



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

F

COMITE DU PROGRAMME

Cent quinzième session

Rome, 26-30 mai 2014

**Évaluation du Bureau régional et des bureaux sous-régionaux de la FAO
pour l'Amérique latine et les Caraïbes**

RÉSUMÉ

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

M. Masahiro Igarashi
Directeur
Bureau de l'évaluation
Tél.: (06) 570-53903

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



mj892f



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

Bureau de l'évaluation

Évaluation du Bureau régional et des bureaux sous-régionaux de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes

Résumé

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

Bureau de l'évaluation (OED)

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

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

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

© FAO 2014

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

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

Pour tout renseignement supplémentaire, prière de s'adresser au:

Directeur, OED

Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153

Rome (Italie)

Courriel: evaluation@fao.org

Résumé

Généralités

ES1. À sa cent sixième session, tenue en avril 2011, le Comité du Programme de la FAO a reçu le rapport d'évaluation du Bureau régional et des bureaux sous-régionaux de la FAO pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, ainsi que la réponse de la Direction. Le Comité s'est félicité de la qualité du rapport, qu'il considérait comme le fruit d'une évaluation importante, et a recommandé de réaliser des évaluations similaires dans d'autres régions.

ES2. Le programme de travail relatif aux évaluations pour la période 2012-2014 tenait compte des recommandations du Comité du Programme. L'évaluation concernant l'Europe a été achevée en décembre 2012 et présentée à la cent treizième session du Comité du Programme, en mars 2013, tandis que le rapport relatif à l'Afrique a été présenté à la cent quatorzième session du Comité, en novembre 2013. Les évaluations portant sur les régions Amérique latine et Caraïbes et Asie et Pacifique ont été réalisées en 2013.

ES3. Toutes les parties concernées avaient pleinement conscience du fait que l'évaluation se déroulerait dans le contexte des changements substantiels et de la transition amorcés au sein de la FAO, qui étaient liés également au processus de décentralisation. Néanmoins, elles avaient le sentiment que cet exercice apporterait des éléments supplémentaires et plus détaillés attestant les obstacles à la décentralisation en Amérique latine et dans les Caraïbes, permettrait de tirer des enseignements utiles et aboutirait à des recommandations sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation de la FAO dans la région.

ES4. Il incombait au Bureau de l'évaluation (OED) de coordonner et de superviser l'évaluation. L'équipe chargée de l'évaluation, dirigée par un consultant extérieur et indépendant, regroupait plusieurs consultants extérieurs ainsi que des fonctionnaires du Bureau de l'évaluation. Celui-ci a veillé à la qualité globale du rapport en soumettant le projet à une révision par des pairs en interne.

Objectifs

ES5. L'exercice avait pour objectif de fournir à la FAO et à ses États Membres une évaluation indépendante des éléments suivants:

- progrès accomplis par l'Organisation quant à la mise en application des décisions internes de décentralisation de ses fonctions et de ses rôles dans la région;
- incidence des politiques et des procédures de décentralisation de la FAO sur l'exécution des activités de l'Organisation dans les États Membres de la région.

ES6. Aux termes du mandat, l'équipe devait évaluer les actions de décentralisation menées depuis l'évaluation précédente, réalisée en 2004, et jusqu'en 2012. Cependant, compte tenu du fait que les processus de décentralisation n'ont démarré qu'à partir de janvier 2010 dans la région, le mandat suggérait de se concentrer sur les dernières années (y compris sur les décisions que le Conseil a prises en juin 2012 au sujet de la structure et du fonctionnement des bureaux décentralisés). Les débats sur le mandat de l'évaluation ont eu lieu au moment de la restructuration du fonctionnement et du rôle de la Division des urgences et de la réhabilitation (TCE). Le Bureau de l'évaluation a donc décidé d'exclure toute visite de terrain

en Haïti et en Colombie. C'est pourquoi l'évaluation ne comprend pas d'analyse détaillée de la décentralisation des activités de la Division des urgences et de la réhabilitation.

ES7. Les structures décentralisées qui ont été analysées sont les suivantes: Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (RLC), à Santiago (Chili); Bureau sous-régional pour les Caraïbes (SLC), à Bridgetown (Barbade); Bureau sous-régional pour l'Amérique centrale (SLM), à Panama (Panama); représentations de la FAO à part entière, représentations de la FAO dotées d'un fonctionnaire technique/représentant et représentations de la FAO à accréditation multiple, et correspondants nationaux. Toutes ces structures décentralisées sont dénommées «bureaux décentralisées» dans le présent document.

ES8. Compte tenu du rôle renforcé des conférences régionales qui découle de la réforme de la FAO et du processus de décentralisation, la gouvernance de l'Organisation dans la région a aussi été analysée, ainsi que le niveau de préparation et la capacité des bureaux décentralisés de s'attaquer aux priorités stratégiques et programmatiques établies par la Conférence régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

ES9. De plus, l'évaluation a été réalisée concomitamment à la discussion, à l'approbation et à la mise en œuvre du nouveau Cadre stratégique de la FAO et de son nouveau Plan à moyen terme 2014-2017. Ce changement radical d'orientation a amené l'Organisation à reporter son attention sur les cinq objectifs stratégiques en créant des schémas institutionnels et des cadres opérationnels différents. L'équipe chargée de l'évaluation s'est efforcée de prendre en compte le nouvel environnement institutionnel s'agissant d'estimer le potentiel, les menaces et les possibilités associés au processus de décentralisation.

