



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

Bureau de l'évaluation

Évaluation du Bureau régional et du Bureau sous-régional de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale

Rapport final

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>

La reproduction, le téléchargement ou l'impression de la totalité ou d'une partie de cet ouvrage à des fins d'étude privée ou pour un usage pédagogique limité sont autorisés par la présente, sans frais, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée et reconnue en tant que source et en tant que détenteur des droits d'auteur. Lorsque le titulaire du droit d'auteur n'est pas la FAO, il convient de s'adresser à lui pour connaître les conditions de réutilisation. Toute demande concernant la reproduction systématique et la diffusion par voie électronique, y compris la communication à des gestionnaires de listes, et toute demande concernant les droits de traduction et la réutilisation à des fins commerciales doivent être adressées 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

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.

Table des matières

Remerciements	vi
Composition de l'équipe d'évaluation	vi
Sigles et acronymes	vii
Résumé	viii
1 Introduction	1
1.1 Contexte général	1
1.2 Structure du rapport	2
2 Objectif et méthodologie	5
2.1 Objectif et portée de l'évaluation	5
2.2 Méthodologie	6
2.3 Contraintes et limites	10
3 Politiques de décentralisation de la FAO au cours de la période 2005-2012	11
3.1 Généralités	11
3.2 Le processus de décentralisation de la FAO depuis 2005	12
3.3 La théorie de changement de la politique de décentralisation de la FAO	18
4 États Membres de la FAO et gouvernance de l'Organisation en Europe et Asie centrale	22
4.1 Profil des États Membres de la FAO en Europe et en Asie centrale	22
4.2 Structure de gouvernance de la FAO en Europe et Asie centrale	27
4.2.1 La Conférence régionale de la FAO pour l'Europe	27
4.2.2 La Commission européenne d'agriculture	27
4.2.3 Le Groupe régional Europe	29
4.2.4 Les commissions techniques de la FAO en Europe et en Asie centrale	29
4.2.5 Dispositions en matière de gouvernance en Europe et Asie centrale	32
4.2.6 Le Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural	35
4.3 Bureau de liaison de la FAO avec l'Union européenne et la Belgique	37
5 Bureaux décentralisés de la FAO en Europe et en Asie centrale	40
5.1 Institutions des Nations Unies en Europe et en Asie centrale	40
5.2 Présence de la FAO en Europe et en Asie centrale	43
5.3 Les bureaux décentralisés en Europe et en Asie centrale	50
5.3.1 Le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale	50
5.3.2 Le Bureau sous-régional pour l'Asie centrale	52
5.3.3 Les bureaux de pays	53
5.4 Efficacité et productivité de la présence de la FAO en Europe et en Asie centrale	58
5.5 Conclusions	62
6 Ressources en Europe et Asie centrale	64
6.1 Ressources du Programme ordinaire en Europe et Asie centrale	64
6.2 Ressources pour le programme de terrain en Europe et Asie centrale	66
6.3 Ressources humaines de la FAO en Europe et Asie centrale	75
6.3.1 Profils et éventail des compétences des fonctionnaires financés par le Programme ordinaire	76
6.3.2 Ressources humaines hors personnel	79
6.3.3 Point sur la situation en novembre 2012	80
6.3.4 Utilisation du temps de travail du personnel	81
6.3.5 Missions en Europe et en Asie centrale	82

6.3.6	Conclusions	83
7	Politiques relatives à la décentralisation en Europe et en Asie centrale	85
7.1	Délégation de pouvoirs	85
7.2	Définition et planification des priorités aux niveaux régional et national	88
7.3	Mobilisation des ressources	92
7.3.1	Mobilisation des ressources au niveau régional	92
7.3.2	Le Programme de partenariat FAO-Turquie	93
7.4	Une « FAO unie » en Europe et en Asie centrale	95
7.5	Gestion des ressources humaines	100
7.6	Renforcement des capacités du personnel	102
7.7	Services d'appui de la FAO en Europe et en Asie centrale	103
7.7.1	Instruments pour les services d'appui	104
7.7.2	Allocation de ressources pour le Soutien administratif et opérationnel	106
7.7.3	Achats	108
7.7.4	Voyages	108
7.8	Conclusions	109
8	Le secteur de la production et de la santé animales en Europe et en Asie centrale	111
8.1	Contexte régional et sous-régional et principaux problèmes	111
8.2	Initiatives de la FAO: projets, programmes et autres activités	112
8.2.1	Portefeuille de projets dans le secteur de la production et de la santé animales	112
8.2.2	Produits normatifs	114
8.2.3	Autres activités	115
8.3	Évaluation sectorielle	115
8.4	Conclusions	124
9	Le secteur des politiques agricoles en Europe et en Asie centrale	126
9.1	Contexte régional et sous-régional et principaux problèmes	126
9.2	Initiatives de la FAO: projets, programmes et autres activités	129
9.2.1	Portefeuille de projets dans le secteur des politiques agricoles	129
9.2.2	Produits normatifs	131
9.2.3	Autres activités	132
9.3	Évaluation sectorielle	133
9.4	Conclusions	139
10	Modalités de mise en œuvre	141
10.1	Le programme de terrain	141
10.1.1	Le PCT et le Fonds du PCT	141
10.1.2	Conclusions générales relatives au programme de terrain	144
10.2	Produits normatifs et outils de connaissance	147
10.3	Exécution des fonctions essentielles	152
10.4	Parité hommes-femmes et inclusion sociale	154
10.5	Renforcement des capacités	157
10.6	Le modèle « Unité d'action des Nations Unies »	159
11	Conclusions et recommandations	164
Annexes		
Annexe 1.	Evaluation Terms of Reference	182
Annexe 2.	Profile of evaluation team members	182
Annexe 3.	Evaluation tools	182
Annexe 4.	List of institutions and stakeholders met during the evaluation process	182
Annexe 5.	Inventory of the field programme in Europe and Central Asia	182
Annexe 6.	Inventory of FAO normative products for Europe and Central Asia	182

Annexe 7. Analysis of the survey questionnaires to Member Countries	182
Annexe 8. Analysis of the survey questionnaires to FAO staff	182
Annexe 9. Analysis of FAO missions to Europe and Central Asia	182
Annexe 10. Assessment of key projects	182
Annexe 11. Some milestones in FAO decentralization process	182
Annexe 12. Profiles of FAO Members in Europe and Central Asia	182
Annexe 13. REU and SEC staff training opportunities	182

Remerciements

L'équipe chargée de l'évaluation du Bureau régional et du Bureau sous-régional de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale remercie vivement les nombreux individus qui ont pris le temps nécessaire pour fournir des informations, échanger des points de vue et répondre longuement à des questions.

L'équipe a pu notamment compter sur les informations et les opinions fournies généreusement par les collègues de la FAO, au Siège, dans le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale, le Bureau sous-régional pour l'Asie centrale et le Bureau de liaison avec l'Union européenne et la Belgique. Elle a eu aussi des entretiens fructueux avec les Représentants permanents auprès de la FAO et avec le personnel de la FAO et les fonctionnaires nationaux en poste en Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Hongrie, Kirghizistan, Moldova, Tadjikistan et Turquie, ainsi qu'avec les partenaires de développement et les membres des communautés de ces pays. Elle tient en outre à remercier, pour leur contribution de la plus haute utilité, les États Membres de la FAO qui ont répondu au questionnaire d'enquête.

Enfin, l'équipe tient à exprimer sa gratitude à Sarah Jaff et Heather Young, du Bureau de l'évaluation de la FAO, qui lui ont fourni un soutien administratif, en alliant patience et bonne humeur. Un remerciement spécial va à Genny Bonomi, qui a contribué aux travaux de l'équipe par ses recherches sur les politiques de la FAO relatives à la décentralisation.

Composition de l'équipe d'évaluation

Équipe d'évaluation

- M. Matthew Kahane, Royaume-Uni, Chef d'équipe
- M. David Hadrill, Royaume-Uni, spécialiste de la production et de la santé animales
- M. Franco Franchini, Italie, spécialiste de l'administration et des finances
- Mme Lilit Melikyan, Arménie, spécialiste des politiques et de la gestion des ressources naturelles
- M. Matteo Vittuari, Italie, spécialiste des politiques agricoles
- Mme Ruzanna Sadoyan, Arménie, spécialiste du développement agricole

Bureau de l'évaluation de la FAO

- Mme Tullia Aiazzi, Chef de l'évaluation
- Mme Carlotta de Vivanco, analyste
- Mme Mukharram Maksudova, analyste

Sigles et acronymes

ACP	Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
APD	Aide publique au développement
CACFish	Commission des pêches et de l'aquaculture pour l'Asie centrale et le Caucase
CE	Commission européenne
CEA	Commission européenne d'agriculture
CECPAI	Commission européenne consultative pour les pêches et l'aquaculture dans les eaux intérieures
CEF	Commission européenne des forêts
CEI	Communauté d'États indépendants
CENUE	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CO	Bureau de pays
CoC-EEI	Comité de la Conférence chargé du suivi de l'Évaluation externe indépendante de la FAO
COIN	Réseau d'information des bureaux de pays
CPP	Cadre de programmation par pays
EEI	Évaluation externe indépendante de la FAO
ENPARD	Programme européen de voisinage pour le développement agricole et rural
ESW	Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural de la FAO
EUFMD	Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse
FPMIS	Système d'information sur la gestion du Programme de terrain
GRE	Groupe régional Europe
LOB	Bureau de liaison avec l'Union européenne et la Belgique
OCD	Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées
OED	Bureau de l'évaluation de la FAO
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OSD	Bureau de l'appui à la décentralisation de la FAO (vient d'OCD)
PAI	Plan d'action immédiate de la FAO
PCT	Projet financé par le Programme de coopération technique de la FAO
PIB	Produit intérieur brut
PIRES	Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PSC	Frais de gestion du projet
PTB	Programme de travail et budget
REU	Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale
RNE	Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord
SAO	Soutien administratif et opérationnel
SEC	Bureau sous-régional pour l'Asie centrale
SEU	Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale
SEU/REU	Abréviation utilisée pour faire référence aux travaux réalisés par SEU et REU avant la fusion des deux bureaux
SMGR	Système mondial de gestion des ressources (nouveau système ORACLE)
SSC	Centre de services communs
TIKA	Agence turque de coopération internationale et de développement
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
WPW	Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural

Résumé

Généralités

ES1. En octobre 2011, du fait de l'intérêt suscité par le rapport d'évaluation du Bureau régional et du Bureau sous-régional de la FAO pour le Proche-Orient présenté plus tôt dans l'année, le Comité du programme de la FAO a chargé le Bureau de l'évaluation d'effectuer des évaluations similaires dans toutes les régions de la FAO au cours des deux prochaines années. Pour 2012, les régions prioritaires sont l'Europe et l'Asie centrale et l'Afrique. Les évaluations des régions Amérique latine et Caraïbes et Asie et Pacifique commenceront en 2013. Toutes ces évaluations doivent suivre la même méthodologie, s'agissant en particulier de la consultation des États Membres de la FAO dans chacune des régions.

ES2. Dès le commencement de l'évaluation du Bureau régional et du Bureau sous-régional de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale, début 2012, toutes les parties concernées savaient pertinemment que cette évaluation aurait lieu lors d'une période de débats importants et lors des premières modifications de l'approche suivie par la FAO en matière de décentralisation, sous la conduite du nouveau Directeur général. On a toutefois estimé que cette évaluation permettrait de fournir des renseignements complémentaires et plus détaillés sur les défis à relever pour mener à bien la décentralisation en Europe et en Asie centrale et servirait à identifier les leçons à retenir pour la mise en application opérationnelle de la nouvelle politique de la FAO sur la décentralisation.

Processus d'évaluation

ES3. Le Bureau de l'évaluation a lancé la phase préparatoire de la présente évaluation en janvier 2012. En avril, l'objectif et la portée de l'évaluation ont été présentés et débattus en marge de la vingt-huitième session de la Conférence régionale pour l'Europe, qui se tenait à Bakou (Azerbaïdjan). Deux réunions supplémentaires se sont tenues au Siège de la FAO avec les Membres de la FAO, en septembre et en décembre 2012, à l'occasion de réunions planifiées du Comité exécutif de la Commission européenne d'agriculture et du Groupe régional Europe.

ES4. L'équipe d'évaluation, constituée du chef d'équipe et de cinq consultants indépendants, appuyée et complétée par trois membres du personnel du Bureau de l'évaluation, a effectué la collecte de données entre juin et octobre 2012. Les projets de cadre de référence et de rapport ont été soumis aux parties prenantes de la FAO; les observations et suggestions formulées ont été intégrées. En définitive, l'équipe d'évaluation:

- a visité à deux reprises le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale, à Budapest, et le Bureau sous-régional pour l'Asie centrale, à Ankara; a rencontré des représentants des gouvernements dans chacun des pays et a évalué les activités de la FAO au niveau national en Turquie;
- a effectué des visites en Albanie, en Arménie, au Kirghizistan, en République de Moldova et au Tadjikistan;
- a rencontré des membres du personnel du Bureau de liaison avec l'Union européenne et la Belgique, à Bruxelles, de certaines des institutions de l'Union européenne, des gouvernements azéri et suisse, ainsi que du Secrétariat de la Commission européenne des forêts, à Genève;

- a mené des entretiens approfondis avec environ 450 personnes, notamment des membres du personnel de la FAO, des représentants de gouvernements, des personnes ressources et d'autres partenaires, ainsi que des participants à des projets ou programmes de la FAO;
- a réalisé deux enquêtes par questionnaire, l'une auprès des États Membres, l'autre auprès du personnel de la FAO; et
- a réalisé plusieurs études et analyses théoriques et examiné un grand nombre de documents pertinents, notamment des documents de politique et de stratégie, des documents et rapports de projets et des publications techniques.

Objectif et portée

ES5. L'évaluation devait porter sur les éléments ci-après:

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

ES6. En outre, l'évaluation devait identifier les enseignements à tirer et formuler des recommandations visant à éliminer les principaux blocages, de manière à améliorer l'efficacité et les effets de l'aide et du soutien fournis par la FAO aux Membres de la région.

ES7. Comme dans le cas de l'évaluation du Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, la présente évaluation a choisi l'Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO, achevée en 2004, comme point zéro, en raison de sa portée et de l'ampleur de son analyse, et a examiné toutes les politiques adoptées par la FAO pour renforcer le processus de décentralisation. Compte tenu de l'ampleur des changements survenus dans ce domaine, notamment à partir de 2010, on a choisi quelques questions clés, à analyser plus en détail: gouvernance, efficience et efficacité de la couverture géographique et présence au niveau des pays; ressources mises à la disposition de la région; fixation des priorités; mobilisation des ressources; unité d'action de la FAO; et services d'appui.

ES8. L'évaluation englobe aussi l'évaluation de la coopération de la FAO avec l'Arménie, à partir de 2004, et un examen approfondi de deux grands secteurs techniques, à savoir la production et la santé animales et les politiques agricoles¹. On a ainsi mieux compris quels étaient la pertinence, l'efficience, l'efficacité, la durabilité et les effets des activités réalisées par la FAO dans la région et on a intégré ces facteurs dans l'analyse d'ensemble.

¹ Cela comprend les travaux réalisés sur le plan des politiques et des stratégies, les activités d'urgence et de redressement, la coopération technique à l'appui d'initiatives de développement, et les questions liées aux normes et législations nécessaires en vue de l'accès aux marchés de l'UE. Le secteur des politiques agricoles comprend les travaux sur les politiques et les systèmes d'information ayant trait à l'agriculture, à la sécurité alimentaire et à la nutrition, au développement agricole et rural, à la commercialisation et au commerce des produits agricoles et aux statistiques.

Politiques de décentralisation de la FAO

ES9. L'équipe d'évaluation s'est penchée très brièvement sur l'approche de l'Organisation en matière de décentralisation depuis sa création jusqu'à 2005 et, de manière plus détaillée, sur les politiques et les décisions prises depuis le lancement de la réforme par le Directeur général mi-2005. Durant cette période, les grandes étapes ont été l'Évaluation externe indépendante de la FAO, qui a adopté dans une large mesure les conclusions et recommandations de l'évaluation de la décentralisation de 2004, et le Plan d'action immédiate, qui est devenu opérationnel en 2010 et qui a mis fin à une dizaine d'années de stagnation s'agissant de la délégation réelle de pouvoirs au Réseau de Bureaux décentralisés et de l'autonomisation de ces bureaux.

ES10. Il ne fait aucun doute que l'Organisation est face à un défi considérable: trouver le juste équilibre dans la tension entre les besoins mondiaux et locaux de 192 États Membres qui sont les parties prenantes d'une organisation détentrice de connaissances dotée d'un mandat à la fois normatif et opérationnel couvrant tant de secteurs techniques clés dans un monde en rapide évolution, était, et est toujours, clairement une opération complexe. Néanmoins, les éléments d'information dont on dispose font naître des doutes quant à la solidité des fondements et des principes qui sont à la base de l'ensemble du processus de décentralisation de la FAO mené pendant la période 1995-2010.

