000 familles d'agriculteurs, aidant ainsi 7 millions d'hommes, de femmes et d'enfants au Pakistan.
2. La Direction prend note de la procédure et de la méthodologie employées pour l'évaluation réalisée en 2011, et de la large consultation menée auprès des parties prenantes aux niveaux mondial, régional et national. Cette évaluation avait pour objet d'apprécier les résultats obtenus par la FAO face à cette catastrophe majeure, au regard des critères internationalement acceptés de pertinence, d'efficience, d'efficacité, d'impact et de durabilité.
3. La présente réponse de la Direction a été coordonnée par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE), responsable budgétaire de toutes les interventions menées face aux inondations. Les recommandations qu'elle contient ont été examinées et débattues par un large éventail de fonctionnaires de la FAO issus de la division TCE, des divisions techniques et des services communs, de l'Unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination (ERCUC), du Bureau de représentation de la FAO et du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique.
4. La Direction indique avec satisfaction que plusieurs problèmes identifiés par l'évaluation ont déjà été reconnus et que des mesures ont été prises à cet égard. Certains sont apparus dans le cadre de l'intervention secondaire liée aux inondations de 2011 dans le Sindh. D'autres ont été mis en évidence par l'examen mené sur les actions relatives aux inondations de 2010.
5. Il semblerait qu'au moment d'apprécier les décisions et choix qui se présentaient à la FAO, l'équipe d'évaluation n'ait pas suffisamment tenu compte du cadre opérationnel exceptionnel que constituaient les inondations de 2011 au Pakistan. Le rapport y fait allusion, mais il faut rappeler l'ampleur considérable de l'intervention que le cadre institutionnel national a dû prendre en charge.

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.

Les donateurs ont répondu à l'appel, mais d'importants financements supplémentaires auraient été nécessaires pour couvrir tous les besoins liés aux interventions. Cela ne semble pas avoir été pleinement pris en compte et il n'y a donc lieu de parler ni d'« occasion manquée » ni d'« insuffisance ».

6. La Direction de la FAO reconnaît le bien-fondé des conclusions soulignant l'importance du rôle de l'Organisation dans les activités d'urgence et de relèvement, et de la conception selon laquelle la FAO aurait, globalement, réalisé son objectif programmatique en réagissant face aux inondations de 2010 au Pakistan, même si certains aspects restent à améliorer, comme elle en prend note dans sa réponse aux différentes recommandations.

7. Même si le point de vue exprimé dans le rapport est généralement favorable, la Direction est d'avis qu'il ne reconnaît ni ne présente pleinement les succès qui ont été obtenus et dont on pourrait s'inspirer à l'avenir. Si cela avait été fait de manière plus systématique, le rapport aurait pu éclairer plus utilement encore les futures interventions.

8. Les conclusions générales vont dans le sens de l'Objectif stratégique I - *Meilleure préparation et réponse efficace aux menaces et situations d'urgence alimentaires et agricoles*. L'évaluation des inondations de 2010 au Pakistan contribue directement à renforcer l'un des trois résultats de l'Organisation, celui relatif à l'efficacité de l'intervention. Les recommandations concourent à la mise en œuvre de la stratégie opérationnelle de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) sur la période 2011-2013, conformément au nouveau mode opératoire décentralisé de l'Organisation, lequel vise à répondre plus rapidement aux besoins des bénéficiaires et à adopter une démarche plus exhaustive englobant préparation, intervention et transition.

9. Cette évaluation arrive ainsi à point nommé. Non seulement elle s'appuie sur les recommandations issues de l'examen *a posteriori* mené en interne par la division TCE en avril 2011, mais elle coïncide également avec la décision prise par l'Organisation d'accélérer, d'ici à la fin de l'exercice biennal, la délégation vers les bureaux décentralisés de la gestion opérationnelle des opérations d'urgence et de relèvement.

10. Enfin, il est noté que l'étude de cas sur les travaux rémunérés destinés à remettre en état les infrastructures d'irrigation (annexe IV du rapport final d'évaluation) contribue utilement aux discussions en cours au sein du groupe de travail interdépartemental chargé d'examiner les mécanismes de transfert monétaire, comme le note la recommandation 10.

Mise en œuvre des recommandations

11. La Direction accepte les treize recommandations soumises à l'Organisation. Le tableau ci-joint fournit des commentaires détaillés à leur sujet.