ES10. Enfin, en se tournant vers l'avenir, elle a analysé la capacité de la FAO de conclure des partenariats stratégiques afin d'améliorer son efficacité dans la région et de mobiliser des ressources aux niveaux national, régional et international de façon à maintenir une présence constante dans la région.

Méthode

ES11. Les sujets d'évaluation ont été traités au moyen d'une série de méthodes et d'outils quantitatifs et qualitatifs, notamment les suivants:

- étude et analyse théoriques des politiques, stratégies, circulaires, bulletins et autres documents pertinents visant à renforcer le réseau de la FAO ainsi que les processus et procédures relatifs aux travaux de l'Organisation dans les pays;
- étude et analyse théoriques d'évaluations thématiques et nationales et de projets pertinents concernant la région qui ont été mis en œuvre pendant la période considérée;
- utilisation de rapports d'audit produits par le Bureau de l'inspecteur général afin de recenser les thèmes récurrents qui ont une incidence sur les travaux réalisés et les résultats obtenus dans les pays;
- entretiens semi-structurés, individuels ou en groupes, avec les parties intéressées au sein ou à l'extérieur de la FAO, et standardisés grâce à l'utilisation de listes de contrôle et de protocoles d'entretien spécifiques à chaque type de partie interrogée;
- visites dans les pays et rapports par pays (destinés à être utilisés en interne par l'équipe);
- analyse d'un échantillon de projets dans les pays visités et de l'initiative pilote liée à l'objectif stratégique 1;

- analyse des cadres de programmation par pays (CPP) qui ont été approuvés par les gouvernements, conformément à une matrice d'évaluation commune;
- analyse de statistiques téléchargées en ligne et d'extraits issus d'un échantillon de publications régionales;
- questionnaire envoyé aux États Membres afin de recueillir des opinions complétant celles relevées lors des visites;
- questionnaire envoyé au personnel de la FAO au Siège, au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, au Bureau sous-régional pour les Caraïbes, au Bureau sous-régional pour l'Amérique centrale et dans les pays afin de recueillir des opinions complétant celles relevées lors des visites;
- questionnaire adressé à des organisations non gouvernementales et à d'autres acteurs pertinents de la société civile.

ES12. Compte tenu du principe de subsidiarité, l'équipe chargée de l'évaluation a analysé l'avantage comparatif de l'Organisation à ses différents niveaux (Siège, Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Bureau sous-régional pour les Caraïbes, Bureau sous-régional pour l'Amérique centrale et représentations de la FAO) pour ce qui était de répondre aux attentes, aux demandes et aux priorités des États Membres. Dans ce contexte, elle a traité la question de la délégation de pouvoirs en analysant le transfert des fonctions et responsabilités de façon à recenser les blocages, chevauchements et ambiguïtés éventuels, ainsi que les processus décisionnels complexes. Elle a aussi accordé une attention particulière au processus décentralisé d'établissement des priorités par le truchement des CPP en se penchant sur les 25 CPP que des gouvernements avaient déjà approuvés au moment de l'évaluation.

ES13. L'équipe a analysé les ressources humaines des bureaux décentralisés (effectifs et organigramme, palette de compétences techniques) afin d'évaluer leur capacité de répondre aux besoins et aux priorités de l'Organisation, ainsi que de surmonter les difficultés qui découleront du nouveau cadre stratégique et institutionnel.

ES14. Elle a analysé un petit échantillon d'initiatives nationales (appelées «projets clés») dans presque tous les pays visités afin d'avoir un aperçu de quelques initiatives et de constater les résultats des activités de la FAO sur le terrain. Les critères de sélection des projets clés étaient: la pertinence du point de vue du pays, le secteur d'intervention (la priorité étant accordée à la sécurité alimentaire et à l'agriculture familiale), l'équilibre entre différents types de projets (comme le Programme de coopération technique, le programme de coopération auquel participent la FAO et les gouvernements nationaux/régionaux, etc.), l'achèvement récent et l'absence d'évaluation antérieure. À la demande des bureaux régional et sous-régionaux, l'initiative pilote liée à l'objectif stratégique 1, «Contribuer à l'éradication de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition», a été évaluée dans les trois pays concernés (Antigua-et-Barbuda, Équateur et Nicaragua).

ES15. L'équipe chargée de l'évaluation s'est concentrée sur l'efficacité et le rapport coût-utilité des 36 bureaux décentralisés de la région (33 bureaux de pays, deux bureaux sous-régionaux et un bureau régional) en dégagant des indicateurs d'efficacité et d'efficience et en se penchant sur leur évolution tout au long de la période 2004-2012. Cette méthode est valable, cohérente et employée dans d'autres organisations multilatérales, bilatérales ou appartenant à la société civile. Toutefois, les indicateurs utilisés présentent certaines limites, en ce qu'ils ne fournissent pas d'informations spécifiques à des pays ou des contextes. On

peut néanmoins les considérer comme des contributions au processus décisionnel de la Direction de haut niveau.

Principales constatations et conclusions

ES16. Comme indiqué plus haut, l'équipe chargée de l'évaluation s'est efforcée de répondre à deux questions: 1) Quels progrès la FAO a-t-elle accomplis quant à l'application des décisions internes visant à décentraliser ses fonctions et ses rôles en Amérique latine et dans les Caraïbes? 2) Quels effets ces progrès (ou leur absence) ont-ils eus sur l'efficacité et l'efficience de la FAO dans la région.