ES11. En 2012, le nouveau Directeur général s'est fixé comme priorité dans son mandat, entre autres choses, de changer la substance même du message de l'Organisation à propos de la décentralisation. L'accent a été mis, non plus sur le nombre de personnes en poste dans les pays ou sur le nombre de bureaux, mais sur l'exécution des activités de la FAO et sur l'impact de son action dans les États Membres. Les objectifs semblent plus pertinents, les prémisses plus réalistes et les mesures prévues cohérentes et bien ciblées. Des efforts soutenus, une focalisation plus précise et un suivi rapproché seront néanmoins encore nécessaires pour s'assurer que les changements envisagés puissent effectivement répondre aux attentes.

Principales constatations, conclusions et recommandations

ES12. Compte tenu de la complexité et de la variété des sujets abordés par l'équipe d'évaluation, et de ce que certains sujets sont traités dans plusieurs sections du rapport, les principales constatations, conclusions et recommandations ont été rassemblées par grand secteur, comme dans le chapitre Conclusions et recommandations, et assorties d'informations et d'analyses complémentaires.

ES13. Il ne fait aucun doute que la FAO a, depuis 2004, déployé des efforts en vue de mieux soutenir ses États Membres dans la région Europe et Asie centrale: i) la création de SEC, qui a accru l'attention portée aux États Membres, ce qui n'était jusqu'alors pas une des priorités de l'Organisation; ii) l'augmentation des ressources du Programme de travail pour tous les bureaux décentralisés de la région; et iii) le recours au Programme de coopération technique (TCP) pour compenser la rareté des financements volontaires dans certains pays.

ES14. Cependant, la seule réponse brève et générale que l'on peut donner à la question de savoir où en est la mise en œuvre des politiques de décentralisation est que **«le travail est en cours»**. Cela n'a rien de surprenant, puisque l'on est en présence d'une «base de départ en évolution» et d'un «objectif mobile». Par ailleurs, les décisions prises par la FAO en matière de décentralisation n'ont pas été conçues et pensées spécifiquement pour la présence de

l'Organisation au niveau des pays en Europe et en Asie centrale. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre l'ont ainsi été par défaut; ils ont été partiels et entravés par des inefficacités dans les procédures et les mécanismes d'exécution. Parallèlement, aucun élément n'indique une «amélioration de l'exécution» au niveau de la région: l'assistance apportée par la FAO aux États Membres de la région semblait, au moment de l'évaluation, présenter les mêmes forces et les mêmes faiblesses avant et après la vague des politiques de décentralisation de 2010.

ES15. Par ailleurs, les pays d'Europe et d'Asie centrale ont connu et connaissent encore plusieurs changements dans leur contexte économique, social, politique et culturel. La notion d'objectif mobile valait ainsi autant pour les pays où la FAO doit mener des activités que pour le type d'activités dont ces pays ont besoin. Ces changements s'opèrent tant au niveau national qu'au niveau sous-régional, ce qui complique encore les choses. Fin 2012, la région se caractérise par une diversité très forte: certains des États Membres sont toujours face à de graves problèmes de sécurité alimentaire (Géorgie et Tadjikistan) et de pauvreté rurale (Kirghizistan et République de Moldova), alors que d'autres ont sensiblement amélioré leur situation socio-économique au cours des dix dernières années.

ES16. Dans un environnement aussi complexe, l'analyse et les constatations de l'équipe d'évaluation confirment que la FAO a largement axé ses activités sur les secteurs prioritaires et sur les pays dans lesquels son action et son avantage comparatif étaient les plus nécessaires et où elle pouvait faire une différence. La FAO s'est montrée cohérente avec la plupart des autres organisations des Nations Unies actives dans la région dans la sélection de ses pays prioritaires.

ES17. L'équipe d'évaluation est arrivée à la conclusion que tant SEU/REU que SEC faisaient face avec volonté à la complexité du processus de décentralisation et faisaient avancer «le travail» du mieux de leur capacité. Il reste toutefois des ajustements à faire au niveau régional et au niveau de l'Organisation pour permettre à cette dernière d'assumer son mandat plus efficacement dans la région Europe et Asie centrale.

ES18. Comme cela a été dit à plusieurs reprises, le processus de changement transformationnel lancé au sein de la FAO début 2012 a déjà porté quelques fruits dans la région: ces étapes semblent être les bonnes pour s'attaquer à «l'aveuglement» d'antan. En formulant ses observations ci-après, l'équipe d'évaluation souhaite contribuer à l'amélioration du bon travail qui a déjà commencé.

ES19. L'équipe d'évaluation a formulé huit recommandations: deux sur des questions de gouvernance, une sur la présence de la FAO au niveau des pays, une sur les modalités spécifiques de la présence de la FAO dans les pays où l'Organisation ne dispose pas d'une Représentation à part entière, une sur l'application de la notion de «FAO unie» et une sur l'utilisation de la langue russe au sein de l'Organisation. Les deux dernières recommandations ont trait à des questions dont l'importance peut sembler secondaire. En fait, elles portent sur des problèmes systémiques qui, s'ils ne sont pas résolus, nuiront toujours à l'efficacité et à l'efficience de l'Organisation dans la région Europe et Asie centrale, et peut-être ailleurs.

Système de gouvernance de la FAO en Europe et Asie centrale

ES20. Le système de gouvernance de la FAO dans la région présente diverses particularités liées à l'histoire et au nombre croissant d'États qui sont devenus Membres de l'Organisation dans les années 1990, ainsi qu'à la période d'ajustement qui a suivi. Ce système comprend:

- un organe directeur, la Conférence régionale pour l'Europe, qui est composé de tous les pays d'Europe et d'Asie centrale;
- des organes statutaires, à savoir la Commission européenne d'agriculture (CEA), elle-même dotée d'un organe subsidiaire, le Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural, cinq commissions techniques régionales, et
- le Groupe régional Europe (GRE), un rassemblement informel des États Membres, analogue à ceux d'autres régions de la FAO et du système des Nations Unies en général.

ES21. Le Plan d'action immédiate a assigné un rôle plus important aux conférences régionales en leur donnant le pouvoir de prendre des décisions relatives à la définition de priorités pour leurs régions respectives et d'en faire rapport au Conseil, par l'intermédiaire du Comité du programme et du Comité financier. Les tâches ci-après relevaient ainsi de leurs compétences élargies: 1) recenser les problèmes particuliers de leurs régions respectives et les domaines d'action prioritaires qui devraient être pris en compte dans la préparation des documents relatifs à la planification, au programme et au budget de l'Organisation et formuler des avis à ce sujet; et 2) examiner l'efficacité des activités de l'Organisation dans la région et les résultats obtenus, mesurés à partir d'indicateurs de performance pertinents, y compris des évaluations, et formuler des avis à ce sujet.

ES22. Parallèlement, les bureaux régionaux de la FAO ont endossé un rôle nouveau dans la définition des priorités régionales et le dialogue avec les conférences régionales, la planification et la mise en œuvre des activités prioritaires dans les régions, ainsi que le suivi des interventions de la FAO et l'établissement de rapports à ce sujet.

ES23. Le questionnaire adressé aux États Membres de la FAO contenait des questions sur le processus d'établissement des priorités. La majorité des pays ayant répondu (14 sur 20) estimaient que le Cadre stratégique 2012-2019 constituait une bonne base pour la définition des priorités régionales; une majorité légèrement plus petite estimait que les priorités régionales définies à la vingt-huitième Conférence régionale pour l'Europe étaient pertinentes pour leur pays et que le processus d'établissement des priorités régionales par la Conférence régionale pour l'Europe et la Commission européenne d'agriculture était aujourd'hui plus inclusif et plus participatif. Certains pays ont noté que dans ce cadre, les consultations informelles constituaient un mécanisme préparatoire utile pour la région, tandis que d'autres ont estimé qu'au cours de ces discussions, les priorités sous-régionales avaient été quelque peu «noyées» dans des priorités régionales plus vastes.

ES24. Dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation a constaté une amélioration du niveau de ciblage et de détail des priorités établies par la Conférence régionale pour l'Europe, même si celles-ci pourraient encore être affinées. Dans ce processus, il conviendra de tenir dûment compte des dimensions sous-régionales, qui sont très variables et qui devraient guider la FAO dans ses activités. REU et SEC ont progressé dans l'adaptation des compétences disponibles au sein des bureaux décentralisés aux priorités régionales mais, ici aussi, il est encore possible d'opérer des ajustements, notamment en exploitant les vacances de postes.

ES25. Au niveau des pays, malgré la participation de plusieurs membres du personnel technique de la FAO, les cadres de programmation par pays (CPP) étaient toujours dans l'ensemble des listes de projets dans les différents secteurs, sans véritable approche interdisciplinaire. C'est là une occasion manquée de prouver l'importance et la valeur ajoutée d'une véritable «équipe REU». L'équipe d'évaluation s'est également inquiétée du fait que la

flexibilité souhaitée des CPP puisse se transformer en faiblesse, si elle signifie que dans les pays où des changements de gouvernement sont susceptibles de se produire à un rythme relativement soutenu, les priorités définies au cours du processus peuvent changer en fonction de décisions politiques.

ES26. Dans ce nouveau contexte de délégation des responsabilités, l'une des grandes questions était de savoir comment les différents organismes pourraient apporter une contribution plus efficace aux nouveaux rôles assignés à la Conférence régionale pour l'Europe s'agissant de la définition des priorités de l'Organisation dans la région, et à son contrôle. L'équipe d'évaluation a recueilli des informations indiquant l'existence d'un large consensus sur les points ci-après:

- il est important qu'un organisme soit chargé de préparer l'ordre du jour et de maintenir le lien avec REU et les Membres pendant la période intersessions;
- les États Membres de la région qui n'ont pas de Représentant permanent à Rome ou qui n'appartiennent pas au Groupe régional Europe doivent être consultés afin que leurs besoins soient dûment pris en compte;
- il serait utile que la région soit dotée d'un organe technique où pourraient se discuter les questions agricoles intéressantes ou pertinentes pour la région;
- tous les secteurs entrant dans le mandat de l'Organisation doivent recevoir une attention adéquate lors de la définition des priorités.

ES27. Pour l'équipe d'évaluation, le scénario ci-après semble le mieux adapté. Elle a dès lors formulé la recommandation n° 1 pour contribuer à sa mise en œuvre.

- A. Étant donné l'intérêt exprimé pour un organisme technique dédié dans la région, il convient de relancer le rôle technique de la Commission européenne d'agriculture. Les thèmes à l'étude devraient être sélectionnés avec soin, en tenant compte des questions présentant un intérêt urgent pour l'ensemble de la région. La meilleure façon d'y parvenir serait que la Commission tienne ses sessions durant les années où la Conférence régionale ne siège pas.
- B. Le Comité exécutif de la Commission, qui est actuellement le seul organe élu de la région, devrait conserver son rôle double, à savoir préparer les sessions de la Commission, et travailler en étroite collaboration avec le Secrétariat, au sein de REU, afin de préparer les sessions biennales de la Conférence régionale pour l'Europe.
- C. Le fait, pour la Commission européenne d'agriculture, de tenir ses sessions durant les années où la Conférence régionale pour l'Europe ne siège pas présenterait trois avantages:
 - les questions techniques pourraient être discutées de manière plus approfondie, et les recommandations et le résultat des délibérations de la Commission pourraient être mieux pris en compte dans la formulation des priorités de la région;
 - le Comité exécutif de la Commission pourrait conserver sa double fonction, alternativement axée sur la préparation des sessions de la Commission ou de celles de la Conférence régionale pour l'Europe;
 - compte tenu des restrictions de financement probables, la réunion de la Commission pourrait être l'occasion d'organiser une consultation informelle, ce qui permettrait des économies de coût et favoriserait la participation.
- D. Pour s'assurer que tous les secteurs de compétence de l'Organisation reçoivent l'attention appropriée, la présentation de rapports récapitulant les recommandations et les mesures décidées par les organes techniques de la région devrait devenir un

point permanent de l'ordre du jour de la Conférence régionale pour l'Europe. Les fonctionnaires techniques compétents au niveau régional, dont certains font office de secrétaires des commissions régionales, pourraient assumer cette responsabilité. Les thématiques sectorielles devraient recevoir toute l'attention voulue puisqu'il est prévu que le Comité exécutif travaille en liaison plus étroite avec le Secrétariat, dont il recevrait ainsi davantage d'orientations techniques.

- E. Lorsqu'il prévoit l'examen de questions directement liées à la gouvernance et aux priorités de la région Europe et Asie centrale, le Groupe régional Europe devrait faire son possible pour y associer les États qui ne comptent pas parmi ses membres, mais appartiennent à la Conférence régionale pour l'Europe.
- F. REU devrait jouer un rôle plus important dans la définition des priorités avec les Membres aux niveaux sous-régional et régional; dans la période entre la réunion de la Commission européenne d'agriculture et la Conférence régionale pour l'Europe correspondante, REU et SEC devraient tenir une consultation informelle par sous-région. Les résultats de ces consultations pourraient être regroupés et inclus dans le rapport du Comité exécutif, par l'intermédiaire du Secrétariat.

Recommandation 1: À la FAO et à REU, sur le système de gouvernance pour la région Europe et Asie centrale

REU, en sa qualité de Secrétariat de la Conférence régionale pour l'Europe et de la Commission européenne d'agriculture, devrait, en collaboration avec les États Membres, finaliser le Règlement intérieur de la Conférence, devant être soumis à la vingt-neuvième session de celle-ci, en 2014, conformément aux suggestions présentées plus haut.

Indépendamment du contenu du Règlement intérieur, il conviendrait de mettre en place les éléments suivants:

- a) l'examen des rapports récapitulatifs des commissions techniques régionales devrait devenir un point permanent de l'ordre du jour de la Conférence régionale pour l'Europe;
- b) le Secrétariat de la Conférence régionale pour l'Europe devrait jouer un rôle plus important dans la définition des priorités pour la région et ses sous-régions.

ES28. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a relevé deux autres domaines qui nécessiteront une attention accrue de la FAO, et notamment des Membres et du Secrétariat: la Commission européenne consultative pour les pêches et l'aquaculture dans les eaux intérieures (CECPAI) et le Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural (WPW).

ES29. Après la profonde restructuration de la CECPAI, la localisation de son Secrétariat a continué de faire débat, puisqu'il était toujours situé au Siège. Il ne fait toutefois aucun doute que le fonctionnaire technique de la région serait mieux placé pour assumer la fonction de secrétaire de la CECPAI, étant donné qu'il connaît les besoins et qu'il serait en mesure de garder le contact avec les ministères et départements compétents au niveau des pays. Par ailleurs, certains États Membres ont indiqué, dans le questionnaire qui leur a été soumis par l'équipe d'évaluation, que la CECPAI devait mieux démontrer sa valeur ajoutée et améliorer sa stratégie de communication afin que ses avis suscitent davantage l'intérêt de l'UE et des États Membres. L'équipe d'évaluation **suggère** que REU et le Département des pêches et de l'aquaculture s'accordent sur le transfert du Secrétariat de la CECPAI vers REU dès que possible, par souci d'efficacité et d'efficience du Secrétariat.

ES30. Le WPW, l'un des organes statutaires de la Commission européenne d'agriculture, fait également partie du système de gouvernance de l'Organisation pour la région. Par le

passé, ce groupe aurait beaucoup contribué à maintenir l'attention de SEU/REU et des États Membres sur la parité hommes-femmes dans l'agriculture. Toutefois, sa pertinence et son efficacité ont, ces dernières années, fait l'objet de critiques par nombre de ses parties prenantes essentielles: sans appui des Membres, un organe tel que le WPW n'a pas de raison d'être. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a trouvé très peu d'éléments indiquant que les travaux du WPW étaient exploités au niveau des pays dans la région. Affecter des fonds et du personnel au WPW ne semble pas être une utilisation économiquement rationnelle des ressources de l'Organisation dans le contexte de restrictions budgétaires que nous connaissons. Si l'équipe d'évaluation est bien consciente qu'elle n'a pas mandat pour recommander la suppression ou la «suspension» du WPW, ce pouvoir revenant aux seuls États Membres, elle a tout de même formulé la recommandation n° 2, au vu de l'importance de la question.

Recommandation 2: À REU, à SEC et à ESW, sur la défense de la parité hommes-femmes dans le système de gouvernance pour la région Europe et Asie centrale

REU, SEC et ESW, sur la base d'une analyse poussée des informations disponibles et d'un dialogue plus approfondi avec toutes les parties concernées, devraient préparer une proposition sur la façon la plus économiquement rationnelle de garantir l'intégration des questions de parité hommes-femmes et d'inclusion sociale dans les activités menées par la FAO dans la région, proposition qui serait soumise à la Conférence régionale pour l'Europe en 2014.

Indépendamment du contenu de la proposition, l'examen des progrès réalisés dans l'intégration des questions de parité hommes-femmes et d'inclusion sociale dans les activités menées par la FAO dans la région devrait devenir un point permanent à l'ordre du jour de la Conférence régionale pour l'Europe.