12. Elles seront traitées durant l'exercice biennal en cours, parallèlement à la réorganisation de la structure et la décentralisation de la gestion opérationnelle des activités d'urgence et de relèvement, le Représentant de la FAO au Pakistan devenant en juin 2013 responsable de la gestion et de la mise en œuvre du programme de secours d'urgence et de relèvement dans le pays, et comptable à ce titre devant le Représentant régional.

13. Des ressources supplémentaires seront nécessaires pour mettre en œuvre certaines de ces recommandations et la FAO devra parfois mobiliser des financements extrabudgétaires, en particulier en matière de renforcement des capacités, pour continuer d'être efficace dans ses interventions et dans la préparation aux situations d'urgence et aux crises.

14. La Direction note que les évaluateurs ont particulièrement insisté sur la nécessité d'aller au-delà de la distribution directe d'intrants en vue d'assurer la pérennité des programmes, et elle propose des mesures de suivi à cet égard. De surcroît, conformément au Cadre stratégique de la FAO, en particulier l'Objectif stratégique I, et dans la perspective de l'élaboration de cadres intégrés de programmation par pays, l'Organisation s'attache, pour autant que des financements adaptés soient disponibles, à aider les pays frappés par des crises, l'objectif étant de renforcer la résilience des communautés en répondant à leurs besoins immédiats et structurels.

Réponse de la Direction de la FAO à l'Évaluation indépendante des actions de la FAO après les inondations de juillet 2010 au Pakistan.

Recommandation de l'évaluation	Réponse de la Direction Acceptée, acceptée en partie ou rejetée et commentaires relatifs à la recommandation	Plan de la Direction			
		Mesure à prendre	Unité responsable	Calendrier	Nécessité d'un financement supplémentaire
Recommandation 1 Le bureau de la FAO au Pakistan devrait rapidement mettre au point le cadre de programmation par pays, en s'assurant qu'il prend bien en compte la réduction et la gestion des risques de catastrophe en tant que pilier stratégique central, en utilisant également ce document comme un outil de mobilisation de ressources, afin de lever des fonds pour le relèvement du secteur agricole après les inondations, et le renforcement des capacités de gestion à moyen terme des risques de catastrophe. Cela comprendra également l'opérationnalisation du protocole d'accord FAO/PAM/PNUD sur le relèvement du Pakistan. (Mise en œuvre: FAOR, TCE & ERCU, TCI)	Acceptée	1. Arrêter définitivement le cadre de programmation par pays.	FAOR	3-6 mois	N
		2. Arrêter définitivement le plan d'action 2012-2014 de la division TCE.	TCE/ERCU	1-3 mois	N
		3. Utiliser le cadre de programmation national comme base pour établir la stratégie de mobilisation des ressources pour le Pakistan.	FAOR/ TCSR	3-12 mois/ de manière continue	N
		4. Continuer d'intégrer des activités de réduction et de gestion des risques de catastrophe aux programmes futurs en tirant parti le cas échéant des accords existants avec les organismes des Nations Unies.	TCE/ERCU/ FAOR	Immédiate-ment/de manière continue	N
Recommandation 2 Lors de futures interventions, il est nécessaire que la FAO mène des activités de plaidoyer au nom des communautés de métayers, afin d'optimiser les effets des intrants distribués et de réduire l'influence des	Acceptée La Direction note que cette recommandation concerne un sujet particulièrement sensible et épineux. Mener des activités de plaidoyer au nom des communautés de métayers est une tâche à la fois complexe et délicate, avec	1. La FAO va renforcer, dans la mesure du possible, ses activités de communication et de plaidoyer en faveur des communautés de métayers les plus vulnérables qui sont tributaires de moyens d'existence agricoles, en partenariat avec l'OIT, ONU-Femmes, ONU-Habitat et d'autres partenaires compétents.	TCE/ERCU/ FAOR	3-12 mois / de manière continue	N