ES17. L'analyse, qui était axée sur la période 2008-2012, a permis de relever un point d'inflexion en 2010 (l'évaluation a nécessité la création d'une base de données comportant plus de 5 000 entrées pour la période 2004-2012).

ES18. En Amérique latine et dans les Caraïbes, la FAO a procédé à la décentralisation au moyen des mesures suivantes: a) transfert progressif de la fonction de supervision des bureaux de pays au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Chili), et de la fonction de supervision des bureaux régional et sous-régionaux au Représentant régional; b) ouverture officielle, en 2007, du Bureau sous-régional pour l'Amérique centrale (Panama), qui a transposé ses activités à plus grande échelle en 2010; c) constitution d'équipes multidisciplinaires à Santiago (suspendue en 2012), à la Barbade et au Panama; d) mise en place de processus de planification stratégique au niveau des pays par l'intermédiaire des CPP; e) délégation accrue de pouvoirs aux bureaux décentralisés, y compris gestion du Programme de coopération technique, Programme de terrain, lettres d'accord, obtention et gestion des ressources humaines; f) assignation d'une fonction de gouvernance à la Conférence régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes s'agissant de l'orientation des priorités et des travaux dans la région à partir de 2010.

ES19. Chacun de ces processus a avancé à un rythme différent et le degré de mise en œuvre varie d'un cas à l'autre. Cependant, l'Organisation a accompli des progrès quant à l'application des décisions internes ayant pour finalité de décentraliser ses fonctions et ses rôles dans la région.

ES20. L'équipe chargée de l'évaluation considère que le Bureau régional, les bureaux sous-régionaux et les bureaux de pays sont désormais habilités à définir les priorités et à mobiliser des ressources à un niveau proche des États Membres. Dans le cadre de la décentralisation, on a établi les rôles et les responsabilités de trois types de bureaux décentralisés. Toutefois, ces rôles sont ambigus, se chevauchent parfois et n'ont pas fait l'objet d'une communication efficace. Ces facteurs empêchent d'opérer des distinctions claires entre la méthode et l'objectif des actions entreprises à chaque niveau décentralisé.

ES21. En ce qui concerne la délégation de pouvoirs en matière d'appui technique, les principaux fonctionnaires techniques étaient issus du Siège pour la plupart. Le Siège assure aussi la fonction d'unité opérationnelle pour une grande partie des allocations budgétaires.

ES22. La délégation de pouvoirs ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des ressources. En pourcentage, le montant des ressources disponibles au titre du Programme ordinaire dans la région est resté le même qu'en 2010. La décentralisation n'est pas achevée

pour ce qui est de rapprocher la définition de priorités et la mobilisation de ressources de l'échelon national.

ES23. Quant aux effets de la décentralisation sur l'efficacité et l'efficacé de l'Organisation dans la région, l'équipe chargée de l'évaluation a trouvé peu d'indicateurs pour fonder son analyse et a constaté l'absence de données appropriées pour réaliser des estimations. Le manque d'informations financières adéquates montre que la Direction de haut niveau n'utilise par ce type de données de façon régulière dans la prise de décision. Comme indiqué dans le rapport, la base de données créée pour la période 2004-2012 a permis d'analyser les dépenses annuelles totales (décaissements), y compris au titre du Programme ordinaire et du Programme de terrain, pour chacune des 36 unités analysées (33 bureaux de pays, un bureau régional et deux bureaux sous-régionaux). Pour la même période et les mêmes unités, on a consolidé les informations sur l'utilisation fonctionnelle des décaissements (par type de dépenses, y compris celles afférentes aux fonctionnaires du cadre organique, au personnel des services généraux et autres). Ces informations ont servi à définir et à estimer la valeur de deux indicateurs d'efficacité et de trois indicateurs d'efficacé permettant de mesurer la performance de la FAO dans la région.

ES24. En se fondant sur les données analysées, l'équipe a constaté une nette amélioration de l'efficacité du fonctionnement des bureaux de la FAO dans la région entre 2008 et 2012, d'après les indicateurs utilisés. L'Organisation a considérablement renforcé sa présence et ses activités dans la région au cours de cette période. La mobilisation de ressources extrabudgétaires (Programme de terrain) par dollar alloué au titre du Programme ordinaire a fortement augmenté. Nombreux sont ceux qui perçoivent un renforcement de la présence de l'Organisation dans la région, attestée par les dépenses (décaissements) accrues des unités décentralisées. La plus forte mobilisation de ressources par les unités décentralisées démontre aussi l'utilisation efficace des ressources mises à disposition. L'engagement renouvelé d'acquitter des contributions volontaires, en particulier de la part des pays de la région qui ne sont pas traditionnellement des donateurs, montre que l'Organisation apporte des solutions pertinentes et efficaces aux problèmes de développement de la région. La hausse de l'efficacité dont il est fait état s'explique principalement par l'accroissement des activités du Programme de terrain. Cet accroissement, quant à lui, est essentiellement le fruit de la mise à disposition de fonds non ordinaires par des donateurs bilatéraux (dont une large part issue des pays de la région). Le dynamisme du programme et de la présence en Amérique centrale est essentiel à ce développement et contribue fortement aux résultats sur l'ensemble de la période. La FAO est plus proche des réalités et des priorités des pays de la région et de leurs gouvernements. Ses interventions sont de plus en plus pertinentes et appréciées par les États Membres.