ES31. L'objet de la recommandation n° 2 n'est pas de remettre en question l'importance de l'intégration des considérations de parité hommes-femmes dans les activités menées par la FAO en Europe et en Asie centrale. Bien au contraire, l'équipe d'évaluation est d'avis qu'il est extrêmement important d'intégrer ces questions dans les activités menées par la FAO dans la région. Toutefois, des éléments indiquent que malgré quelques bons résultats, par exemple l'intégration des considérations de parité hommes-femmes dans certains projets et documents de projets, le recensement des initiatives d'intégration de ces questions dans les activités menées par la FAO dans la région et l'élaboration d'une méthodologie qui intègre ces considérations dans les statistiques nationales, il faudra encore déployer de nombreux efforts pour obtenir une application satisfaisante de la nouvelle politique de la FAO en la matière. Les recommandations de l'équipe d'évaluation sur les activités de la FAO et sur le rôle de celle-ci s'agissant du lien entre parité hommes-femmes et développement restent valables, en particulier le recrutement d'urgence d'un spécialiste de haut niveau des questions de parité qui aurait pour mandat de veiller à ce que l'ensemble des produits et projets de la FAO destinés à la région Europe et Asie centrale intègrent pleinement les questions liées à la parité hommes-femmes et à l'inclusion sociale.

Présence de la FAO en Europe et en Asie centrale

ES32. Le rapport décrit en détail les différents événements et décisions qui ont donné lieu au choix de l'emplacement actuel de REU, qui a déménagé plusieurs fois depuis sa création, et de SEC, un choix essentiellement motivé par les offres généreuses des pays hôtes. Toutefois, aucun de ces deux bureaux ne s'est trouvé ou ne se trouve dans la région ou la sous-région qu'il sert, ce qui, dans une certaine mesure, écorne une des valeurs ajoutées que

le processus de décentralisation devrait apporter, à savoir l'immersion totale des membres du personnel dans l'environnement social, culturel et linguistique dans lequel ils travaillent. SEC n'a jamais été situé à proximité d'un grand aéroport et depuis le début de l'année 2012, la logistique des transports n'est plus aussi favorable qu'auparavant pour REU.

ES33. Dans la région, il n'a pas été possible de mettre en évidence un «schéma idéal» de couverture géographique s'agissant de l'emplacement des bureaux régionaux et sous-régionaux des organismes des Nations Unies, même si très peu d'organisations des Nations Unies ont fait les mêmes choix que la FAO. L'équipe d'évaluation **suggère** à la FAO d'ajouter un nouveau critère à sa liste de paramètres pour la sélection de l'emplacement de ses bureaux décentralisés: la proximité d'autres organisations des Nations Unies, compte tenu de l'approche «Unité d'action des Nations Unies».

ES34. L'équipe d'évaluation a jugé sensées et rationnelles la proposition de REU de concentrer ses efforts en 2012 sur un nombre limité de pays et sa sélection de «pays prioritaires» et de «pays notables du fait de leur rôle de partenaires stratégiques et de fournisseurs de ressources», la plupart de ces pays étant également des pays prioritaires pour les autres organisations des Nations Unies. Elle relève toutefois à cet égard que l'Organisation a investi des ressources dans de «potentiels pays partenaires fournisseurs de ressources», sans retour sur investissement tangible, pour l'instant, en termes de ressources mobilisées supplémentaires.

ES35. L'équipe d'évaluation estime que la FAO devrait maintenir une masse critique d'expertise technique géographiquement concentrée dans les secteurs les plus importants pour les pays de la région qui ont besoin d'assistance et qu'elle devrait chercher et encourager l'interdisciplinarité et la création de valeur dans l'ensemble de ses méthodes de travail, projets, produits normatifs et outils de connaissance.

ES36. L'équipe d'évaluation est arrivée à la conclusion qu'il est probable qu'à moyen terme, les besoins et demandes de soutien par la FAO changent beaucoup dans les pays relevant de SEU/REU et se rapprochent de ceux des pays européens liés à la FAO principalement par le Siège. Ainsi, les principaux mandats et fonctions de REU et de SEC dans la région seront probablement les suivants:

- fournir une assistance technique et une assistance aux politiques, gérer les opérations et mobiliser des ressources pour les pays relevant de SEU/REU: l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Kosovo et la République de Moldova (horizon à 10 ans);
- fournir une assistance technique et une assistance aux politiques, gérer les opérations et mobiliser des ressources pour les pays d'Asie centrale (horizon à 20 ans);
- produire des connaissances et les mettre à la disposition des pays relevant de SEU/REU et des pays d'Asie centrale;
- agir comme organisme de coordination pour: deux Représentations à part entière de la FAO au Kirghizistan et au Tadjikistan; deux Représentants de la FAO non résidents, assignés respectivement en Albanie et République de Moldova et en Arménie et Géorgie; plusieurs spécialistes des partenariats et des programmes;
- enfin, assurer le soutien de la Conférence régionale pour l'Europe et des organes subsidiaires de celle-ci.

ES37. En vue de la réalisation des tâches énoncées, et compte tenu de l'élan actuel vers un accent accru sur l'efficacité et l'efficience de l'exécution au niveau des pays, l'équipe

d'évaluation estime que les États Membres d'Europe et d'Asie centrale devraient tenir compte de certains besoins. En voici la liste:

- i. un meilleur accès pour le personnel de REU à une collaboration avec les autres collègues du Siège travaillant dans la région ainsi qu'avec d'autres parties de l'Organisation qui deviendront de plus en plus importantes pour les États Membres couverts par SEU/REU;
- ii. des déplacements plus efficaces vers les pays couverts par SEU/REU sur lesquels les activités vont se concentrer au cours des dix prochaines années;
- iii. des déplacements plus efficaces vers les pays d'Asie centrale bénéficiant des services de SEC;
- iv. une meilleure communication et une meilleure collaboration entre le personnel du Siège, le personnel de REU et le personnel de SEC, soit travaillant dans les mêmes pays, soit disposant de connaissances pertinentes au niveau sous-régional;
- v. la réduction, dans toute la mesure possible, des frais d'administration, de fonctionnement et de gestion des bureaux;
- vi. enfin, la facilitation de la fonction de REU de fournisseur de services à la Conférence régionale pour l'Europe et aux organes subsidiaires de celle-ci, aisément à la portée du Groupe régional Europe.

ES38. On pourra suivre différentes pistes pour répondre à ces besoins. L'équipe d'évaluation comprend que l'implantation géographique du Bureau régional et du Bureau sous-régional ne relève pas seulement de considérations techniques et s'est donc abstenue de formuler la moindre suggestion. Néanmoins, l'efficacité et l'efficience de ces bureaux dépendent notamment de leur implantation géographique: la décision d'examiner des opportunités à cet égard revient aux États Membres de l'Organisation.

ES39. Les observations ci-dessus soulèvent également une question essentielle pour la FAO, et notamment pour le Secrétariat et les États Membres: l'emplacement des bureaux décentralisés, une fois arrêté, est-il permanent ou peut-il être modifié de façon flexible en fonction des nouvelles circonstances de travail dans une quelconque sous-région ou région? Cette question est étroitement liée à celle portant sur la meilleure façon, pour l'Organisation, d'offrir ses services aux pays qui n'ont pas besoin de son soutien au moyen de projets menés au niveau national, mais bien au moyen de produits normatifs et d'outils de connaissance, qui peuvent être adaptés aux besoins d'une sous-région ou d'une région donnée. L'équipe d'évaluation estime que les États Membres et le Secrétariat devraient s'intéresser rapidement à ces problèmes, étant donné que le contexte dans lequel la FAO mène ses activités au niveau des pays change très rapidement en Europe, en Asie centrale et ailleurs.

ES40. L'équipe d'évaluation s'est également penchée sur le rôle du Bureau de liaison avec l'Union européenne et la Belgique (LOB) dans l'ensemble du réseau des bureaux décentralisés dans la région. Le rôle joué par les institutions de l'UE dans la région, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de la FAO, justifie que REU consacre davantage d'attention et d'efforts à l'établissement de partenariats plus solides avec la Commission européenne et d'autres organismes de l'UE établis à Bruxelles. Dans ce contexte, l'équipe d'évaluation **invite** la FAO à tenir compte des suggestions formulées dans le présent rapport dans ses décisions immédiates et ultérieures qui concerneront LOB et les relations entre l'Organisation et les institutions de l'UE.

ES41. Cette question était étroitement liée à un autre enjeu: l'approbation en 2012, par la Conférence régionale pour l'Europe et par le Conseil, de la proposition du Secrétariat de créer

des postes de spécialistes des partenariats et des programmes en Azerbaïdjan, au Kazakhstan et en Turquie, et de spécialistes des partenariats dans tous les bureaux régionaux. Au sein de REU, un tel poste pourrait être utile à REU et à LOB, puisqu'il permettrait une collaboration plus étroite entre les deux bureaux en vue de la réalisation de leur objectif commun d'accroissement de leur visibilité auprès de l'UE, un dialogue renforcé sur le plan des politiques et une meilleure exploitation des ressources pour la région. De la même manière, le titulaire du poste créé en Turquie devrait se charger de soutenir SEC dans ses efforts de mobilisation des ressources. Au niveau national, l'équipe d'évaluation estime qu'il faudrait nommer des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique approprié, afin que ceux-ci puissent assumer leurs fonctions à un niveau décisionnel adéquat. Ces propositions font l'objet de la recommandation n° 3.

ES42. Au niveau national, l'équipe d'évaluation comprend que l'objectif principal de la décentralisation était d'ancrer les activités de la FAO aussi près que possible du niveau national, où doivent résider la responsabilité et le pouvoir au sein de l'Organisation pour la plupart des aspects de ses activités avec des pays pris individuellement (subsidiarité). Dans les autres régions, ces tâches sont normalement assumées par des Représentations de la FAO à part entière, et de nombreuses politiques et procédures administratives et relatives aux programmes nécessitent la présence d'un Représentant de la FAO au niveau national. L'équipe d'évaluation est dès lors favorable à la nomination de Représentants de la FAO à part entière au Kirghizistan et au Tadjikistan, ce qui soulagerait le Coordonnateur sous-régional d'une partie de son immense charge de travail. La nomination du titulaire pour le Kirghizistan s'est faite rapidement et efficacement. Il sera essentiel de nommer rapidement pour le Tadjikistan un titulaire disposant des compétences voulues et de l'expérience utile au sein de la FAO.

ES43. D'autres pays de la région ont besoin d'un soutien supplémentaire similaire de la part de la FAO et ont été «négligés» jusqu'à présent: on pensera tout particulièrement à l'Albanie et à Moldova du fait de la taille et de l'importance de leurs secteurs respectifs de développement agricole et de développement rural. Dans les deux pays, la FAO a un rôle essentiel à jouer à l'appui des efforts nationaux déployés en vue d'un développement harmonisé, durable et sans exclusion. Par ailleurs, les deux pays adhèrent à l'initiative «Unité d'action des Nations Unies»; l'ONU s'attache à les soutenir s'agissant de se concentrer sur les interventions de niveaux intermédiaire et micro, en permettant la mise en œuvre de politiques de niveau macro promues par l'Union européenne. Dans ces pays, la FAO devrait également déterminer si elle doit intégrer complètement son programme de travail dans le programme «Unité d'action des Nations Unies» ou élaborer son propre cadre de programmation. L'équipe d'évaluation penche pour la deuxième option.

ES44. L'équipe d'évaluation a conclu de ces observations que la FAO devrait avoir une présence plus forte et plus continue en Albanie et en République de Moldova. Cette présence passera par l'une des options ci-après, à chaque fois sous la supervision étroite d'un fonctionnaire expérimenté au sein de REU:

- i. un fonctionnaire national titulaire d'un contrat FAO à temps plein en qualité d'Assistant du Représentant de la FAO, éventuellement installé dans les bureaux du Coordonnateur résident des Nations Unies, qui aurait le pouvoir de représenter la FAO au sein de l'ONU, de prendre des décisions ou de faciliter un processus décisionnel rapide et de coordonner la contribution de la FAO au programme Unité d'action des Nations Unies;

- ii. ou un fonctionnaire international dont le coût serait partagé avec le FIDA, installé dans les bureaux du Coordonnateur résident des Nations Unies, qui aurait le pouvoir de représenter la FAO au sein de l'ONU et du gouvernement et qui serait chargé de la coordination des programmes et de la mobilisation des ressources.

ES45. Les informations disponibles ont montré que l'accréditation multiple de Représentants de la FAO peut constituer un mécanisme efficace pour assurer la visibilité de l'Organisation et la bonne gestion de ses activités au niveau des pays, pour autant que deux pays maximum soient couverts par le même Représentant, qui devra passer au moins six semaines ouvrables par an dans chaque pays. Cet objectif pourrait être atteint en nommant deux Représentants de la FAO non résidents, l'un pour l'Albanie et Moldova, l'autre pour l'Arménie et la Géorgie, en poste à REU, qui pourraient aussi assumer d'autres fonctions en qualité de fonctionnaires de haut niveau de REU. Cela nécessitera des ressources supplémentaires équivalant environ à la valeur d'un demi-PCT par pays et par exercice biennal: l'équipe d'évaluation estime que la configuration qu'elle propose serait économiquement bien plus rationnelle.

ES46. Le système de correspondants nationaux n'est ni efficace ni rentable lorsqu'il s'agit d'assurer la présence de la FAO dans un pays quelconque. Si l'Organisation ou le pays hôte ne sont pas en mesure de consacrer suffisamment de ressources à la mise en place d'une présence adéquate de l'Organisation, au minimum via un fonctionnaire national ou international de la FAO expérimenté installé dans les bureaux du Coordonnateur résident des Nations Unies, la FAO devrait s'abstenir de mettre en œuvre des projets au niveau national dans ce pays. Comme l'indique le présent rapport, il est possible de trouver d'autres mécanismes pour faciliter la participation d'un pays donné aux manifestations normatives de la FAO et à des projets régionaux, interrégionaux et mondiaux.

ES47. L'équipe d'évaluation a décidé de rassembler toutes ses recommandations relatives à la présence de la FAO au niveau national dans la recommandation n° 3, ci-dessous. Le coût de la mise en œuvre de cette recommandation pourrait être absorbé en partie grâce aux ressources allouées au Réseau de Bureaux décentralisés dans la région et en partie grâce aux contributions directes des États Membres. L'équipe d'évaluation suggère que toutes les mesures recommandées soient mises en œuvre rapidement.

Recommandation 3: À la FAO, sur sa présence au niveau national en Europe et en Asie centrale

L'équipe d'évaluation formule les recommandations suivantes:

- a) Il faudrait nommer un Représentant de la FAO non résident à accréditation multiple pour l'Arménie et la Géorgie; il faudrait déléguer aux Assistants du Représentant de la FAO, au niveau des pays, assez de pouvoirs pour qu'ils puissent gérer l'ensemble du programme, représenter la FAO au sein de l'ONU et prendre des décisions ou faciliter un processus décisionnel rapide.
- b) Il faudrait nommer un Représentant de la FAO non résident à accréditation multiple pour l'Albanie et la République de Moldova, selon l'une des modalités proposées plus haut.
- c) Dans la région, le système de correspondants nationaux devrait être supprimé et la FAO devrait s'abstenir de toute activité opérationnelle au niveau national dans les pays où elle ne dispose pas, au moins, d'un Assistant du Représentant dans le cadre d'une Représentation à accréditation multiple ou d'un fonctionnaire expérimenté installé dans les bureaux du Coordonnateur résident des Nations Unies.
- d) Les postes prévus de spécialiste des programmes et de spécialiste des partenariats au niveau national peuvent être efficaces si les titulaires ont un niveau hiérarchique approprié (P4 au minimum).

e) Le titulaire du nouveau poste de spécialiste des partenariats au sein de REU devrait travailler en coordination étroite avec LOB, afin d'appuyer l'établissement d'un partenariat plus fort entre REU et les institutions de l'UE pour l'Europe et l'Asie centrale.

ES48. Dans plusieurs pays, la présence de la FAO n'est régie que par un échange de lettres. Bien que cette procédure soit juridiquement contraignante, elle n'apporte à l'Organisation aucune présence juridique dans le pays et ne permet pas à l'Organisation ou à son personnel de bénéficier de privilèges et d'immunités, ce qui pourrait poser à tout moment un véritable problème au personnel de la FAO et ce qui a des conséquences immédiates sur l'efficacité des activités menées dans la région. Si l'équipe d'évaluation sait que la FAO travaille déjà à la résolution de ce problème, elle a tout de même décidé de l'évoquer dans la recommandation n° 4 afin de souligner l'urgence d'un processus dont la réalisation dans un délai raisonnable dépendra également de la volonté des États Membres.