Recommandation de l'évaluation	Réponse de la Direction <i>Acceptée, acceptée en partie ou rejetée</i> et commentaires relatifs à la recommandation	Plan de la Direction			
		Mesure à prendre	Unité responsable	Calendrier	Nécessité d'un financement supplémentaire
potentats locaux. Avec le temps, ces activités devraient déboucher sur une initiative de plaidoyer à plus long terme pour la réforme agraire. (Mise en œuvre: FAOR, ERCU, NRC)	de multiples ramifications socioculturelles et politiques comme sur le plan de la sécurité. Une plus grande neutralité des acteurs et des interventions pourrait se révéler nécessaire.				
Recommandation 3 Il est nécessaire de renforcer considérablement à la fois les capacités et la structure du système de suivi du bureau de la FAO au Pakistan, afin d'assurer une meilleure identification des bénéficiaires, de réduire les attributions erronées des intrants distribués, et d'opérer un meilleur suivi des résultats des interventions. Il convient d'examiner et d'améliorer les directives de ciblage. En outre, il est nécessaire d'élaborer et de mettre en œuvre un système pour évaluer les effets et l'efficacité de la coordination. (Mise en œuvre: FAOR, ERCU et coordonnateur du Pôle de la sécurité alimentaire mondiale)	Acceptée	1. Mener un examen critique du système et des procédures nationales de suivi de programme et formuler des recommandations.	TCE/ERCU/FAOR	3-6 mois	O – à intégrer aux projets de budget
		2. Réviser les critères et directives utilisés pour la sélection aux fins de toutes les actions futures et les adopter à la lumière des directives et meilleures pratiques intersectorielles existantes (voir également la recommandation 12).	TCE/ERCU/FAOR	3-6 mois/de manière continue	N
		3. Adopter des indicateurs sur la coordination conformes à l'outil de suivi des performances et au programme de transformation de l'action humanitaire du Comité permanent interorganisations. Le Pôle de la sécurité alimentaire mondiale note la recommandation selon laquelle des indicateurs devraient être élaborés pour mesurer l'impact et l'efficacité de la coordination, qu'il mettra en œuvre dans la mesure du possible, après consultation de ses partenaires.	FAO/PAM/ Pôle de la sécurité alimentaire mondiale (GFSC)	6-12 mois/ de manière continue	N – couvert par le financement actuel du GFSC

Recommandation de l'évaluation	Réponse de la Direction Acceptée, acceptée en partie ou rejetée et commentaires relatifs à la recommandation	Plan de la Direction			
		Mesure à prendre	Unité responsable	Calendrier	Nécessité d'un financement supplémentaire
Recommandation 4 Un changement de culture institutionnelle est nécessaire pour donner au personnel local les moyens d'intervenir d'une manière plus efficiente et efficace, ce qui implique notamment: 1) de faire officiellement participer la représentation de la FAO aux décisions liées au recrutement des hauts fonctionnaires affectés aux interventions d'urgence et de relèvement (Mise en œuvre: TCE) et d'envisager de fusionner dès que possible les deux bureaux de la FAO; 2) d'ouvrir un compte d'avances pour ERCU afin de favoriser un traitement plus rapide des paiements et de réduire les retards bureaucratiques (Mise en œuvre: CSF); 3) de mettre au point des procédures opérationnelles standard; 4) de renforcer, dans le contexte de décentralisation du gouvernement du Pakistan, l'autorité et les responsabilités des bureaux provinciaux à l'heure de planifier et de gérer les interventions liées au programme de terrain. Cela	Acceptée	1. Établir s'il y a lieu que le Représentant de la FAO participe officiellement à la sélection d'un haut fonctionnaire chargé des interventions d'urgence et de relèvement, et réaliser une étude de faisabilité sur la fusion du bureau de représentation de la FAO et du bureau de l'ERCU à Islamabad (y compris analyse coût-bénéfices et examen des risques et de la sécurité).	TCE/FAOR/OSD	6-12 mois	O – fusion des bureaux de l'ERCU et de la Représentation de la FAO
		2. Délégation de la responsabilité budgétaire au bureau décentralisé, prévu pour la fin 2012.	Sans objet	Sans objet	Sans objet
		3. Une initiative a été lancée en juin 2011 par la division TCE avec le soutien du Bureau de l'aide aux victimes de catastrophes des États-Unis (OFDA) en vue d'établir des procédures opérationnelles standard pour la préparation et la réaction aux situations d'urgence. Celles-ci doivent encore être achevées, adoptées par la haute direction, testées et déployées; il conviendra également de mener des activités de renforcement des capacités (voir également les recommandations 5 et 7).	TC/OSD/CS et unités techniques, en collaboration avec les bureaux décentralisés	Fin de l'exercice biennal 2012-2013	N – Action déjà financée par l'OFDA
		4. Examen continu de la dotation en effectifs et des besoins de recrutement de fonctionnaires compétents, conformément aux exigences programmatiques, et processus de décentralisation de la FAO et du Gouvernement du Pakistan.	TCE/ERCU/FAOR	3-6 mois / de manière continue	O – À intégrer aux budgets de projet le cas échéant