ES25. L'analyse d'efficacé ne met en évidence aucune amélioration significative sur la période 2008-2012 étant donné que les chiffres demeurent globalement constants sur la période 2004-2012. Dans nombre des unités étudiées, les coûts administratifs semblent excessifs, sans que cela puisse s'expliquer par l'ampleur de l'appui du cadre organique, de l'assistance technique ou de la production de connaissances, qui sont au cœur des activités de la FAO. À court terme, l'Organisation doit concentrer son action dans ce domaine. Il s'agit, en effet, de la sphère dans laquelle des mesures correctives sont susceptibles de donner les résultats les plus rapides.

ES26. Pendant l'évaluation, l'équipe a eu l'impression que les rôles, les responsabilités et les lignes hiérarchiques des différents bureaux décentralisés et de leur personnel étaient flous. Une clarification immédiate au niveau régional devrait donner des résultats rapides. Le manque de clarté de la chaîne de compte rendu entre les bureaux de pays, les bureaux sous-régionaux, le Bureau régional et le Siège (en ce qui concerne les processus administratifs, les contributions et les interactions techniques spécialisées) a entraîné des pertes d'efficacité importantes. Il existe incontestablement des domaines dans lesquels le Siège pourrait se montrer beaucoup plus agressif quant à sa politique de décentralisation des responsabilités et à la mise en œuvre de celle-ci au niveau des unités décentralisées (recrutement, situations d'urgence, négociations avec les donateurs et approbation technique des projets).

ES27. La répartition des ressources humaines, administratives et professionnelles entre les trois sous-régions semble inégale. En effet, elle ne reflète pas les différents degrés de dynamisme des programmes de pays dans chaque sous-région. Parfois, la répartition des pays dans chacune des trois sous-régions est même discutable car elle ne reflète pas les liens culturels établis sur le plan des langues et des traditions ni les synergies de travail au sein du système des Nations Unies.

ES28. La palette de compétences des fonctionnaires techniques est demeurée globalement inchangée tout au long de la période visée par l'évaluation (2004-2012). Il est difficile de déterminer en quoi cela reflète les besoins des pays et des bureaux de pays, et cet élément n'est pas étroitement lié aux exigences découlant des objectifs stratégiques de la FAO, qui sont en vigueur depuis 2013.

ES29. Les CPP, qui sont un instrument important en matière de décentralisation, ont fortement contribué à consolider et étendre la présence de l'Organisation dans la région. Il convient donc de mettre en avant leur rôle central du point de vue des travaux menés dans les pays et du dialogue avec les gouvernements. Les CPP permettent de définir les priorités de la FAO en matière d'assistance technique avec les États Membres. Ils sont en accord avec les priorités régionales, et la plupart d'entre eux sont globalement conformes aux prescriptions formulées dans les directives de rédaction des CPP. La FAO doit utiliser les CPP de façon plus explicite dans ses processus internes de planification, de suivi et d'évaluation.

ES30. Le Programme de coopération technique (PCT) représente un peu moins de 10 pour cent des dépenses du Programme de terrain dans la région. L'équipe chargée de l'évaluation a estimé que la politique de décentralisation n'était pas véritablement parvenue à ramener les décisions et les responsabilités au niveau des programmes de pays, comme le réclamait pourtant le processus de décentralisation lié aux CPP. À partir de 2010, une grande partie du processus décisionnel a été délégué au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes mais certaines décisions incombent toujours à des départements du Siège. Le processus d'approbation, lent et déroutant, a suscité un malaise généralisé dans les bureaux de pays. Cependant, la faiblesse la plus criante tient au fait que la Direction régionale n'a pas réussi à mettre en place un mécanisme clair, transparent, accepté et rationalisé d'allocation des ressources issues du PCT. L'équipe chargée de l'évaluation a étudié le lien entre les allocations et les variables socioéconomiques qui doivent être conformes aux priorités de la FAO. Les résultats ont été décevants car il n'existait pas de corrélation entre les critères socioéconomiques importants pour la FAO (comme les taux d'insécurité alimentaire et de pauvreté rurale dans la région) et l'allocation des fonds.

ES31. L'utilisation de critères, principes et indicateurs de gestion intégrée de portefeuilles pourrait contribuer grandement à améliorer l'efficacité et le rapport coût-utilité des activités de la FAO dans la région. Compte tenu de l'importance relative du Programme de terrain, il convient de mettre en place des procédures comptables de routine afin de suivre l'évolution de ses coûts et de veiller à ce que ses interventions soient autofinancées. Il ne s'agit évidemment pas de compromettre une gestion intégrée des portefeuilles qui exploite les synergies entre le Programme ordinaire et le Programme de terrain.

ES32. La gestion actuelle des fonds obtenus au titre de l'appui administratif et opérationnel nécessite un examen en profondeur. De façon inexploquée, cet appui est géré et justifié au titre du Programme ordinaire, bien qu'il relève du Programme de terrain. Le critère d'appropriation dans les divers organes de la FAO est source de confusion, est inéquitable et manque de transparence. Il est ainsi devenu un facteur structurel qui dissuade de collecter des fonds. L'appui administratif et opérationnel pourrait jouer un rôle important dans la consolidation d'un mécanisme de pérennisation du Programme de terrain, par exemple sous la forme d'un fonds de réserve.