Recommandation 4: À LEG, à OSD, à REU et à SEC, sur les accords de siège

L'équipe d'évaluation recommande qu'il soit procédé à l'examen de l'accréditation de la FAO dans tous les pays d'Europe et d'Asie centrale dans lesquels l'Organisation mène des opérations sur le terrain, afin de s'assurer que l'Organisation puisse bénéficier des immunités et privilèges utiles. Ce faisant, la FAO devrait tenir compte de l'expérience des autres organisations des Nations Unies dans chaque cas spécifique et s'abstenir de toute activité dans un pays si l'accord de base standard ou un accord équivalent n'a pas été signé avec le gouvernement.

Ressources de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale

ES49. L'analyse des ressources financières de la FAO consacrées à la région Europe et Asie centrale au cours de la période à l'examen a débouché sur les constatations ci-après:

- la faible part de la région dans le Programme de travail pour 2004-2005 a été compensée dans une certaine mesure avec le temps; globalement, la région a bénéficié, au cours des exercices qui ont suivi, d'une augmentation plus importante des ressources du Programme ordinaire que les autres régions;
- la mise en place de SEC a eu une forte incidence sur l'ampleur du programme de terrain destiné à l'Azerbaïdjan, aux pays d'Asie centrale et à la Turquie, les ressources ayant été multipliées par cinq; cela s'explique probablement par le fait que le bureau sous-régional a permis de faire mieux connaître la sous-région au Secrétariat de la FAO et aux partenaires fournisseurs de ressources désireux de travailler dans la région par l'intermédiaire de la FAO;
- comme SEU était déjà localisé à Budapest, le transfert de REU dans cette ville n'a pas eu d'incidence importante sur la visibilité de la FAO dans la région sur le plan de l'exécution; dans les pays relevant du «binôme SEU/REU», on note une augmentation du montant total des ressources disponibles pour les interventions de développement, notamment par le biais des PCT de la FAO, et le programme de terrain s'est concentré sur un nombre réduit de pays. Les principaux facteurs ayant joué sur l'ampleur du programme de terrain ont été le financement des interventions d'urgence, l'adhésion d'un certain nombre de pays à l'UE et l'évolution de leurs besoins d'appui fourni par la FAO;

- les projets d'urgence, les projets interrégionaux et les projets mondiaux constituaient une part importante du portefeuille du programme de terrain, les interventions dans le domaine de la production et de la santé animales étant largement prédominantes.

ES50. L'équipe d'évaluation s'est également penchée sur la façon dont le programme de terrain était géré:

- le rôle joué par SEU/REU et SEC dans la gestion du programme de terrain était essentiellement de nature opérationnelle;
- la contribution technique de SEU/REU et SEC au programme de terrain était limitée par le nombre et par le profil des fonctionnaires techniques travaillant dans tous les bureaux décentralisés, et par la nature des interventions, dont un bon nombre étaient interrégionales et mondiales;
- en ce qui concerne la gestion du programme de terrain, des problèmes peuvent survenir à tous les niveaux; l'affectation d'un fonctionnaire technique principal à un bureau décentralisé ou au Siège n'a pas semblé avoir d'incidence sur l'efficacité globale des projets; d'autres facteurs ont une incidence encore plus grande sur l'efficacité et l'efficacité du programme de terrain, notamment la présence d'un bureau de pays.

ES51. Depuis 2007, l'augmentation des ressources financières correspondait à la croissance des ressources humaines, en personnel et hors personnel, nécessaires pour SEC, nouvellement créé, pour les nouveaux bureaux de pays et pour renforcer REU à Budapest. L'accroissement de la visibilité du travail de l'Organisation dans la région depuis 2007 a été le fruit d'un «cercle vertueux»: des effectifs et des bureaux plus nombreux, un accroissement du volume de travail par le biais du Programme ordinaire, davantage d'initiatives financées à titre volontaire, etc.

ES52. Le travail de l'Organisation dans la région a été largement pris en charge par des ressources humaines hors personnel, dans tous les domaines d'activité. L'équipe d'évaluation a trouvé de nombreuses preuves de l'existence de problèmes liés aux caractéristiques des contrats conclus avec cette catégorie de personnel, qui sont décrits en détail dans le présent rapport. La conséquence principale de cette situation était que les membres du personnel recrutés par la FAO quittaient souvent leur emploi pour un poste dans une autre institution de l'ONU offrant de meilleures conditions, et ce après avoir «appris les ficelles du métier» avec la FAO. Il s'agissait là d'une importante perte de temps et de ressources pour l'Organisation, qui compromettait également l'efficacité de ses services, compte tenu du fait que les nouveaux engagés en tant que ressources humaines hors personnel devaient souvent apprendre le métier en partant de zéro et n'étaient pas aussi efficaces que le personnel expérimenté.

ES53. Des mesures adéquates devraient être prises pour accroître également la satisfaction professionnelle de ces effectifs, car une grande partie de l'image de l'Organisation et de la qualité de son travail repose sur leurs épaules. La recommandation n° 5 porte sur cette question, qui devrait être traitée rapidement. La mise en œuvre de cette recommandation devrait principalement demander du temps de travail; l'équipe d'évaluation estime qu'il est urgent d'entreprendre ce processus.

Recommandation 5: À CSH/OHR, à REU, à SEC et à SSC, sur la section 375 du Manuel et les conditions contractuelles pour les ressources humaines hors personnel

CSH, REU, SEC et SSC devraient entreprendre une analyse complète de la qualité du système de dispositions contractuelles pour les ressources humaines hors personnel, en général et tel qu'il est appliqué dans les bureaux de pays de la région, en vue d'analyser les conditions et les procédures et d'améliorer la qualité des informations et de la communication. Cette approche devrait contribuer à une revue d'ensemble du statut «personnel national de projet», et notamment de sa couverture par la section 375 du Manuel.

Délégation de pouvoirs

ES54. Depuis 2010, REU, SEC et les bureaux de pays dans la région ont reçu davantage de pouvoirs s'agissant de la planification et de la programmation, de l'utilisation des ressources financières et de la définition, de l'élaboration et de la gestion des projets. Dans plusieurs domaines, les bureaux décentralisés ont suffisamment de pouvoirs pour remplir leur mandat.

ES55. L'interface entre les trois principaux systèmes pour les fonctions d'appui dans les bureaux décentralisés, à savoir ORACLE, FAS et ATLAS, n'a jamais réellement fonctionné, ce qui a entraîné des difficultés, des répétitions inutiles d'activités et des pertes de temps s'agissant du suivi financier, de l'utilisation des ressources, de l'exercice des fonctions du responsable du budget, des concordances bancaires et du contrôle financier. Grâce à la motivation et à l'ingéniosité du personnel, la fourniture des produits et des services était assurée.

ES56. L'équipe d'évaluation estime que l'instauration du Système mondial de gestion des ressources (SMGR) peut aider à analyser et à rationaliser la structure et la composante ressources humaines des services d'appui, et permettre ainsi d'en améliorer la qualité et de réaliser des économies d'échelle. En outre, le nouvel environnement devrait être utilisé par la direction comme outil pour évaluer l'ensemble des règles et règlements sur lesquels reposent les services d'appui et rationaliser la fonction administrative. Néanmoins, un certain nombre de mesures complémentaires seront nécessaires pour que le plein potentiel du SMGR puisse être exploité et pour éviter que des goulets d'étranglement artificiels soient créés, comme cela a été le cas jusqu'à présent dans les pays desservis par REU/SEU, parce qu'on s'en tient à une culture du «centralisé, c'est mieux» et du «contrôle ex-ante» toujours dominante au sein de l'Organisation.

ES57. Les informations relatives à la délégation de pouvoirs fournies dans le Manuel pour la gestion des bureaux nationaux du Réseau d'information des bureaux de pays ont été jugées utiles et claires. Elles devraient être intégrées dans un «dossier de la délégation de pouvoirs» destiné au personnel de la FAO en Europe et en Asie centrale, qui comprendrait en outre le cadre de référence, les rôles et responsabilités, des indications quant à la manière d'accéder aux différents types d'appui, etc. Ce dossier devrait être régulièrement mis à jour afin de garantir l'exactitude des informations. En juin 2012, le Siège de la FAO n'avait toujours pas actualisé les descriptions de fonctions pour les postes existants, à tous les niveaux, dans la région Europe et Asie centrale. Ceci semblait d'autant plus urgent au regard du déploiement imminent du SMGR: ce système, pour être totalement efficace, exigera un examen minutieux et une harmonisation des niveaux actuels de délégation nécessaires pour y accéder et l'administrer.

ES58. L'équipe d'évaluation souhaite souligner quelques grandes constatations liées à l'amélioration de l'efficacité de la décentralisation et de la délégation de pouvoirs. La première concerne la configuration interne du Bureau régional et du Bureau sous-régional: l'initiative positive prise au sein de REU de fusionner certaines fonctions entre l'unité du programme de terrain et l'unité administrative devrait être poursuivie d'urgence en vue d'améliorer l'efficacité de ce bureau, et de permettre l'établissement d'un modèle qui pourrait être suivi de manière plus large au sein de l'Organisation.

ES59. D'un autre côté, pour prendre l'exemple de SEC, REU devrait effectuer une analyse précise des besoins réels en matière d'information et de renforcement des capacités de son personnel dans la région, en particulier au niveau national. Les deux bureaux devraient, ensemble, élaborer des modules adaptés et faciles à mettre à jour pour l'ensemble du personnel participant à la gestion et à l'exécution du programme de terrain, à l'administration du bureau et à la gestion du personnel.

ES60. S'agissant de la délégation de pouvoirs, les particularités de la présence de la FAO dans la région, à savoir l'absence de Représentations à part entière, constituaient un obstacle à la fourniture de services d'appui efficaces et efficaces aux pays. Dans ce contexte, l'attitude et l'approche adoptées par REU et SEC s'agissant de la délégation de pouvoirs et de l'autonomisation des bureaux de pays a fait une différence pour l'efficacité et l'efficience des activités menées au niveau national. Si, dans les deux cas, une certaine charge administrative et opérationnelle supplémentaire et des répétitions inutiles étaient inévitables, l'approche systématique adoptée par le personnel de SEC à l'égard des bureaux de pays avait pour objectif la mise en place de capacités individuelles et organisationnelles devant permettre aux acteurs d'assumer autant que possible leurs fonctions au plus près de l'action. Les Représentations de la FAO récemment créées au Kirghizistan et au Tadjikistan bénéficieront du travail réalisé jusqu'à présent par SEC en ce sens. Cela n'a pas été fait au sein de REU, ce qui a des conséquences sur l'efficacité et l'efficience des services.

ES61. Des problèmes corollaires ont été relevés: i) le remboursement par l'intermédiaire des SAO des frais engagés dans la gestion du programme de terrain n'a pas été effectué à un niveau aussi proche que possible de celui des activités; et ii) l'absence de régies d'avances dans les pays où la FAO mène des opérations au niveau national, qui s'explique partiellement par l'absence d'accords de siège. L'analyse des frais et de la surcharge de travail entraînés par l'absence de régies d'avances au niveau national a démontré qu'il s'agissait d'un coût supplémentaire et inutile pour la région et d'une source d'inefficacité dans la fourniture de services.

ES62. La situation de la présence de la FAO en Europe et en Asie centrale appelle une révision de la politique de l'Organisation en matière de délégation de pouvoirs au personnel recruté sur le plan national, sous la supervision et le contrôle adéquats de leurs Représentants de la FAO à accréditation multiple respectifs. La recommandation n° 3, présentée plus haut, concernant des Représentants de la FAO à accréditation multiple pour deux pays seulement, contribue à la résolution de ces problèmes en permettant un engagement et une présence accrues au niveau national.

ES63. Par ailleurs, la recommandation n° 6, ci-dessous, est spécifiquement consacrée à la délégation de pouvoirs au niveau national. Toutes ces questions devraient être traitées d'urgence, compte tenu du déploiement imminent du SMGR et des changements qui seront

requis pour la mise en œuvre complète de ce système au niveau national. Il semble possible d'appliquer ces recommandations plus largement à d'autres régions où la présence de la FAO suit un schéma similaire, par exemple le Pacifique et les Caraïbes.

Recommandation 6: À CSH/OHR, à LEG, à OSD, à REU et à SEC, sur la délégation de pouvoirs

La FAO devrait revoir, dans la région Europe et Asie centrale, son système de délégation de pouvoirs vers les pays où elle ne dispose pas d'une Représentation à part entière. Il conviendrait notamment de faire ce qui suit:

revoir le cadre de référence, les rôles et les responsabilités pour permettre au personnel national d'exploiter pleinement le potentiel du SMGR, sous la supervision adéquate du Représentant de la FAO à accréditation multiple;

permettre au personnel présent au niveau national, au moyen de modules de renforcement des capacités, d'utiliser le SMGR sans risque;

veiller à ce que les remboursements SAO soient effectués au niveau organisationnel le plus proche de celui où le programme de terrain est effectivement mis en œuvre;

ouvrir des régies d'avances, pour permettre aux bureaux d'assumer des fonctions financières/opérationnelles. Le personnel de la FAO, recruté au niveau adéquat, national ou international, devrait avoir tous pouvoirs pour gérer ces instruments. Le système actuel, impliquant l'utilisation d'espèces, devrait être supprimé, sauf pour les urgences avérées.

Fourniture de produits et de services et fonctions essentielles

ES64. Dans le secteur de la production et de la santé animales, le programme de la FAO a globalement répondu aux besoins et respecté les priorités des États Membres de la région. La FAO a assuré des services de conseil technique de qualité, qui ont joué un grand rôle dans l'élaboration de stratégies régionales et nationales de lutte contre les maladies animales, une activité jugée prioritaire par la Conférence régionale pour l'Europe. S'il est indéniable que le programme a été pertinent et que des capacités ont été mises en place, l'efficacité de son exécution a été variable.

ES65. Des liens solides entre le terrain et le Siège sont par ailleurs nécessaires, si l'on veut que la stratégie institutionnelle de la FAO soit appliquée. Dans le domaine de la santé animale, le Siège doit disposer de capacités importantes, car la lutte contre les maladies transfrontières exige une vision à la fois régionale et mondiale. Par ailleurs, la FAO doit avoir à sa disposition aux niveaux régional et sous-régional des compétences plus variées que celles dont peut se prévaloir un unique fonctionnaire, car seul un groupe d'experts a la capacité de fournir un éventail de services techniques de qualité et de préserver la confiance et le statut dont jouit l'Organisation. Pour cette région, la localisation la plus avantageuse au plan des coûts d'un tel groupe d'experts semble être le Siège de la FAO.

ES66. Les activités menées par la FAO dans le secteur des politiques agricoles ont répondu aux besoins et respecté les priorités définies par la Conférence régionale pour l'Europe; leur qualité a été appréciée et reconnue, et des capacités ont été créées. Si un bon travail a été réalisé dans le domaine des statistiques, il convient de renforcer encore les capacités au sein de REU et de SEC en matière de collecte et d'analyse des données. La sécurité alimentaire représentant encore un problème majeur dans certains pays et «l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition» faisant partie des domaines d'action prioritaires dans la région,

les capacités de REU et de SEC en matière de politiques relatives à la sécurité alimentaire devraient également être renforcées.

ES67. Par ailleurs, bien que la FAO ait joué un rôle non négligeable dans le renforcement des capacités de formulation de politiques agricoles dans la région et dans l'introduction d'approches novatrices et plus participatives, elle doit encore intensifier le processus de consultation des ONG et des organisations de la société civile dans les pays où il est possible de le faire.

ES68. Compte tenu de certains des besoins régionaux, tels que la fourniture de statistiques et d'informations, la fourniture d'avis sur les politiques et des activités dans le domaine de la production et de la santé animales, l'équipe d'évaluation estime que la FAO a ici l'occasion de mettre davantage l'accent sur les initiatives régionales. L'on contribuerait ainsi à la promotion d'un cadre favorable, tant au niveau régional qu'au niveau sous-régional, dont les États Membres pourraient bénéficier. Dans le cadre de cette approche mettant l'accent sur le niveau régional, un autre secteur devrait bénéficier d'une attention accrue de la part de la FAO et de ses partenaires fournisseurs de ressources: la gestion des ressources en eau. En dépit de sa grande importance, ce problème n'a pas fait l'objet de l'attention voulue, compte tenu de son ampleur.

ES69. Dans l'ensemble, le programme de terrain de la FAO, y compris les projets de coopération technique et les initiatives financées à titre volontaire, ont montré des points forts et des faiblesses très similaires à ceux relevés dans d'autres évaluations: s'ils sont généralement bien adaptés aux besoins, les projets sont sapés par une mauvaise conception et par une efficacité moyenne lors de leur mise en œuvre. Les activités ont ainsi eu des effets très variables. En général, l'absence de stratégies de sortie et les maigres efforts déployés en vue de l'établissement de partenariats ont également nui à la pérennité des effets.