Recommandation de l'évaluation	Réponse de la Direction Acceptée, acceptée en partie ou rejetée et commentaires relatifs à la recommandation	Plan de la Direction			
		Mesure à prendre	Unité responsable	Calendrier	Nécessité d'un financement supplémentaire
pourrait nécessiter le recrutement de nouveaux fonctionnaires et le renforcement des capacités du personnel déjà en place. (Mise en œuvre: FAOR et ERCU)					
Recommandation 5 Il convient de renforcer la capacité d'intervention en cas d'urgence et d'institutionnaliser les possibilités et les activités d'apprentissage, notamment en établissant des procédures officielles de suivi des évaluations antérieures et d'examen a posteriori, en mettant en place des systèmes d'évaluation des résultats pour l'ensemble du personnel (y compris le PNP et les AAP et consultants à plus long terme), ainsi que les partenaires opérationnels et les fournisseurs commerciaux, ce qui tiendra lieu d'évaluation de présélection pour de futurs contrats liés à des situations d'urgence. (Mise en œuvre: FAOR, TCE et ERCU)	Acceptée La Direction est d'avis que cette recommandation concerne principalement l'élaboration et le déploiement de procédures opérationnelles standard en matière de préparation et de réaction et de situation d'urgence, auxquels font également référence les recommandations 4 et 7.	1. Examiner la liste de prestataires de service potentiels et la mettre à jour/la renouveler, en lançant occasionnellement des appels à manifestation	ERCU/FAOR	De manière continue	N
		2. Examiner les systèmes nationaux d'évaluation du personnel et adopter des mesures supplémentaires s'il y a lieu.	ERCU/FAOR/CSH	3-6 mois	N
		3. En se fondant sur l'expérience, continuer de soumettre au service des contrats et des achats (CSAP) des rapports sur la performance des prestataires, pour tous les bons de commande, conformément aux procédures existantes au titre de la section 502 du Manuel de la FAO.	ERCU/FAOR	De manière continue	N
		4. Établir et soumettre un rapport de suivi conforme aux directives du Bureau des évaluations (OED).	TCE/FAOR	12 mois	N
Recommandation 6 L'utilisation d'échéanciers de paiement intermédiaire ou échelonné devrait être encouragée, notamment dans le cadre de gros contrats, ce qui permettrait de	Acceptée	1. Continuer, selon les circonstances, de procéder à des paiements partiels, intermédiaires ou par tranches, au bénéfice des fournisseurs, conformément aux règles de l'Organisation, qui prévoient cette possibilité aux sections 502 et	TCE/FAOR/CSAP	De manière continue	N

[illegible]

Recommandation de l'évaluation	Réponse de la Direction Acceptée, acceptée en partie ou rejetée et commentaires relatifs à la recommandation	Plan de la Direction			
		Mesure à prendre	Unité responsable	Calendrier	Nécessité d'un financement supplémentaire
SFERA devrait être rehaussé proportionnellement à l'ampleur de la catastrophe et des engagements de financement pris. (Mise en œuvre: TCE, Siège et coordonnateur du Pôle de la sécurité alimentaire mondiale)		fonds affectés aux interventions de grande envergure. Il reste encore à définir le lien entre le niveau de financement du Fonds spécial et le degré d'urgence déclaré, au titre des procédures opérationnelles standard.			
Recommandation 9 Afin de renforcer l'intégration des considérations de parité hommes-femmes dans la programmation de la FAO, il convient d'employer davantage de femmes au sein du bureau de la FAO au Pakistan, non seulement à un niveau élevé de l'organigramme mais aussi dans les équipes de programmation et de suivi, de manière à améliorer l'accès aux femmes des communautés. (Mise en œuvre: FAOR et ERCU)	Acceptée Il est bien pris note de l'intention générale de cette recommandation qui est de mieux tenir compte des questions de parité hommes-femmes dans l'analyse et lors de la conception.	1. Poursuivre, à l'intention des fonctionnaires de la FAO et des partenaires locaux, les activités de renforcement des capacités et de sensibilisation relatives à l'analyse des sexospécificités dans le cycle de projet, en particulier en ce qui concerne l'évaluation des besoins et le ciblage, la conception de programmes et de projets et le suivi des marqueurs sexospécifiques au cours de la mise en œuvre des projets. 2. Envisager la possibilité de détacher au Pakistan un conseiller de l'équipe volante de spécialistes de l'égalité des sexes, pour qu'il œuvre en concertation avec ERCU, le Représentant de la FAO, le Sous-Groupe de travail sur l'égalité des sexes et d'autres organismes compétents.	TCE/ERCU/FAOR/ESW TCE/ERCU/FAOR/ESW	12 mois 12 mois	O N
Recommandation 10 La FAO doit tirer des enseignements de son initiative d'activités « Espèces contre travail », et élargir sa capacité interne de l'utiliser dans le futur, comme	Acceptée	1. Les Directives opérationnelles sur les transferts monétaires et le Document d'orientation de la FAO sur les programmes de transferts monétaires, qui s'inspirent de l'expérience acquise dans plusieurs régions, vont être achevés et diffusés, conformément à	TC, TCE, en concertation avec les unités concernées	3-6 mois	N