ES33. L'équipe a analysé 10 projets spécifiques dans les 13 pays visités. Elle a établi que les activités menées au titre du Programme de terrain reflétaient bien les 11 priorités définies par le Conseil de la FAO pour la période 2004-2012, l'accent étant mis sur les projets qui visent des aspects de la sécurité alimentaire et les actions destinées à accroître l'offre alimentaire grâce à l'agriculture familiale. Il ne fait aucun doute que les cinq nouveaux objectifs stratégiques et les CPP influenceront les domaines d'engagement de la FAO dans la région.

ES34. Les projets analysés sont pertinents pour les pays et s'inscrivent dans une interaction efficace avec les entités nationales et les partenaires locaux. On observe une dilution plus importante au niveau national car la grande majorité des bureaux de pays concentrent leurs actions et leurs relations autour des ministères de l'agriculture. La conception des projets est simple et appliquée aux problèmes qu'ils visent à résoudre. La plupart des projets ont pour objectif d'accroître l'offre alimentaire moyennant des stratégies bien connues. Il y a eu peu d'interventions vouées à faciliter l'accès de groupes vulnérables à des denrées alimentaires (accroissant ainsi la demande alimentaire). L'équipe doute que certains projets puissent avoir une incidence aux niveaux national et régional, compte tenu de leur couverture limitée. Des questions ont aussi été soulevées quant à la pérennité de plusieurs projets.

ES35. En ce qui concerne les produits normatifs de la FAO, ceux-ci sont diffusés auprès du Siège, du Bureau régional et de quelques bureaux de pays. L'équipe n'a trouvé aucun mécanisme ni outil visant à surveiller la quantité, à contrôler la qualité et à suivre le niveau d'utilisation des produits et services de la FAO dans la région. La fréquence de téléchargement de ces documents sur Internet est relativement faible. Le Bureau régional a conçu un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats, largement utilisé, qui permet de classer les informations en fonction du cadre logique des projets et de l'allocation budgétaire. Cependant, son utilisation est limitée à quelques bureaux et il lui manque des éléments importants qui permettraient de s'appuyer sur les expériences fructueuses de la région.

ES36. Pour ce qui est des fonctionnaires techniques, leur nombre a augmenté depuis 2008 et ils ont été redéployés suite à la création du Bureau sous-régional pour l'Amérique centrale. La composition des équipes multidisciplinaires fait la part belle à la production alimentaire (y compris la foresterie et la pêche). Dans la pratique, les fonctionnaires techniques ne travaillent pas comme des équipes multidisciplinaires.

ES37. L'équipe chargée de l'évaluation s'est penchée sur la parité hommes-femmes dans les interventions sélectionnées. Elle a relevé que des femmes ou des groupes comprenant un grand nombre de femmes participaient aux projets examinés. Cependant, au niveau institutionnel et dans la conception des projets, elle n'a relevé aucune démarche qui visait, en adaptant les actions de projet aux autres rôles endossés par les femmes, à créer les conditions qui permettraient à celles-ci de tirer parti de leur participation.

ES38. Par ailleurs, elle a observé un déséquilibre considérable entre le nombre de femmes travaillant à la FAO et les postes que celles-ci occupent. La structure de l'Organisation semble refléter la disparité entre les genres qui existe en milieu rural.

ES39. Le système des Nations Unies apprécie à sa juste valeur la participation de la FAO aux instruments, mécanismes et organes conjoints de planification. En revanche, les CPP sont extrêmement méconnus. L'équipe a remarqué qu'aucun coordonnateur résident du système des Nations Unies dans la région n'était issu de la FAO. Elle suggère donc à l'Organisation d'envisager explicitement et de promouvoir de façon plus volontariste la candidature d'un de ses fonctionnaires à un poste de coordonnateur résident pour le système des Nations Unies dans la région. Une telle nomination apporterait une valeur ajoutée au système des Nations Unies au niveau des pays et permettrait d'intégrer une vision systémique aux travaux de la FAO dans la région.

Recommandations

ES40. Comme indiqué dans les chapitres précédents, l'équipe chargée de l'évaluation s'est concentrée sur l'élaboration d'un nombre limité d'indicateurs relatifs à l'efficacité et au rapport coût-utilité. Ces indicateurs valables, cohérents et comparables sont aussi utilisés par d'autres organisations internationales. Cependant, ils présentent certaines limites en ce qu'ils ne tiennent pas compte des spécificités nationales ni des aspects méthodologiques traités dans le cadre de l'évaluation. Le processus décisionnel au sein la Direction de haut niveau de la FAO doit tenir compte des recommandations présentées à titre de contributions, que doit compléter une analyse des conditions ou aspects particuliers, le cas échéant. Les recommandations sont assorties de propositions de mesures, qu'il est évidemment possible de combiner.

Recommandation 1: Direction de haut niveau de la FAO au Siège et au Bureau régional

La Direction de haut niveau de la FAO au Siège et au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes doit consolider la présence de l'Organisation dans la région. À cet effet, elle doit adopter de nouveaux modèles de travail afin de s'adapter à la réalité financière et à l'obligation de prêter des services efficaces et efficaces aux États Membres de la région.

Mesures suggérées:

Compte tenu de l'importance des représentations dans les pays ainsi que du Bureau régional et des bureaux sous-régionaux, mise en évidence par la combinaison des facteurs d'efficacité et d'efficacité dans le présent rapport, nous formulons les recommandations suivantes.