ES70. Le renforcement des capacités était une caractéristique positive constante des projets de la FAO, le plus souvent au niveau individuel. Cependant, dans certaines initiatives, l'on s'est également attaché à créer un environnement favorable en promouvant les échanges et la communication aux niveaux sous-régional et régional. Les Programmes communs des Nations Unies ont constitué de bonnes occasions en matière de complémentarité entre les différentes organisations, en vue de compenser la faible attention généralement apportée dans les projets de la FAO à la lutte contre la pauvreté et à l'inclusion sociale.

ES71. L'équipe d'évaluation a invité les États Membres et les agents de la FAO à noter la pertinence des activités de la FAO dans la région au regard de ses fonctions essentielles. Les États Membres comme les fonctionnaires de l'Organisation ont estimé que les fonctions «Collecte et fourniture d'informations, de connaissances et de statistiques» et «Élaboration de normes et d'instruments internationaux» figuraient parmi les plus utiles. Les États Membres ont toutefois classé en première position la fonction «Plaidoyer et communication sur la sécurité alimentaire et les questions liées à l'agriculture», tandis que le personnel de la FAO a attribué la meilleure note aux fonctions «Options et conseils sur les stratégies et politiques» et «Appui technique au transfert de technologies et au renforcement des capacités».

ES72. Ainsi, les fonctions essentielles a), b), c) et d)² devraient conserver toute leur importance au regard des besoins et des attentes des États Membres. L'Organisation doit s'employer avec constance à améliorer ses performances dans ces domaines. Toutefois, toujours en tenant compte de ce qui a été dit plus haut sur les points forts et les points faibles des services fournis par la FAO dans la région, il faudra consacrer une attention et des efforts tout particuliers à l'amélioration des performances dans les fonctions essentielles ci-après. L'équipe d'évaluation a également **formulé quelques suggestions** sur la voie à suivre.

- i. Fonction essentielle e), Appui technique au transfert de technologies et au renforcement des capacités: l'objectif doit être d'améliorer la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets de terrain, comme c'est également souligné à la section 10.1; le nouveau guide sur le cycle de projet marque une avancée majeure en ce sens, et l'Organisation devra s'attacher à renforcer les capacités du personnel et à mettre en place les mécanismes de responsabilisation nécessaires pour garantir l'adoption rapide de ce nouvel outil.
- ii. Fonction essentielle f), Plaidoyer et communication: le défi consistera à améliorer les performances dans les pays dans lesquels la FAO n'a pas de Représentant; dans les pays où sont détachés des Représentants à accréditation multiple, et dans ceux où la FAO dispose d'une Représentation à part entière, les Représentants devront élaborer des stratégies adéquates pour mieux faire connaître l'action de la FAO et diffuser les messages de l'Organisation auprès des organismes chargés de la formulation des politiques de niveau approprié.
- iii. Fonction essentielle g), Interdisciplinarité et innovation: les agents techniques de REU et de SEC ont fait preuve d'ouverture et exprimé un intérêt pour ces approches qui, pour autant, ne semblent pas avoir trouvé d'application concrète sur le terrain. La solution consiste peut-être à mieux cerner ce qu'elles recouvrent dans la pratique, et comment elles peuvent être appliquées dans la région, et à élaborer des mécanismes d'incitation, par le biais de l'Accord sur l'évaluation et la gestion de la performance (PEMS).
- iv. Fonction essentielle h), Partenariats et alliances: cette fonction, dans laquelle la FAO accuse des faiblesses récurrentes, revêt une importance particulière dans la région Europe et Asie centrale, où la présence de l'Organisation à l'échelle nationale est limitée. Peut-être faudrait-il envisager d'élaborer une stratégie régionale ou sous-régionale qui faciliterait l'établissement de liens, au niveau souhaité, avec les principaux partenaires potentiels susceptibles de collaborer avec l'Organisation et de partager sa vision et son engagement à long terme.

ES73. Les produits normatifs de la FAO sont utilisés dans des proportions satisfaisantes et semblent répondre aux attentes des utilisateurs. Pour autant, il serait bon d'évaluer les besoins dans certains secteurs afin de déterminer s'il y a lieu d'accroître le nombre de publications. La traduction en russe des publications de l'Organisation devrait être une priorité dans la région. Parallèlement, la FAO devrait mieux saisir l'occasion d'exploiter les aptitudes et compétences techniques disponibles dans la région, même si les personnes concernées maîtrisent peut-être mal l'anglais. La recommandation n° 7 couvre ce point. Si elle est acceptée, sa mise en œuvre nécessitera des ressources supplémentaires, provenant éventuellement de fonds volontaires.

² Fonctions essentielles: a) suivi et évaluation des tendances et des perspectives à moyen et à long termes; b) collecte et communication d'informations, de connaissances et de statistiques; c) élaboration de normes et d'instruments internationaux; d) options et conseils sur les stratégies et politiques.

La fin de l'année 2015 semble être un horizon temporel raisonnable pour obtenir des résultats visibles. Ce point sera traité dans le rapport sur la suite donnée à la réponse de la Direction à la présente évaluation.

Recommandation 7: À la FAO et à REU, sur l'utilisation de la langue russe

En vue d'améliorer la qualité de son travail technique et la diffusion de ses produits normatifs, la FAO devrait:

- a) lors du recrutement, donner la priorité aux personnes possédant les meilleures compétences techniques dans les pays, principalement en Asie centrale, où le russe, plutôt que l'anglais, est la langue de travail de la FAO, et investir dans la traduction des rapports et des formulaires administratifs. La maîtrise du russe devrait être considérée comme un atout lors de la sélection du personnel international devant travailler dans ces pays;
- b) investir dans la traduction en russe des publications et des autres produits normatifs.

FAO unie

ES74. Le concept de FAO unie a toujours été un élément du discours tenu par l'Organisation en matière de décentralisation; il est peut-être la meilleure illustration de la tension inhérente à cette organisation détentrice de connaissances au mandat à la fois mondial et local. Ce concept a encore gagné en importance en 2010, avec la modification des lignes de compte rendu entre les départements techniques du Siège et le personnel technique dans les bureaux décentralisés. L'équipe d'évaluation y a prêté une attention toute particulière lors de ses entretiens et dans ses questionnaires, et même si ce thème est traité en dernier dans ce résumé, il compte certainement parmi les plus importants pour l'objet général de la présente évaluation.

ES75. En 2012, et malgré des améliorations continues, l'éventail des compétences techniques disponibles dans la région ne permettait pas encore de répondre aux besoins des États Membres dans la région, à l'exclusion des domaines d'intervention qui, par définition, devraient être traités aux niveaux interrégional et mondial. Comme cela a été dit, il manquait des compétences dans les domaines ci-après: la parité hommes-femmes et l'inclusion sociale, la politique de sécurité alimentaire, l'irrigation, le changement climatique et la gestion des ressources naturelles, les ressources génétiques animales et certains aspects de la santé animale. Par contre, les bureaux décentralisés dans la région, tous ensemble, disposaient d'un éventail de compétences adéquat pour l'administration, les opérations et les services d'appui; le besoin reconnu au niveau régional de compétences en matière de mobilisation des ressources faisait l'objet d'un «travail en cours» fin 2012, comme cela a été dit.

ES76. Ce manque d'expertise technique que connaît la région a été partiellement compensé par des ressources humaines hors personnel, par définition plus flexibles, et en grande partie par des compétences localisées au Siège ou gérées depuis celui-ci. En moyenne, 80 % des ressources du programme de terrain bénéficiaient d'un appui technique du Siège: une part significative était axée sur les initiatives mondiales et interrégionales, mais pas exclusivement. Cela nécessitait des efforts importants en termes d'intégration et de coordination entre les différents niveaux de l'Organisation, afin d'assurer la cohérence et de permettre des synergies.

ES77. Ces conclusions viennent renforcer les observations présentées plus haut, sur la nécessité d'une meilleure exécution dans la région (voir la section sur la présence de la FAO en Europe et en Asie centrale). L'ampleur et la nature des activités qui attendent la FAO en Europe et en Asie centrale, et leur évolution probable à moyen terme, ne pourront pas être gérées par un quelconque déploiement renforcé probable de l'expertise technique dans les bureaux décentralisés. L'appui pertinent et efficace aux États Membres dans la région passera obligatoirement par une participation importante du personnel du Siège, en collaboration très étroite avec REU et SEC.

ES78. La capacité qu'a l'Organisation de mener ses activités en étant unie revêt dès lors une importance toute particulière dans la région. Le questionnaire soumis au personnel de la FAO a révélé un degré satisfaisant d'intégration et de communication entre les différents niveaux de l'Organisation actifs dans la région. Certaines divisions faisaient mieux que d'autres, par l'intermédiaire de mécanismes divers: ceux-ci induisaient des coûts supplémentaires mais globalement, ils semblaient relativement efficaces. La plateforme mise en place par la Division de la production végétale et de la protection des plantes devrait servir d'exemple pour le partage d'informations.

ES79. Dans un certain nombre de cas, les fonctionnaires techniques des bureaux décentralisés avaient réussi à inclure leurs anciens superviseurs au Siège dans leur accord PEMS (Système de gestion et d'évaluation de la performance), soit en tant qu'évaluateurs multiples, soit en tant que cosuperviseurs, ce qui a semble-t-il constitué une manière très efficace de contourner l'absence de ligne hiérarchique primaire et d'autres mécanismes formels, tels que les réseaux techniques fonctionnels, qui semblent inconnus dans la région. Toutefois, en l'absence de systèmes formels, la décision de s'investir dans le partage d'informations et la coordination avec les collègues était laissée à l'initiative individuelle: cette méthode était généralement inefficace, car tributaire de la personnalité des employés et d'autres questions.

ES80. La recommandation n° 8 traite de tous les problèmes relevés. L'équipe d'évaluation a bien conscience de ce que la mise en œuvre de cette recommandation nécessitera des ressources supplémentaires, dont certaines pour couvrir des frais récurrents, à l'exclusion des points b) et c). Une partie de ces ressources pourrait venir du fonds multidisciplinaire. Il est probable que des problèmes similaires se posent également dans d'autres régions, comme cela a été le cas pour le Proche-Orient dans une certaine mesure. L'Organisation devra faire de ce thème l'une de ses priorités à tous les niveaux, afin de veiller à préserver son avantage comparatif et la cohérence de son message à tous les niveaux, dans le cadre d'une décentralisation renforcée. Les premiers résultats de la mise en œuvre de cette recommandation devraient être obtenus vers le milieu ou la fin de l'année 2014.

Recommandation 8: À la FAO, sur le renforcement de l'approche «FAO unie»

La FAO, REU et SEC devraient investir dans le renforcement des liens, de la communication et de la coordination entre les départements techniques et le personnel des bureaux décentralisés. Cet objectif pourrait être atteint notamment par les moyens suivants:

- a) La tenue, chaque année, de réunions pour le personnel de la FAO, à l'image des Journées de la terre et de l'eau organisées au sein de la Division des terres et des eaux, afin de préserver et de renforcer les liens techniques entre les fonctionnaires en poste dans les bureaux décentralisés et ceux en poste au Siège.
- b) Des superviseurs communs entre le Siège et les bureaux décentralisés dans l'accord PEMS de tous les fonctionnaires techniques en poste dans les bureaux décentralisés.
- c) Des superviseurs communs entre le Siège et les bureaux décentralisés dans l'accord PEMS de tous les fonctionnaires techniques en poste au Siège travaillant beaucoup dans la région.
- d) La création d'une plateforme de communication et de partage des informations dans tous les départements techniques, sur le modèle d'AGP.
- e) L'instauration d'une période d'intégration d'au moins un mois, au Siège, pour tous les fonctionnaires techniques nouvellement recrutés dans un quelconque bureau décentralisé de la région.

1 Introduction

1.1 Contexte général

1. 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 du Bureau sous-régional de la FAO pour le Proche-Orient, ainsi que la réponse de la direction. Cette évaluation avait été approuvée par le Comité du Programme en octobre 2008, en tant que première évaluation de ce type, visant à examiner les structures décentralisées de la FAO dans une région. Le Comité du Programme s'est félicité de la qualité du rapport d'évaluation des bureaux de la FAO pour le Proche-Orient, dont il a souligné l'importance, et il a recommandé de réaliser des évaluations analogues dans toutes les autres régions. Il a aussi apprécié le vaste processus de consultation des parties prenantes prévu dans la méthodologie de l'évaluation et a insisté pour que les recommandations issues de cette évaluation soient prises en considération lors de la préparation du Programme de travail et budget et de la Vision de la FAO en matière de décentralisation.

2. Le plan de travail à évolution continue pour les évaluations de la période 2012-2014, que le Bureau de l'évaluation de la FAO (OED) a présenté au Comité du Programme à sa session d'octobre 2011 session, tenait dûment compte des recommandations formulées par le Comité du Programme six mois auparavant et prévoyait une évaluation de bureau régional et de bureau sous-régional par an. Le Comité du Programme a indiqué qu'il accordait la plus haute priorité à ces évaluations et a donné pour instructions d'accélérer leur exécution, en entamant les évaluations des régions Europe et Asie centrale et Afrique en 2012, et celles des régions Amérique latine et Caraïbes et Asie et Pacifique en 2013. Le plan de travail du Bureau de l'évaluation de la FAO prévoyait donc que l'évaluation du Bureau régional et du Bureau sous-régional de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale serait terminée à temps pour être présentée à la session de mars 2013 du Comité du programme, alors que l'évaluation portant sur l'Afrique serait présentée en octobre 2013. Les évaluations des deux autres régions débuteraient, quant à elles, en 2013.

3. Dès le début de cette évaluation, toutes les parties concernées savaient pertinemment qu'elle aurait eu lieu lors d'une période de débats importants et lors des premières modifications de l'approche suivie par la FAO en matière de décentralisation, sous la conduite du nouveau Directeur général. En outre, on a pu noter, lors de la préparation et de la réalisation de cette évaluation, des évolutions, aussi bien à l'intérieur de la FAO qu'en dehors de celle-ci, qui intéressaient à la fois la FAO et l'ensemble du système des Nations Unies. On a toutefois estimé que cette évaluation permettrait de fournir des renseignements complémentaires et plus détaillés sur les défis à relever pour mener à bien la décentralisation en Europe et en Asie centrale et servirait à identifier les leçons à retenir pour la mise en application opérationnelle de la nouvelle politique de la FAO sur la décentralisation.

4. L'évaluation a fait le point des relations existant entre la FAO et ses États Membres en Europe et en Asie centrale, en se maintenant strictement à l'intérieur des limites de cette région. En d'autres termes, on n'a étudié le rôle des partenaires bailleurs de ressources provenant d'un grand nombre d'États Membres de la région que dans la mesure où leur Aide publique au développement (APD) allait à d'autres États Membres d'Europe et d'Asie centrale.

5. Le Bureau de l'évaluation de la FAO a lancé l'évaluation du Bureau régional et du Bureau sous-régional de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale en janvier 2012. La phase préparatoire s'est achevée en juin 2012, lorsque le cadre de référence de l'évaluation a été rédigé sous sa forme définitive, après intégration des observations et des suggestions faites par les parties prenantes de la FAO.³ L'équipe d'évaluation, dirigée par un Chef d'équipe externe et composée de consultants indépendants externes,⁴ a procédé à la compilation des données entre juin et octobre 2012. On trouvera ci-dessous le rapport final de l'évaluation, qui sera présenté, en même temps que la réponse de la Direction, à la 113e session du Comité du Programme, qui se tiendra en mars 2013.

1.2 Structure du rapport

6. Le présent rapport regroupe les informations recueillies et les analyses réalisées par l'équipe d'évaluation, tout au long de ses travaux. Pour rendre la lecture plus aisée, la plupart de chapitres contiennent leurs propres conclusions et présentent des recommandations, qui sont synthétisées et regroupées dans le dernier chapitre.

7. L'équipe d'évaluation a essayé de tenir compte des appels répétés du Secrétariat et des organes directeurs de la FAO, en réduisant autant que faire se peut le nombre de recommandations. Cela veut dire que plusieurs suggestions concernant les activités à réaliser et les modalités d'action à utiliser par la FAO pour maximiser les résultats au niveau national ont été intégrées dans le corps du texte. Cela exigera une lecture plus attentive du rapport et une « attitude d'apprentissage » plus ouverte de la part de l'Organisation en ce qui concerne le processus d'évaluation.

8. Le rapport est composé des éléments suivants:

- Le résumé analytique est plus détaillé que dans les versions précédentes, comme l'avait demandé le Comité du Programme, pour voir s'il suffirait, à l'avenir, de traduire uniquement cette partie du rapport, dans toutes les langues de l'Organisation;
- Le Chapitre 2 décrit l'objectif et la méthodologie de l'évaluation, y compris les contraintes et les limites;
- Le Chapitre 3 décrit, le plus brièvement possible, les principales étapes de l'élaboration des politiques de décentralisation de la FAO, depuis 2004; il présente aussi des informations de base sur les phases précédentes, ainsi qu'une analyse de la Théorie du changement, qui est à la base même de tout le processus;
- Le Chapitre 4 analyse brièvement les caractéristiques socioéconomiques des Membres de la FAO situés en Europe et en Asie centrale, ainsi que le mécanisme de gouvernance de la FAO dans la région, en se concentrant sur les efforts entrepris actuellement pour s'adapter à la nouvelle délégation de pouvoirs. Le chapitre analyse aussi en détail les activités du Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural et, dans une moindre mesure, le fonctionnement du Bureau de liaison de la FAO auprès de l'Union européenne et de la Belgique;

³ Voir l'Annexe 1, Cadre de référence de l'évaluation du Bureau régional et du Bureau sous-régional pour l'Europe et l'Asie centrale.