Recommandation de l'évaluation	Réponse de la Direction Acceptée, acceptée en partie ou rejetée et commentaires relatifs à la recommandation	Plan de la Direction			
		Mesure à prendre	Unité responsable	Calendrier	Nécessité d'un financement supplémentaire
d'autres mécanismes de transfert monétaire, y compris l'utilisation de bons d'achat et de transferts d'espèces sans conditions. (Mise en œuvre: TCE et Siège)		l'engagement pris par l'Organisation en faveur d'un programme intégré de la FAO, et afin d'assurer un niveau de qualité élevé dans tous les programmes de transferts monétaires de la FAO.			
Recommandation 11 La FAO doit poursuivre la formation du personnel et des partenaires sectoriels afin de mieux favoriser l'utilisation de directives de bonnes pratiques comme SPHERE, LEGS et SEAGA. (Mise en œuvre: TCE, Siège et unités techniques)	Acceptée	1. Planifier le renforcement des capacités de sorte à continuer de dispenser des formations sur les directives de bonnes pratiques, notamment par le biais de séances de perfectionnement à l'intention du personnel de la FAO et des partenaires sectoriels du Pôle de la sécurité alimentaire mondiale (GFSC).	TCE/ERCU/FAOR/GFSC/unités techniques chef de file	6-12 mois/de manière continue	O
Recommandation 12 Il convient d'améliorer le ciblage des bénéficiaires. Les directives intersectorielles sur la sélection et le ciblage des bénéficiaires pour le Pakistan récemment rédigées devraient être évaluées et s'il y a lieu, adoptées. (Mise en œuvre: ERCU)	Acceptée	1. Examiner et modifier les modes de sélection des bénéficiaires et les critères de ciblage à la lumière des meilleures pratiques, des recommandations du Gouvernement du Pakistan et de l'équipe de pays des Nations Unies et du contexte de l'intervention.	ERCU/FAOR	De manière continue	N
Recommandation 13 Il convient de faire évoluer l'accent mis, pour l'aide aux communautés agricoles affectées par les inondations, sur les intrants agricoles vers la fourniture de	Acceptée Comme indiqué à la recommandation 2, la Direction a pleinement conscience des problèmes de la précarité des relations liées aux régimes fonciers, notamment	1. Examiner toutes les options susceptibles de répondre aux besoins des populations frappées par les crises et de faire la transition vers les objectifs de développement à moyen et long terme énoncés dans le cadre de programmation du pays.	TCE/ERCU/FAOR	De manière continue	N

Recommandation de l'évaluation	Réponse de la Direction Acceptée, acceptée en partie ou rejetée et commentaires relatifs à la recommandation	Plan de la Direction			
		Mesure à prendre	Unité responsable	Calendrier	Nécessité d'un financement supplémentaire
crédit à bas coût, le développement des chaînes de valeur et la vulgarisation agricole. Pour les métayers notamment, il faut élaborer une approche axée sur les causes profondes de leur vulnérabilité (les droits agraires) et qui s'emploie à diversifier leurs stratégies de subsistance. (Mise en œuvre: FAOR et ERCU)	dans les sociétés rurales particulièrement hétérogènes et complexes de la province de Sindh. Néanmoins, traiter directement la question des droits fonciers n'est peut-être pas la stratégie la mieux adaptée.				