1. Il convient de transférer Cuba et la République dominicaine de la sous-région Caraïbes à la sous-région Amérique centrale. En effet, la sous-région Caraïbes affiche une performance faible en termes d'efficacité et d'efficacité. Il ne semble donc pas judicieux de surcharger le Bureau sous-régional pour les Caraïbes en continuant à lui demander de gérer plusieurs langues. L'Amérique centrale, en revanche, présente des indicateurs positifs qui confirment le bien-fondé de l'ouverture du Bureau sous-régional de Panama. Cette modification des lignes de compte rendu contribuera peut-être à améliorer les indicateurs d'efficacité et d'efficacité de la région. Plusieurs éléments portent à croire que la Direction de haut niveau envisage actuellement certaines de ces mesures. La mise en œuvre immédiate de celles-ci constituerait une avancée. La Direction de haut niveau pourrait aussi évaluer la situation et les lignes hiérarchiques concernant Haïti.
2. Les responsabilités accrues en Amérique centrale, la performance satisfaisante de presque tous les bureaux de la sous-région et le volume important des activités sont à la base de la recommandation qui plaide en faveur d'un rééquilibrage des lieux d'affectation des fonctionnaires techniques entre Santiago (Chili) et Panama. La FAO pourrait gagner nettement en efficacité et en efficacité si elle transférait des fonctionnaires techniques de Santiago à Panama. Naturellement, elle pourrait renforcer ces mesures en déployant des fonctionnaires techniques de Rome à Panama.
3. Il conviendrait de suspendre la gestion de représentations par des fonctionnaires techniques désignés. En effet, ce modèle n'apporte aucun gain d'efficacité ni d'efficacité et les gouvernements des pays concernés n'y sont pas attachés.
4. S'agissant des unités qui se sont trouvées dans la même situation défavorable tout au long de la période 2008-2012 et de celles qui ont reçu une évaluation moins bonne, le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes doit envisager de mettre en place des systèmes d'accréditation multiple afin que les portefeuilles de plusieurs pays puissent être gérés ensemble. Cette recommandation pourrait s'appliquer aux trois pays/groupes de pays suivants: pays des Caraïbes; Costa Rica; Argentine, Chili et Uruguay (Amérique du Sud).
5. Il est nécessaire de définir le profil agrégé des fonctionnaires techniques en poste actuellement aux niveaux régional et sous-régional afin que les cinq nouveaux objectifs stratégiques puissent être gérés de façon efficace et efficace dans la région. En outre, le renforcement du Bureau sous-régional pour l'Amérique centrale doit être une priorité à court terme. Les postes de fonctionnaires techniques répondent toujours aux priorités de travail pour 2004-2012. Les opinions recueillies dans le cadre de l'évaluation au sujet de la fonction d'appui technique de ces agents – notamment de la rapidité, de la pertinence et de l'ubiquité des services – étaient globalement négatives. La Direction de haut niveau de la FAO et du Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes doit donc restructurer

les services et équipes techniques du point de vue des spécialités et des lieux d'affectation. De plus, ces équipes doivent envisager d'adopter des méthodes et structures de travail qui soient véritablement multidisciplinaires.

6. Il est recommandé au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et à la Division des urgences et de la réhabilitation de renforcer la présence des fonctionnaires chargés de la gestion des risques de catastrophes en Amérique centrale et dans les Caraïbes.
7. Le Bureau de l'appui à la décentralisation (OSD), en collaboration avec le Bureau des affaires juridiques et de l'éthique (LEG), doit revoir les accords avec le pays hôte et formuler un plan de mise à jour ou passer de nouveaux accords si nécessaire, et ce dans un délai raisonnable.

Recommandation 2: Direction de haut niveau de la FAO au Siège et au Bureau régional

L'équipe chargée de l'évaluation recommande à la Direction de haut niveau de la FAO de lancer rapidement un processus visant à clarifier la portée de la décentralisation auprès de son personnel en Amérique latine et dans les Caraïbes, notamment en ce qui concerne la répartition des rôles et responsabilités entre les trois niveaux existant dans la région (régional, sous-régional, national) et le Siège.

Mesures suggérées:

1. Il est recommandé de mettre en évidence et de clarifier les rôles des trois niveaux de bureaux décentralisés (régional, sous-régional et national) et les critères de subsidiarité qui s'y appliquent. Il s'agit notamment de clarifier le rôle des fonctionnaires techniques en mettant en lumière leur tâche principale, qui consiste à appuyer la mise en œuvre des programmes de la FAO dans les pays et de prêter des avis à ce sujet.
2. L'équipe recommande également le clarifier le processus d'approbation des programmes de coopération technique et d'éliminer les étapes redondantes.
3. Il convient d'améliorer la communication et la formation sur les dispositions contractuelles de la FAO dans les bureaux de pays.

Recommandation 3: Direction de haut niveau de la FAO au Siège, au Bureau régional et dans les pays

La Direction de haut niveau de la FAO au Siège et au Bureau régional doit renforcer l'utilisation des CPP en faisant d'eux le principal instrument qui permette d'instaurer des méthodes de travail et d'établir des priorités dans les pays.

Mesures suggérées:

1. Il est recommandé au Bureau de l'appui à la décentralisation et au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes de créer une plateforme numérique en ligne pour la rédaction des CPP, en vue: a) de permettre aux fonctionnaires techniques d'apporter des contributions plus facilement et de façon plus transparente; b) de renforcer les informations internes et de maintenir les CPP à jour; c) de veiller au respect des directives rédactionnelles relatives aux CPP, y compris la longueur maximale, l'inclusion de cibles et d'indicateurs de suivi, et la formulation d'un plan de travail annuel.