⁴ Voir l'Annexe 2, Profil des membres de l'équipe d'évaluation.

- Le Chapitre 5 décrit la structure actuelle des bureaux décentralisés de la FAO en Europe et en Asie centrale, leur évolution, leur efficacité et leur efficacité;
- Le Chapitre 6 analyse les ressources fournies à la région par la FAO, ou acheminées par son truchement, y compris le Programme de travail depuis 2004 et les ouvertures de crédit du Programme de terrain, au titre du PCT ou dans le cadre d'initiatives financées par des fonds volontaires; finalement, il passe en revue les ressources humaines, en personnel et hors personnel, déployées par la FAO dans la région pour fournir des produits et des services;
- Le Chapitre 7 analyse des politiques sélectionnées de décentralisation, pour déterminer comment elles ont été mises en application et quels ont été leurs résultats; à cet effet, les questions suivantes ont été passées en revue : délégation de pouvoirs, fixation des priorités et planification sur le plan régional, mobilisation des ressources, unité d'action de la FAO en Europe et en Asie centrale, gestion des ressources humaines, renforcement des capacités du personnel et services de soutien fournis par la FAO en Europe et en Asie centrale;
- Le Chapitre 8 analyse le secteur de la production et de la santé animales en Europe et en Asie centrale et évalue les politiques, projets et produits normatifs dans ce secteur;
- Le Chapitre 9 analyse les politiques agricoles menées en Europe et en Asie centrale et évalue les politiques, projets et produits normatifs dans ce secteur; selon la définition qu'en donne l'équipe d'évaluation, le secteur des politiques agricoles comprend l'appui aux politiques, ainsi que les projets de développement agricole et rural, la commercialisation et le commerce des produits agricoles, le régime foncier et la politique de sécurité alimentaire;
- Le Chapitre 10 fait la synthèse des conclusions de l'évaluation portant sur différents aspects de l'exécution des activités de la FAO dans la région: programme de terrain, y compris PCT, produits normatifs, fonctions de base de l'Organisation, égalité des sexes et inclusion sociale, renforcement des capacités et participation au modèle d'unité d'action des Nations Unies; la section 10.3, consacrée aux fonctions de base, met aussi en évidence les domaines dans lesquels la FAO devrait concentrer ses efforts dans la région;
- Le Chapitre 11 est consacré aux conclusions et recommandations: compte tenu de la complexité des questions à l'étude, ce chapitre examine plus en détail les questions les plus pertinentes, qui sous-tendent les recommandations formulées dans l'évaluation. Dans ce chapitre, les recommandations sont énumérées selon leur ordre d'apparition.

9. Les annexes, qui font partie intégrante du rapport, ont fait l'objet de références dans le corps du texte et les notes de bas de page:

- Annexe 1. Cadre de référence de l'évaluation
- Annexe 2. Profil des membres de l'équipe d'évaluation
- Annexe 3. Outils d'évaluation
- Annexe 4. Liste des institutions et parties prenantes rencontrées pendant le processus d'évaluation
- Annexe 5. Le programme de terrain réalisé en Europe et en Asie centrale: état des lieux
- Annexe 6. Les produits normatifs de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale: état des lieux
- Annexe 7. Analyse des questionnaires d'enquête envoyés aux États Membres

- Annexe 8. Analyse des questionnaires d'enquête envoyés au personnel de la FAO
- Annexe 9. Analyse des missions de la FAO en Europe et en Asie centrale
- Annexe 10. Rapports sur des projets clés
- Annexe 11. Étapes de la décentralisation à la FAO
- Annexe 12. Profils des fonctionnaires de la FAO en poste en Europe et en Asie centrale
- Annexe 13. Possibilités de formation pour le personnel du Bureau régional et du Bureau sous-régional pour l'Europe et l'Asie centrale

10. Lors de l'établissement du rapport, on a eu largement recours aux notes de bas de page et aux citations tirées de documents officiels. Toutefois, on ne trouvera, dans le présent rapport, aucune liste spécifique des documents consultés, car celle-ci serait trop longue, étant donné que l'équipe d'évaluation a analysé tous les documents officiels de la FAO publiés depuis 2004 au sujet des politiques de décentralisation, et même des documents plus anciens. L'évaluation s'est aussi étendue à des descriptifs de projet et à des rapports, dans plusieurs domaines techniques, et aux rapports d'audit du Bureau de l'Inspecteur général de la FAO, pour identifier les questions systémiques qui affectent l'exécution des activités et leurs résultats, au niveau national.

2 Objectif et méthodologie

2.1 Objectif et portée de l'évaluation

11. L'objectif de la présente évaluation s'inspire fortement de celui identifié pour l'évaluation réalisée au Proche-Orient, pour donner suite à la demande formulée par le Comité du Programme, qui souhaitait une approche harmonisée entre toutes les évaluations portant sur les bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO.⁵

12. L'objectif a toutefois été articulé de manière à refléter les changements récents, dus aux progrès accomplis, depuis l'évaluation de RNE, en matière de renforcement du Réseau des bureaux décentralisés de la FAO. Le cadre de référence de l'évaluation du Bureau régional et du Bureau sous-régional pour l'Europe et l'Asie centrale prévoit donc que celle-ci doit fournir à la direction de la FAO et aux Membres une évaluation indépendante des questions suivantes:

Progrès accomplis par l'Organisation dans la mise en application des décisions de décentralisation de ses fonctions et de ses rôles dans la région;

Résultats des politiques et des procédures de décentralisation de la FAO sur l'exécution des activités dans les États Membres de la région.

13. En outre, l'évaluation doit identifier les enseignements à tirer et formuler des recommandations visant à éliminer les principaux blocages, de manière à améliorer l'efficacité et les effets de l'aide et du soutien fournis par la FAO aux Membres de la région.

14. Comme dans le cas de l'évaluation de RNE, la présente évaluation a choisi l'Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO, achevée en 2004, comme point zéro, en raison de sa portée et de l'ampleur de son analyse, et a examiné toutes les politiques adoptées par la FAO pour renforcer le processus de décentralisation. Compte tenu de l'ampleur des changements survenus dans ce domaine, notamment à partir de 2010, on a choisi quelques questions clés, à analyser plus en détail : gouvernance; efficacité et efficacie de la couverture géographique et présence au niveau des pays; ressources mises à la disposition de la région; fixation des priorités; mobilisation des ressources; unité d'action de la FAO; et services d'appui.

15. L'évaluation englobe aussi l'évaluation de la coopération de la FAO avec l'Arménie, à partir de 2004, et un examen approfondi de deux grands secteurs techniques, à savoir la production et la santé animales et les politiques agricoles.⁶ On a ainsi mieux compris quels

⁵ L'évaluation de RNE avait l'objectif suivant : « jauger la qualité des services rendus par le Bureau régional pour le Proche-Orient (RNE) et le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (SNE) aux pays d'Afrique du Nord et du Proche-Orient ».

⁶ Cela comprend les travaux réalisés sur le plan des politiques et des stratégies, les activités d'urgence et de redressement, la coopération technique à l'appui d'initiatives de développement, et les questions liées aux normes et législations nécessaires en vue de l'accès aux marchés de l'UE. Le secteur des politiques agricoles comprend les travaux sur les politiques et les systèmes d'information ayant trait à l'agriculture, à la sécurité alimentaire et à la nutrition, au développement agricole et rural, à la commercialisation et au commerce des produits agricoles et aux statistiques.

étaient la pertinence, l'efficacité, l'efficacé, la durabilité et les effets des activités réalisées par la FAO dans la région et on a intégré ces facteurs dans l'analyse d'ensemble.

16. L'évaluation a passé en revue le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale (REU), qui a récemment fusionné avec le Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale (SEU),⁷ le Bureau sous-régional pour l'Asie centrale (SEC), les Bureaux des Représentants de la FAO à accréditation multiple et le Programme des correspondants nationaux. Le Bureau de liaison de la FAO avec l'Union européenne et la Belgique (LOB) a également été inclus dans l'analyse, en raison de son emplacement géographique et du rôle qu'il pourrait jouer à l'appui des activités menées par la FAO en Europe et en Asie centrale. La présente évaluation n'a toutefois pas pour objet d'évaluer le Centre de services communs (CSC) installé à Budapest, car ce Centre a un mandat mondial et son déplacement en dehors du Siège est en fait une mesure de délocalisation, plutôt que de décentralisation. L'évaluation ne porte pas non plus sur le Bureau de liaison avec les Nations Unies installé à Genève, car son mandat institutionnel ne se limite pas à une région géographique.

2.2 Méthodologie

17. Le cadre de référence de l'évaluation précise la méthodologie suivie, qui se fonde sur le cadre d'évaluation. L'équipe d'évaluation a eu recours à une large gamme de méthodes et d'outils quantitatifs et qualitatifs, décrits ci-dessous et repris à l'Annexe 3 du rapport. Une matrice a été utilisée pour guider les processus de rassemblement et d'analyse des données, en reliant les questions posées aux critères d'évaluation et aux thèmes repris dans le cadre de référence.

18. L'équipe d'évaluation a adopté une démarche participative et a largement consulté les parties prenantes de la FAO. Tout au long du processus d'évaluation, le personnel de la FAO a été invité à faire connaître ses vues sur son propre travail, le cadre institutionnel, les réalisations et les défis; des projets de cadre de référence et de rapport ont été distribués et les observations et suggestions du personnel ont été prises en considération, le cas échéant. De même, on a demandé l'avis des Membres de la FAO, des clients et des utilisateurs de ses produits et services et des partenaires de la FAO, dans le cadre d'entretiens, de visites dans les pays, d'enquêtes par questionnaire, d'entretiens téléphoniques et de réunions.

19. Globalement, l'équipe d'évaluation a pu s'entretenir avec environ 450 personnes et prendre note de leurs opinions.⁸ Les parties prenantes consultées au cours de l'évaluation étaient réparties en trois groupes:

- Les Membres de la FAO, y compris ses organes directeurs, notamment le Comité du Programme, qui avait demandé cette évaluation et qui sera saisi du rapport final, et le Comité exécutif de la Commission européenne d'agriculture, les gouvernements des États Membres de la FAO, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs Représentants permanents auprès de la FAO et le Groupe régional Europe;

⁷ On utilisera, dans le présent rapport, le sigle SEU/REU lorsque l'on se référera aux travaux réalisés par SEU et REU avant janvier 2012.

⁸ Voir l'Annexe 4, Liste des institutions et des parties prenantes rencontrées pendant le processus d'évaluation.

- La haute direction de la FAO, dans la région et au Siège; le personnel de la FAO remplissant des fonctions techniques, administratives et opérationnelles, en poste dans la région, dans différents lieux d'affectation, y compris le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale (REU), l'ex-Bureau régional pour l'Europe centrale et orientale (SEU), le Bureau sous-régional pour l'Asie centrale (SEC), le Bureau de liaison de la FAO avec l'Union européenne et la Belgique (LOB) et les bureaux de pays; et enfin les commissions techniques de la FAO;
- Les parties prenantes externes de la FAO, y compris ceux qui bénéficient directement ou indirectement du soutien et de l'aide de la FAO, les organisations partenaires, comme les institutions et les organismes des Nations Unies, les institutions financières internationales, les agences d'aide bilatérale au développement, les ONG et la société civile.

20. Lors du processus d'évaluation, on s'est inspiré des critères d'évaluation agréés sur le plan international et des normes du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation (GNUE)⁹; l'analyse était placée sous le signe de l'indépendance et de la rigueur, tout au long du processus. En outre, une attention particulière a été accordée aux questions transversales, comme la prise en compte de considérations de parité hommes-femmes, l'inclusion sociale et le renforcement des capacités.

21. L'équipe d'évaluation a effectué une recherche sur la base de données du Système sur la gestion du Programme de terrain pour dresser la liste de tous les projets nationaux, régionaux, interrégionaux et mondiaux qui intéressaient au moins un des pays de la région. L'évaluation a porté sur les projets opérationnels du 1er janvier 2004 jusqu'en juin 2012.¹⁰ Le portefeuille de projets a été analysé en fonction des domaines thématiques et des responsabilités attribuées pour les opérations et l'appui technique.

22. Selon une recherche effectuée sur le site Internet du Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale et sur les archives centrales rassemblant tous les documents de la FAO, 316 publications auraient été produites dans la région et pour la région. L'équipe d'évaluation a examiné un échantillon de ces publications, notamment dans les deux domaines techniques analysés.¹¹ Elle a aussi passé en revue un grand nombre de documents d'orientation, descriptifs de projet, rapports d'avancement, rapports aux organes directeurs et documents techniques établis par la FAO et d'autres organisations.

23. L'équipe d'évaluation s'est rendue dans différents pays, choisis par sondage, pour s'informer directement de l'opinion et des perceptions des parties prenantes nationales quant à la structure et à l'efficacité de la FAO. Des réunions ont eu lieu dans ces pays, selon que de besoin, avec des institutions nationales et internationales; par ailleurs, l'équipe d'évaluation a directement pris contact avec des bénéficiaires finals des projets réalisés par la FAO dans ces

⁹ Groupe des Nations Unies sur l'évaluation.

¹⁰ Voir l'annexe 5. La liste comprend les projets qui devaient s'achever après le 1er janvier 2004 ; aucun projet lancé après juin 2012 n'a été retenu. Cette liste ne comprend pas les projets du TeleFood, qui sont financées par des contributions privées, ont un budget maximal de 10 000 USD et visent à améliorer les conditions d'existence des agriculteurs pauvres, qu'ils soient hommes ou femmes. Désormais, OED ne prend plus ces projets en considération dans ses évaluations.

¹¹ Voir l'Annexe 6, Les produits normatifs de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale: état des lieux.

pays, que ce soit au niveau des institutions ou des communautés. Dans la mesure du possible, des mesures ont été prises, au sein des communautés, pour assurer une interaction suffisante avec des femmes et avec d'autres groupes de participants, effectifs ou potentiels.

24. Les pays à visiter ont été principalement sélectionnés en fonction des modalités choisies par la FAO pour être présente dans les pays, de la représentativité de chaque sous-région et enfin de l'ampleur et de la variété des activités financées par le budget ordinaire et par des ressources volontaires. Les pays visités étaient l'Albanie, le Kirghizistan, la République de Moldova, le Tadjikistan et la Turquie.¹² Le Bureau régional situé à Budapest et le Bureau sous-régional pour l'Asie centrale, installé à Ankara, ont été visités à deux reprises, la première fois pendant la phase préparatoire et la seconde, avec toute l'équipe d'évaluation.

25. L'évaluation des activités réalisées par la FAO en Arménie comprenait, comme prévu par la méthodologie type du Bureau de l'évaluation de la FAO (OED), une mission préparatoire composée d'une équipe réduite, suivie d'une mission en bonne et due forme chargée d'évaluer le programme de terrain, notamment les initiatives prises à l'échelle nationale, régionale et mondiale; le Cadre de programmation par pays et son harmonisation avec le Cadre stratégique et le PNUAD national; l'utilisation faite par les pays des biens publics fournis par la FAO et le fonctionnement des structures de la FAO dans le pays. Un cadre de référence séparé a été préparé et distribué, pour observations et suggestions, et un rapport séparé est en préparation. Cette évaluation de l'action de la FAO dans un pays donné a permis de mieux juger de l'efficacité des activités de la FAO dans la région et ces informations ont été utilisées, le cas échéant, pour valider les conclusions de l'évaluation portant sur toute la région.

26. Les consultations avec les Membres se sont poursuivies, même après les visites dans les pays. Lors de la 28^e session de la Conférence régionale pour l'Europe, tenue à Bakou (Azerbaïdjan), un événement parallèle a été organisé pour informer tous les Membres et leur donner la possibilité d'exprimer leurs vues sur l'évaluation. Par la même occasion, l'équipe d'évaluation a eu des entretiens avec le gouvernement d'Azerbaïdjan, tout comme elle a rencontré des représentants du gouvernement hongrois, lors de sa seconde visite à Budapest. En outre, elle a rendu visite à l'Union européenne, à Bruxelles, et a rencontré des représentants du gouvernement suisse. Tout au long de l'évaluation, les Membres ont été invités à donner leur avis sur l'efficacité de l'action de la FAO dans la région, de diverses façons: entretiens pendant les visites dans les pays, présentation des conclusions de l'évaluation lors des réunions de la Commission européenne d'agriculture et du Groupe régional Europe, et lors d'une réunion d'un groupe de réflexion sur les questions de gouvernance, composé de membres sélectionnés du Groupe régional Europe. D'autres consultations avec les Membres auront peut-être lieu après la présentation et l'examen de l'évaluation, au cours de la session de mars 2013 du Comité du Programme.