2. Les représentants de la FAO dans les pays doivent accorder la priorité aux tâches suivantes: 1) définir des indicateurs, des cibles et des points de référence afin de déterminer le niveau des résultats attendus; 2) instaurer des mécanismes permettant de fournir des rapports intérimaires aux gouvernements; 3) intégrer une approche de la gestion de portefeuilles qui génère des synergies et des complémentarités; 4) estimer les besoins en matière de mobilisation de ressources et définir les mesures que l'on doit prendre à cet effet.
3. Les représentations de la FAO dans les pays doivent élaborer des plans à court terme afin de diffuser leurs CPP auprès des équipes du système des Nations Unies et des autres donateurs et organismes multilatéraux présents dans ces pays, ainsi que de secteurs plus vastes au sein des gouvernements hôtes.
4. L'équipe chargée de l'évaluation recommande au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et aux représentants dans les pays de veiller à ce que les processus futurs de rédaction des CPP fassent appel à des homologues gouvernementaux autres que ceux des ministères de l'agriculture, ainsi qu'à des partenaires non gouvernementaux (conformément aux nouvelles stratégies de l'Organisation pour le secteur privé et la société civile).
5. Elle recommande au Bureau de l'appui à la décentralisation et au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes d'institutionnaliser les CPP pour ce qui est d'établir les priorités de travail de l'ensemble de l'Organisation dans les pays concernés. Pour être appliqués dans un pays, ces CPP doivent bénéficier d'une autorisation formelle (comportant les signatures des parties et la période de validité). Tous les organes et les niveaux hiérarchiques de la FAO doivent les respecter, y compris les équipes multidisciplinaires, le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et les bureaux sous-régionaux.
6. En tant que coordonnateurs des équipes multidisciplinaires, la Direction régionale et les directeurs sous-régionaux doivent veiller à ce que les projets régionaux et sous-régionaux relèvent des axes de travail convenus dans les CPP et y contribuent, et s'assurer qu'ils correspondent aux nouveaux objectifs stratégiques. Les projets régionaux et sous-régionaux doivent refléter la diversité des CPP, sans forcer l'intégration des pays ni contraindre à traiter ceux-ci de manière uniforme.

Recommandation 4: Direction de haut niveau de la FAO au Siège et au Bureau régional

La Direction générale de la FAO au Siège et au Bureau régional doit renforcer la sphère régionale dans sa position d'intermédiaire prioritaire entre les niveaux national et mondial pour ce qui est de l'établissement des priorités et de la planification, ainsi qu'adopter des mesures d'efficacité dans le cadre de ces processus.

Mesures suggérées:

1. L'équipe chargée de l'évaluation n'a pas jugé nécessaire de recommander un classement des domaines et des ressources par ordre de priorité au niveau sous-régional.
2. En revanche, elle recommande au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes et au Bureau de l'appui à la décentralisation de réfléchir à des moyens d'organiser plus efficacement la Conférence régionale, pour la FAO et pour les États Membres. Dans ce contexte, il convient d'accorder la priorité à la diffusion du nouveau cadre stratégique auprès des gouvernements des États Membres (notamment les ministères de l'agriculture et d'autres organes ministériels).

Recommandation 5: Direction de haut niveau de la FAO au Siège et au Bureau régional

Il est recommandé à la FAO de gérer le Programme de terrain en appliquant des critères stricts d'efficacité et d'efficience.

Mesures suggérées:

1. Le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, avec l'appui de la Division de la coopération Sud-Sud et de la mobilisation des ressources (TCS) et du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources (OSP), doit suivre le Programme de terrain en appliquant des critères explicites de gestion de portefeuilles et en s'appuyant sur des informations financières appropriées et à jour. Le Programme de terrain doit disposer de comptes en propre, ce qui ne remet pas en question une gestion de portefeuille intégrée. Il doit assumer lui-même l'intégralité de ses coûts. À l'instar de nombreux audits internes, la présente évaluation plaide en faveur de la création d'un «fonds de réserve» qui permettrait de veiller à la pérennité des activités de terrain, de fournir un calendrier fiable, d'offrir des possibilités d'innovation et de palier les pénuries temporaires qui peuvent survenir dans le financement de la présence sur le terrain.
2. L'équipe chargée de l'évaluation recommande au Bureau régional d'établir des critères clairs et transparents concernant la répartition des allocations budgétaires régionales au titre des PCT. Une part importante de ce budget doit faire l'objet d'une allocation préliminaire automatique suivant des variables pertinentes pour le fonctionnement de la FAO dans la région (l'équipe s'est penchée sur le revenu national brut par habitant, la méthode Atlas, et les taux de pauvreté extrême et de sous-alimentation).
3. Il est recommandé au Bureau régional de créer un comité consultatif, qui se composerait de représentants régionaux de la FAO et serait chargé de prêter des avis sur les questions liées à l'allocation de ressources au titre des PCT régionaux et sous-régionaux.

Recommandation 6: Direction de haut niveau de la FAO au Siège et au Bureau régional

La FAO doit améliorer la gestion opérationnelle et financière du Programme ordinaire et du Programme de terrain dans la région.