27. Outre les méthodes décrites ci-dessus, l'équipe d'évaluation a utilisé un large éventail d'outils quantitatifs et qualitatifs, pour résoudre les problèmes et les questions qui surgissent lors de l'évaluation:

¹² L'équipe d'évaluation comptait se rendre dans la Fédération de Russie, mais n'a pas pu le faire en raison de problèmes logistiques.

- analyse des politiques, stratégies, circulaires, bulletins du Directeur général, décisions des organes directeurs, examens ou autres documents pertinents visant à renforcer le réseau de la FAO, ainsi que des processus et procédures destinés à améliorer l'exécution des activités de la FAO et leurs effets dans les pays;
- examen du niveau des ressources en personnel et des compétences de la FAO dans la région, de manière à déterminer si ses effectifs atteignent bien le « seuil critique »;
- entretiens semi-structurés, avec des groupes ou des individus, harmonisés à l'aide de listes de contrôle;
- enquête par questionnaire auprès des États Membres de la région, pour contacter un nombre plus important d'États Membres que ce qui était possible dans le cadre des visites de pays et leur demander leur opinion;¹³
- enquête par questionnaire auprès du personnel de la FAO travaillant dans la région, pour recueillir des informations plus détaillées sur des questions liées à l'emploi du temps et à la politique de décentralisation de la FAO;¹⁴
- étude sur dossier et analyse des questions suivantes: portefeuille de projets, gestion du cycle des projets, pour un échantillon représentatif d'initiatives; transactions et archives se rapportant à l'appui administratif et aux opérations;
- cartographie et analyse des missions de la FAO dans les pays de la région, toutes origines confondues;¹⁵
- analyse comparative de la couverture géographique et des mécanismes de gouvernance de la FAO, par rapport à d'autres institutions spécialisées présentes dans la région.

28. L'équipe d'évaluation a analysé, dans chaque pays visité, un échantillon de projets, sélectionnés selon les critères suivants: caractère innovateur, rôle catalytique, montant du budget, calendrier et couverture thématique. La priorité était accordée aux projets les plus récents, pour faciliter le rassemblement des informations. Les conclusions et constatations de ces examens approfondis de projets sont venus s'ajouter aux informations de base disponibles pour l'évaluation et lorsque des données suffisantes étaient disponibles, des rapports séparés ont été établis.¹⁶

29. On a procédé par triangulation, en comparant les informations recueillies auprès des parties prenantes, au moyen des différents outils, afin de faciliter l'analyse et la validation des données obtenues. De plus, les membres de l'équipe ont fait appel à leur propre jugement technique, par exemple lors de l'évaluation de produits normatifs, ou de résultats de projets ou de processus. Toute l'évaluation a été placée sous le signe de l'indépendance et de la rigueur analytique.

30. OED a assuré la gestion de l'évaluation et s'est notamment occupé de sélectionner et de recruter les membres de l'équipe d'évaluation. Chaque membre de l'équipe a reçu un mandat individuel, indiquant les domaines techniques de son ressort, les questions

¹³ Voir l'Annexe 7, Analyse des questionnaires d'enquête envoyés aux États Membres

¹⁴ Voir l'Annexe 8, Analyse des questionnaires d'enquête envoyés au personnel de la FAO.

¹⁵ Voir l'Annexe 9, Analyse des missions de la FAO en Europe et en Asie centrale.

¹⁶ Voir l'Annexe 10, Évaluation de projets clés.

spécifiques inhérentes à l'évaluation et la documentation de base disponible.¹⁷ Les membres de l'équipe ont très largement communiqué entre eux, tout au long du processus.

31. Le rapport final a été distribué aux parties prenantes de la FAO, pour observations et suggestions, et celles-ci ont été intégrées, le cas échéant, dans le rapport par l'équipe d'évaluation. Une matrice illustrant toutes les observations formulées, et celles reprises dans l'évaluation, a également été distribuée.

2.3 Contraintes et limites

32. Compte tenu de la restructuration et de la décentralisation en cours à la FAO, l'équipe d'évaluation a en fait analysé une « base de départ en évolution » et formulé des recommandations visant un « objectif mobile ». Il s'agissait là d'un défi de taille, que l'on pouvait prévoir, et cette dimension a effectivement été prise en considération, dans toute la mesure possible: lors de l'analyse et de l'évaluation, l'équipe a prêté une attention particulière aux propositions en gestation et à leurs effets sur les activités réalisées par la FAO dans la région. En outre, lorsque certaines innovations étaient trop récentes pour que l'on puisse vraiment en évaluer la qualité – comme dans le cas de la Stratégie de mobilisation des ressources ou du Système mondial de gestion des ressources (SMGR) – l'équipe a exprimé son avis sur les mesures d'appoint jugées nécessaires.

33. L'une des difficultés de cet exercice résidait dans le fait qu'il fallait mesurer l'efficacité de l'Organisation dans la région, en l'absence de normes correspondantes, de relevés de l'emploi du temps et de point de référence initial. En raison de ces limites, il n'a malheureusement pas été possible d'évaluer l'efficacité de l'exécution des activités dans les différents lieux d'affectation. On a donc eu recours à d'autres moyens, comme les visites dans les pays. De plus, vu l'ampleur des innovations internes introduites, au cours du dernier exercice biennal, en ce qui concerne la délégation de pouvoirs, les rôles et les responsabilités, il a été plus difficile de cerner avec précision chaque filière de réforme et d'en évaluer les effets spécifiques.

¹⁷ Celle-ci comprend: informations de base sur la FAO et son processus de décentralisation; notes sur la fonction d'évaluation à la FAO; normes du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation; code de conduite et méthodologie d'évaluation; inventaire des produits normatifs de la FAO avec, dans chaque cas, fourniture de la version électronique si celle-ci existe; liste des projets mis en œuvre par la FAO depuis 2004; descriptifs de projet et autre documentation disponible concernant le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain et tous les projets clés; rapports d'évaluation relatifs à des projets ou à des thèmes et programmes déjà examinés, et synthèse de leurs conclusions et constatations

3 Politiques de décentralisation de la FAO au cours de la période 2005-2012

3.1 Généralités

34. On trouvera dans le présent chapitre un exposé des politiques et des décisions de l'Organisation relatives au processus de décentralisation mis en œuvre depuis l'Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO menée en 2004. S'agissant de la région Europe et Asie centrale, les changements concrets qui ont fait suite à ces politiques et décisions sont spécifiés dans la section 5.2. Il a néanmoins été jugé utile de donner un certain nombre d'informations essentielles sur la décentralisation telle qu'elle a été menée jusqu'en 2005.

35. La décentralisation consistant à établir un réseau de bureaux hors Siège est aussi ancienne que la FAO. Les principales étapes du processus de mise en place de ce réseau depuis la création de l'Organisation sont indiquées à l'annexe 11 du présent rapport. Il est important de rappeler ici que jusqu'au milieu des années 1990 la décentralisation des structures de la FAO consistait essentiellement en un réseau de bureaux de pays chargés de la mise en œuvre du programme de terrain au niveau national, sous la direction technique et opérationnelle attentive du Siège.

36. En 1994, le nouveau Directeur général a lancé une nouvelle stratégie de décentralisation. Au cours des cinq années qui ont suivi, cinq bureaux sous-régionaux et deux bureaux de liaison supplémentaires ont ainsi été mis en place. En outre, le personnel technique, les fonctionnaires chargés des politiques, ainsi que la responsabilité des activités et des budgets des projets nationaux, régionaux et sous-régionaux ont été intégralement transférés du Siège aux bureaux régionaux et sous-régionaux. À partir de l'année 2000, la responsabilité des activités et des budgets des projets nationaux a été transférée aux bureaux des Représentants de la FAO, les bureaux régionaux et sous-régionaux demeurant responsables des activités liées aux projets régionaux et sous-régionaux, ainsi que de la gestion administrative et opérationnelle des consultants internationaux attachés aux projets nationaux. Le premier fonctionnaire technique détaché/représentant de la FAO a été nommé en 2001. Toujours au début des années 2000, le mécanisme des correspondants nationaux a été proposé à tous les États Membres dans lesquels la FAO n'était encore présente sous aucune forme.

37. C'est pour faciliter le processus de décentralisation que la FAO avait institué, en 1994, le Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées (OCD). Ce Bureau était dirigé par un directeur de niveau D2 et constituait à la fois la voie hiérarchique directe pour tous les bureaux décentralisés et un « centre d'échange » entre ceux-ci et le Directeur général. Il a ainsi joué un rôle clé dans la gestion du réseau des bureaux des Représentants de la FAO et des Représentants eux-mêmes pour ce qui concerne le budget, le personnel et la définition des rôles et responsabilités respectifs du Siège et des bureaux décentralisés.

38. En septembre 2004, le rapport de l'Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO (ci-après l'évaluation de la décentralisation de 2004) a été examiné par le Comité du

programme et par le Comité financier, de même que la réponse préliminaire de la Direction générale à ses recommandations de vaste portée¹⁸. La Direction de la FAO a ensuite présenté une réponse plus articulée à ces deux comités en mai 2005¹⁹. Le Comité du programme a néanmoins estimé que cette réponse manquait encore « d'ambition », qu'elle n'était pas assez « hardie » et qu'elle demeurait trop centrée sur les structures et sur l'emplacement géographique au lieu de mettre l'accent sur la culture organisationnelle. Il a également insisté sur la nécessité de trouver un équilibre entre la décentralisation et le mandat de la FAO en tant qu'organisation normative et détentrice de connaissances²⁰.

39. Peu après les sessions de mai 2005 des organes directeurs, le Directeur général a lancé un nouveau processus de réforme tenant compte d'un certain nombre de recommandations issues de l'évaluation de la décentralisation de 2004, en particulier de celles relatives à l'emplacement géographique des bureaux sous-régionaux.

3.2 *Le processus de décentralisation de la FAO depuis 2005*

40. En 2005, les propositions de réforme du Directeur général ont été présentées à la Conférence, à sa trente-troisième session tenue au mois de novembre. La raison d'être, les objectifs et le contenu de la réforme envisagée par le Directeur général ont été traités de manière approfondie dans un document intitulé « La réforme de la FAO: une vision pour le XXI^e siècle »²¹. Cette réforme a en outre été définie avec plus de précision dans le cadre de plusieurs autres documents présentés et examinés lors des sessions de la Conférence et d'autres organes directeurs qui se sont tenues entre la fin 2005 et la mi-2007, y compris dans les trois versions du Programme de travail et budget (PTB) 2006-2007. L'un des documents de travail de la Conférence a également introduit le principe de subsidiarité en vertu duquel « les activités doivent être localisées, selon les ressources disponibles, au niveau où leur mise en œuvre est optimale (Siège, région, sous-région et pays) »²². Presque parallèlement, à la mi-2005, l'examen du mandat de l'Organisation a marqué le lancement du processus de l'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI, voir plus loin).

41. Le principal objectif des propositions du Directeur général relatives à la décentralisation était de « renforcer la capacité de l'Organisation à fournir des services dans les pays et les sous-régions ». Plus précisément:

- Au niveau des pays, les principales mesures à prendre étaient les suivantes: fourniture d'un meilleur appui technique et administratif aux Représentants de la FAO, formation du personnel, création de nouveaux postes de fonctionnaires du cadre organique recrutés sur le plan national et renforcement des pouvoirs délégués aux représentants de la FAO; aucune modification n'était prévue quant aux voies hiérarchiques, les Représentants continuant de relever directement d'OCD et du Directeur général; les Représentants de la FAO étaient tenus de consacrer 30 pour

¹⁸ Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO, PC 92/6a)-FC 108/18; Réponse préliminaire de la Direction générale, PC 92/6a)-FC 108/18 Sup.1.

¹⁹ Suite donnée à l'Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO, PC 93/7-FC 109/26.

²⁰ Rapport de la quatre-vingt-treizième session du Comité du Programme, mai 2005, CL 128/11.

²¹ C 2005/INF/19.

²² C 2005/3/Sup.1, août 2005.

cent de leur temps de travail à des activités techniques à mener dans les pays de leur sous-région, dans leur propre domaine de compétence.

- Les bureaux sous-régionaux devaient être dotés des pouvoirs et des ressources nécessaires pour fournir une aide en matière de politiques et une assistance technique aux pays desservis, à la demande des Représentants de la FAO, sans qu'il leur soit nécessaire d'en référer au bureau régional ou au Siège; et ils devaient répondre, au nom de la FAO, aux besoins des sous-régions, y compris ceux des organisations régionales d'intégration économique.
- Les bureaux régionaux devaient se concentrer sur les activités régionales, notamment la liaison avec les organes régionaux, la formulation de politiques et stratégies régionales, la fourniture de services aux commissions régionales et la coordination ou la mise en œuvre de programmes régionaux; ils devaient également continuer d'organiser les conférences régionales.

42. L'un des documents présentés au Conseil à sa cent trente et unième session, tenue en novembre 2006, énonçait les critères qui avaient été pris en compte pour le choix des emplacements pour les nouveaux bureaux sous-régionaux. Ces éléments étaient principalement les suivants²³:

- la présence effective de la FAO;
- l'existence de liaisons aériennes et le coût moyen des liaisons vers les autres pays de la sous-région;
- les équipements logistiques (équipements de télécommunication et connexions Internet, par exemple);
- la mise à disposition d'infrastructures adéquates de la part du gouvernement hôte;
- la contribution du gouvernement hôte aux dépenses d'exploitation relatives au personnel et aux ressources hors personnel.

43. Il a par ailleurs été proposé d'introduire une certaine flexibilité dans le nombre des bureaux de pays que la FAO devait avoir; il y était également indiqué que l'Organisation assumerait l'entière responsabilité budgétaire des bureaux de pays dans les 114 États Membres classés parmi les pays les moins avancés (PMA), les pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), les pays en développement sans littoral ou les petits États insulaires en développement (PEID). Dans tous les autres pays, il fallait définir des mécanismes de partage des coûts.

44. Les organes directeurs ont finalement approuvé une bonne partie des propositions de réforme, tout en indiquant que celles-ci devaient être cohérentes et en synergie avec les résultats attendus de l'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI). Les mesures les plus visibles qui ont suivi ont été les suivantes: i) l'ouverture de nouveaux bureaux sous-régionaux, dont le Bureau sous-régional pour l'Asie centrale; ii) le transfert du Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale à Budapest; iii) la sélection d'un certain nombre de pays pilotes aux fins de l'élaboration du cadre national sur les priorités à moyen terme, devenu par la suite le cadre de programmation-pays; iv) la délocalisation du personnel du Siège et des bureaux régionaux vers les bureaux sous-régionaux, sans aucun accroissement

²³ Application des décisions de la Conférence et propositions du Directeur général, CL 131/18, novembre 2006.

des ressources humaines; et v) l'augmentation de la part du budget des bureaux décentralisés, qui est passée de 33 pour cent en 2004/05 à 37 pour cent en 2006/07. Aucune mesure importante n'a cependant été prise pour renforcer la délégation de pouvoirs aux bureaux décentralisés.

45. L'EEI, dont le rapport a été examiné par la Conférence de la FAO à sa trente-quatrième session tenue en novembre 2007, a marqué une étape importante dans la vie de la FAO. Cette évaluation, qui a été menée par plusieurs équipes d'experts indépendants, a permis d'analyser l'ensemble des activités techniques, de la structure et des systèmes de gouvernance et de gestion de l'Organisation. Ses conclusions ont largement tenu compte et se sont inspirées des questions qui avaient été soulevées par l'évaluation de la décentralisation de 2004 mais auxquelles la proposition de réforme de 2005 n'avait pas encore donné suite. Dans l'ensemble, l'EEI a considéré la question de la décentralisation comme un élément transversal du « mode opératoire » de la FAO. Elle a conclu que *les mandats, les fonctions et les pouvoirs devaient être fondamentalement étudiés et remaniés* et, concernant la structure de terrain, elle a proposé une série de recommandations qui sont récapitulées dans l'encadré 1 ci-après.

Encadré 1. Les recommandations de l'EEI relatives à la décentralisation

- L'EEI soutient fermement le principe de la décentralisation, mais recommande par ailleurs qu'aucun transfert net supplémentaire de ressources du Siège vers le terrain ne soit effectué tant que le caractère adéquat des ressources n'aura pas été assuré.
- L'EEI recommande de rétablir l'équilibre entre les ressources et les rôles confiés au Siège et aux structures de terrain (recommandation 6.19). Sur le terrain, l'Évaluation envisage un rôle bien défini et fondamental pour les bureaux régionaux, centré sur les politiques et l'analyse (recommandation 6.20). Les bureaux régionaux seraient notamment responsables en première ligne de l'élaboration de stratégies et de programmes dans l'ensemble de leur région ainsi que des stratégies permettant de les financer (recommandation 6.20). Leur autonomie, leur pouvoir de décision et les ressources humaines et financières dont ils disposent seraient accrus pour leur permettre de remplir ce rôle élargi, y compris la responsabilité du personnel des bureaux régionaux et des bureaux de pays; ils devraient rendre compte de leurs résultats à la direction.
- Conformément aux récentes réformes approuvées par les organes directeurs, les bureaux sous-régionaux devraient devenir les instances d'appui technique de la FAO dans les régions respectives (recommandation 6.21) et rendre compte devant les bureaux régionaux dont ils dépendent.
- La présence, la structure, les fonctions et la dotation en personnel des bureaux de pays doivent reposer sur des bases entièrement nouvelles, notamment des normes et les références de coût-efficacité (recommandation 6.22). Des critères sont proposés pour déterminer s'il y a lieu ou non d'établir un bureau de pays (recommandation 6.22) et quand les bureaux devraient être restructurés ou fermés.