Mesures suggérées:

1. Le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes, avec l'aide du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources, doit recueillir des informations financières pertinentes afin d'alimenter le suivi actuel du fonctionnement et de la gestion de portefeuilles. Les informations relatives aux dépenses (décaissements) ventilées par année, unité analysée, source de financement et utilisation sont essentielles aux évaluations régulières de l'efficacité et de l'efficience d'un portefeuille. L'équipe chargée de la présente évaluation a fait des efforts considérables afin de compiler la première base de données pour 2004-2012 et d'élaborer de nouveaux indicateurs permettant d'évaluer l'efficacité et l'efficience de la gestion de portefeuilles. La FAO pourrait gagner à adopter, compléter, poursuivre et intensifier cette démarche à court et à moyen terme.
2. Il convient de restructurer la gestion des informations sur le soutien administratif et opérationnel de façon radicale, et ce dès que possible. L'équipe recommande que le soutien administratif et opérationnel prêté dans le cadre des activités de terrain soit enregistré de manière claire et transparente dans le Programme de terrain, puis accordé

rapidement et régulièrement mais en aucun cas maintenu au niveau du Siège. Elle recommande que le soutien administratif et financier obtenu se répartisse comme suit: a) 60 pour cent à l'unité chargée de la mobilisation des fonds; b) 20 pour cent au Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes; c) 20 pour cent au Siège, à Rome. Le soutien administratif et financier réparti selon les critères fixés par la présente recommandation doit aider à consolider le «fonds de réserve» décrit dans la proposition de mesure 5.1.

3. Il est recommandé au Bureau régional de créer une fonction de suivi des résultats associée aux priorités régionales et à celles des CPP. La région est le niveau le mieux adapté à cette fonction.
4. Il est recommandé à la FAO de conserver une structure d'appui au Système mondial de gestion des ressources (SMGR) au sein du Bureau régional et à la mise au point de tous les modules, en vue d'aider à améliorer l'efficacité des opérations régionales.
5. Compte tenu de l'importance croissante du Programme de terrain en Amérique latine et dans les Caraïbes, et du fait qu'il est de plus en plus financé par les contributions des pays de la région elle-même, le Bureau régional, avec l'aide de la Division de la coopération Sud-Sud et de la mobilisation des ressources, doit élaborer une stratégie institutionnelle de mobilisation de ressources à laquelle des fonctionnaires spécialisés seraient affectés et les représentants de la FAO dans les pays participeraient activement. Dans ce contexte, il convient de concevoir une approche intégrée du rôle de la FAO en matière de coopération Sud-Sud. Il faut inclure la mobilisation de ressources au rang des secteurs stratégiques dans les CPP et lors du recrutement de représentants de la FAO dans les pays et de fonctionnaires techniques dans la région.

Recommandation 7: Direction de haut niveau de la FAO au Bureau régional

Il est recommandé à la Direction régionale d'améliorer la conception et la mise en œuvre des projets de terrain ainsi que les mécanismes de mise en œuvre afin de veiller à une meilleure gestion des connaissances et des produits normatifs générés par les bureaux décentralisés.

Mesures suggérées:

1. En ce qui concerne les projets évalués à titre individuel, il est recommandé aux responsables des équipes multidisciplinaires et aux représentants dans les pays de veiller à qu'ils soient conçus de façon à avoir des effets certains sur les politiques au niveau local ou national. Pour ce qui est du projet pilote élaboré dans le cadre de l'objectif stratégique 1, il est recommandé au Bureau régional de procéder à une évaluation exhaustive de sa conception, de ses processus et de ses résultats avant de le mettre en œuvre au niveau régional.
2. S'agissant de la réalisation et de la diffusion de produits normatifs, il est recommandé au Bureau régional de rassembler la documentation disponible sur un site Internet, d'informer les utilisateurs éventuels et d'installer un compteur enregistrant le nombre de recherches et de téléchargements afin de suivre l'utilisation. La stratégie d'information doit comporter des annonces et des résumés s'adressant directement au public cible. La stratégie de communication doit définir des populations cibles et diversifier les moyens utilisés.
3. Afin d'améliorer la gestion des connaissances, il est recommandé au Bureau régional d'intégrer des expériences systématisées dans le système de suivi et d'évaluation qui a été mis au point.

4. En ce qui concerne les activités menées dans le cadre des projets, la Direction régionale, les représentants dans les pays et les fonctionnaires techniques doivent veiller à réunir les conditions permettant de combiner la participation active des femmes avec les responsabilités qu'elles assument dans la vie quotidienne et les rôles sociaux qu'elles jouent. En effet, la pérennité des actions en faveur des femmes dépend de la combinaison avec les rôles familiaux de celles-ci et la division opérationnelle du travail.
5. Il est recommandé au Bureau régional de se pencher, avec l'aide du Bureau des affaires juridiques et de l'éthique, sur le potentiel des commissions techniques et de formuler une stratégie définissant les travaux futurs et les rôles de celles-ci dans les enceintes intergouvernementales.

Recommandation 8: Direction de haut niveau de la FAO au Siège et au Bureau régional

La FAO doit immédiatement produire un plan d'action visant à éliminer les inégalités entre les genres, en précisant les objectifs, cibles, calendriers et ressources. Il est nécessaire d'accroître considérablement le nombre de femmes parmi les représentants de la FAO dans les pays et de faire en sorte que celles-ci atteignent des tranches de revenus plus élevées (à condition, évidemment, qu'elles présentent les compétences requises).