Source: Rapport de l'EEI, élaboré par le Bureau de l'évaluation

46. Compte tenu de la portée de l'EEI, un certain nombre de ses nombreuses autres recommandations ont eu une incidence sur la décentralisation en abordant des questions telles que le rôle des conférences régionales, les mouvements de personnel, le processus de nomination des Représentants de la FAO, la délégation de pouvoirs au sein de l'Organisation, la coopération technique et le dispositif du Programme de coopération technique (PCT), entre autres.

47. À sa session de novembre 2007, la Conférence a adopté une résolution sur le suivi de l'EEI comportant notamment la création d'un Comité de la Conférence (le CoC-EEI) au mandat limité dans le temps et chargé principalement d'élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations de l'Évaluation. Le processus qui a suivi et auquel les États Membres et le Secrétariat de la FAO ont pris une part active, a été complexe et participatif. En novembre 2008, à sa trente-cinquième session (session extraordinaire), la Conférence de

la FAO a adopté le « Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO » (PAI) qui, selon les termes du CoC-EEI, visait à « tracer la feuille de route de l'Organisation, route prévoyant un renouveau de la FAO pris en charge par ses Membres, sa direction et son personnel »²⁴.

48. Le PAI, qui a également jeté les bases du nouveau Cadre stratégique de la FAO 2010-2019, était constitué d'un certain nombre de matrices d'actions portant sur des sujets divers, chacune contenant une liste d'actions budgétisées et assorties de délais précis. Tout comme les recommandations de l'EEI, bon nombre de ces actions ne portaient pas directement sur les structures décentralisées, mais elles ont néanmoins eu des répercussions sur les mécanismes et le fonctionnement de la décentralisation de la FAO²⁵. Un suivi étroit a été assuré par l'Unité de gestion du PAI et des rapports ont été régulièrement présentés, pour examen, aux organes directeurs. La plupart des actions ont été menées à bien mais la mise en œuvre du PAI devrait néanmoins se poursuivre tout au long de l'année 2013 par l'exécution d'un certain nombre d'actions « en attente »²⁶, généralisées ou en cours.

49. Bon nombre des actions menées au titre de diverses matrices du PAI devaient avoir une incidence directe ou indirecte sur la décentralisation. Celles qui étaient censées donner des résultats plus tangibles et avoir un meilleur impact en assurant une action plus efficace au niveau des pays sont brièvement résumées ci-dessous²⁷.

- A. En devenant partie intégrante de la structure de gouvernance, apportant ainsi leur contribution aux travaux du Conseil et de la Conférence, les **conférences régionales** étaient amenées à jouer un rôle important dans la gouvernance en assurant la cohérence des politiques de développement dans leur région; en se penchant sur les priorités mondiales intéressant leur région; en fournissant des avis au Conseil et à la Conférence s'agissant des priorités de la FAO; et en examinant un certain nombre de questions telles que les échanges commerciaux et les investissements à l'échelle régionale.
- B. La responsabilité du **Programme de coopération technique** (PCT) devait être confiée aux représentants régionaux et, à l'échelle nationale, aux Représentants de la FAO.
- C. Les **systèmes administratifs et de gestion** devaient privilégier les contrôles *ex post* de préférence aux contrôles *ex ante*, miser sur les principes de subsidiarité de l'action, la délégation de pouvoirs et la simplification des procédures, et déployer une nouvelle version du logiciel Oracle adaptée aux exigences des Représentations de la FAO.
- D. La **publication** dans toutes les langues de l'Organisation était jugée importante pour améliorer la diffusion des publications de la FAO auprès des usagers, y compris appartenant à différents groupes linguistiques; il s'agissait aussi de fournir des traductions de qualité au coût le plus bas possible.

²⁴ Rapport du Comité de la Conférence chargé du suivi de l'Évaluation externe indépendante de la FAO, Plan d'action immédiate, C 2008/4.

²⁵ La liste des actions du PAI en lien avec la décentralisation, déjà établie par l'évaluation du Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord, figure à l'annexe 11.

²⁶ Le terme « en attente » a été proposé par les membres du Comité du programme et du Comité financier lors de la réunion conjointe qui s'est tenue en novembre 2012.

²⁷ Rapport du COC-EEI à la Conférence de la FAO concernant le Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO, C 2009/7, novembre 2009, dont l'Évaluation fait partiellement la synthèse.

- E. Les **politiques et pratiques de la FAO relatives aux ressources humaines** devaient être réexaminées, s'agissant en particulier des points suivants: mise en œuvre d'une politique d'incitations visant à encourager les mouvements de personnel; délégation de pouvoirs en matière de recrutement et de gestion; révision des profils de compétence des représentants régionaux, des coordonnateurs sous-régionaux et des Représentants de la FAO; et amélioration du processus de sélection des Représentants de la FAO.
- F. **Fonctionner comme une seule et même Organisation:** Le PAI prévoyait que les bureaux décentralisés et le Siège puissent assurer une unité d'action effective de l'Organisation, grâce à la décentralisation des pouvoirs, au travail en réseau et à la participation pleine et entière des bureaux décentralisés au processus décisionnel de la FAO. De même, l'organisation au Siège devait être revue, avec une diminution du nombre d'unités, une approche plus intégrée des programmes et une définition plus précise des axes de responsabilité. Ces mesures étaient proposées au titre d'un changement de culture qui sous-tendait bien d'autres actions et changements.
- G. **Bureaux décentralisés et présence dans les pays:** Le PAI considérait comme important que la FAO ait une forte présence sur le terrain qui facilite l'accomplissement de ses objectifs stratégiques dans un cadre axé sur les résultats et lui permette de fournir des services aux États Membres avec toute la souplesse voulue et de créer un flux d'informations efficace, en tant qu'organisation détentrice de connaissances. La décentralisation devait s'accompagner d'une délégation de pouvoirs assortie d'obligations redditionnelles. Tout comme le reste de la FAO, les bureaux décentralisés et leur personnel devaient faire l'objet d'une évaluation des performances axée sur les résultats.
- H. Pour **une décentralisation effective** il fallait trouver un juste équilibre entre les coûts administratifs et les dépenses engagées au titre du programme, et entre le Siège et les bureaux de terrain ou autres lieux d'affectation choisis dans une optique stratégique; des ressources budgétaires suffisantes pour assurer des effectifs constants dans les bureaux de pays devaient être mises à disposition. Les bureaux devaient être spécifiquement adaptés aux besoins des pays - y compris en tenant compte des cadres nationaux sur les priorités à moyen terme - et des régions, la desserte devant être rationalisée sur la base de critères clairement définis pour l'affectation des ressources et l'impact sur le développement à l'échelle des pays. L'amélioration et la rationalisation des services décentralisés devaient donc s'inscrire dans un cadre permettant d'assurer des ressources adéquates, à la fois pour les capacités des bureaux décentralisés et pour celles du Siège, sans pour autant amoindrir les capacités centrales.

50. Un certain nombre de décisions immédiates qui ont été prises étaient en rapport direct avec la décentralisation. L'une d'entre elles a été la transformation du Bureau de coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées en un Bureau d'appui à la décentralisation (OSD), son transfert sous l'autorité du Directeur général adjoint (Opérations) et la délégation d'une partie de ses responsabilités vis-à-vis des bureaux des Représentants de la FAO aux bureaux régionaux respectifs. En 2011, le Bureau d'appui à la décentralisation a publié une circulaire sur les rôles et responsabilités dans laquelle il définissait les principes régissant la collaboration entre le Siège et les bureaux décentralisés,

les axes hiérarchiques et les relations fonctionnelles à tous les niveaux, ainsi que des mécanismes utiles pour obtenir des indications sur ces points²⁸.

51. Une autre décision importante a été l'établissement de nouveaux axes hiérarchiques pour tous les fonctionnaires du cadre organique et des services généraux en poste dans les bureaux décentralisés, ainsi que de nouvelles relations fonctionnelles pour les questions techniques, comme suit:²⁹

- Tous les fonctionnaires du cadre organique et des services généraux en poste dans les bureaux de pays de la FAO devaient rendre compte à leur chef de bureau, qu'il s'agisse du Représentant de la FAO, du coordonnateur sous-régional ou du sous-directeur général/représentant régional;
- Les Représentants de la FAO, qui sont nommés par le Directeur général, étaient placés sous l'autorité directe du sous-directeur général/représentant régional concerné et, le cas échéant, du Directeur général par l'intermédiaire du Directeur général adjoint (Opérations) pour tout ce qui a trait aux grandes questions de politique générale, aux politiques et à la représentation;
- S'agissant de leurs activités en qualité de fonctionnaires techniques, les Représentants de la FAO devaient également faire rapport au chef de l'équipe multidisciplinaire auprès du bureau sous-régional;
- Les coordonnateurs sous-régionaux étaient placés sous l'autorité directe du sous-directeur général/représentant régional concerné;
- Les sous-directeurs généraux/représentants régionaux étaient placés sous la hiérarchie directe du Directeur général adjoint (Opérations), sous l'autorité du Directeur général;
- Les fonctionnaires techniques régionaux et sous-régionaux recevaient des instructions fonctionnelles de la division technique concernée au sujet de leurs activités en qualité de fonctionnaires techniques, mais relevaient désormais directement de leur chef de bureau immédiat³⁰.

52. Au début de 2012, le nouveau Directeur général de la FAO a lancé une nouvelle série de changements transformationnels dont la décentralisation était l'un des piliers. Toutes les conférences régionales de la FAO qui se sont tenues dans les premiers mois de l'année ont été appelées à examiner une proposition définissant les domaines d'amélioration possibles à l'échelle de l'Organisation, à savoir: une meilleure planification et des priorités plus solides grâce aux décisions prises par les conférences elles-mêmes et aux cadres de programmation par pays (CPP); un réseau de bureaux décentralisés plus souple au sein duquel les bureaux de pays auraient plus d'initiative, principalement grâce à une délégation de pouvoirs accrue et à une plus grande flexibilité dans l'utilisation des ressources; et un modèle intégré d'exécution du programme, toutes sources de financement confondues, y compris les programmes d'intervention d'urgence et de développement.

²⁸ Une question portant sur cette circulaire a été inscrite dans le questionnaire d'évaluation à l'intention du personnel de la FAO (voir à l'annexe 8).

²⁹ Bulletin du Directeur général 2010/4.

³⁰ Ces dispositions ne s'appliquaient pas aux spécialistes des technologies de l'information recrutés sur le plan international et affectés aux bureaux régionaux et sous-régionaux qui avaient été détachés de la Division du Directeur de l'informatique (CIO), ni aux vérificateurs régionaux détachés, toujours placés sous l'autorité directe de l'Inspecteur général.

53. Les recommandations issues des conférences régionales ont été regroupées en un ensemble de propositions, couvrant également d'autres questions, qui ont été présentées aux organes directeurs en mai-juin 2012³¹. Le nouvel élan ainsi donné à la décentralisation visait à « améliorer les résultats de l'Organisation, grâce à la production et à la diffusion de connaissances, et grâce à une transcription plus efficace des normes et règles définies dans les politiques, les stratégies et les programmes des pays », et cela par les moyens suivants:

- a. en améliorant le fonctionnement, les résultats et l'impact de l'ensemble des activités de la FAO au niveau des pays;
- b. en réduisant la fragmentation des activités entre les bureaux décentralisés et le Siège, entre les produits normatifs et l'action sur le terrain, ainsi que tout au long du continuum qui relie les interventions d'urgence, les mesures de redressement et l'aide au développement; et
- c. en favorisant les partenariats avec un large éventail de parties prenantes, à tous les niveaux³².

54. Les principaux éléments de cette proposition étaient les suivants:

- l'attention portée à la préservation de l'intégrité et de la masse critique des capacités techniques au Siège;
- une nouvelle importance donnée au processus de décentralisation, allant au-delà d'une simple réaffectation des ressources entre le Siège et les bureaux décentralisés, pour renforcer les effets mesurables au niveau des pays et relier le savoir-faire mondial de l'Organisation et ses produits informationnels avec les besoins et les priorités des États Membres; et
- la combinaison d'une vision politique et stratégique avec les éléments nécessaires à sa concrétisation.

55. Ce « changement transformationnel », joint aux autres nouveautés proposées à l'échelle de l'Organisation, peut constituer un tournant majeur dans la mise en œuvre de la décentralisation à la FAO. Considérant que ces changements ont été proposés et amorcés à la suite et en complément d'un enchaînement complexe et rapide de propositions de réforme, recommandations mises en œuvre et trains de mesures précédents, il sera difficile d'établir les liens de cause à effet. La présente Évaluation visait à déterminer dans quelle mesure cet écheveau complexe de changements destinés à améliorer les services que la FAO fournit à ses Membres avait été effectivement mis en œuvre, et avec quels résultats, dans la région Europe et Asie centrale et tels sont donc les aspects examinés dans le rapport.

3.3 La théorie de changement de la politique de décentralisation de la FAO

56. À partir du milieu des années 1990, le but déclaré du processus de décentralisation a été de « rapprocher la FAO de ses États Membres ». Il s'agissait principalement de renforcer l'Organisation en tant que centre d'excellence et d'améliorer la qualité de l'action de la FAO et son efficacité. En 1994, le nouveau Directeur général avait déclaré que l'Organisation devait

³¹ Cent dixième session du Comité du programme, cent quarante-quatrième session du Comité financier et cent quarante-quatrième session du Conseil.

³² Structure et fonctionnement du réseau de bureaux décentralisés, CL 144/5, mai 2012.

poursuivre la décentralisation de ses compétences techniques, mais que les responsabilités administratives et financières seraient maintenues au niveau central afin d'assurer un bon rapport coût-efficacité et un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds qui lui étaient confiés.

³³L'accent était mis sur la nécessité de maintenir l'unité d'action de l'Organisation. Une série d'actions et de mesures connexes étaient prévues, en particulier: la rationalisation et la redéfinition des responsabilités fonctionnelles; l'analyse de la charge de travail et une nouvelle répartition des tâches, pouvant donner lieu à la révision des descriptifs de fonctions; la révision des procédures et l'amélioration des lignes de communication; de nouveaux arrangements logistiques; une gestion des ressources humaines fondée sur la participation et la consultation du personnel et tenant compte du facteur humain; et, s'agissant des systèmes, la définition d'une stratégie globale portant sur plusieurs années »³⁴.

57. Les politiques, les actions et les changements qui ont suivi n'ont que partiellement répondu à la première de ces déclarations initiales, tandis qu'un retard important a été pris dans les autres domaines. Le premier et le plus visible des changements effectués a été le transfert des fonctionnaires chargés des opérations et du personnel technique du Siège, qui ont été initialement détachés auprès des bureaux régionaux, puis auprès des bureaux sous-régionaux. Ces mesures ont permis d'alléger les départements et les divisions techniques du Siège. La logique a voulu que le personnel africain soit affecté à Accra ou à Harare, que le personnel asiatique aille à Bangkok, et ainsi de suite. Le Siège a ainsi perdu « en faveur des régions » une grande partie de cette diversité géographique des points de vue et des expériences qui contribuait à son avantage comparatif, en termes de connaissances, sur les organismes bilatéraux. Par ailleurs, l'accent qui a été mis sur la division des rôles normatifs et opérationnels du personnel technique et une « guerre intestine » parallèle entre le Siège et les bureaux décentralisés pour la responsabilité du budget des projets, liée aux ressources et à l'autonomie de décision, ont gravement sapé le concept d'une « FAO unie ».

58. Le développement de technologies informatiques permettant de soutenir le déploiement de systèmes d'appui à l'échelle de l'Organisation avait peu progressé en dehors des pays de l'OCDE, si bien que jusqu'au milieu des années 2000, la communication effective avec le réseau de bureaux décentralisés a souvent été assez difficile. En outre, les investissements qui ont été faits au niveau des bureaux décentralisés pour améliorer les communications sont restés limités, même lorsqu'ils étaient possibles, et cela jusqu'à la fin des années 2000.

59. D'autre part, dans un premier temps le transfert du personnel n'a été accompagné ni d'une délégation de pouvoirs, ni d'un transfert de ressources pour les opérations et l'administration du programme de terrain. Il a fallu attendre plusieurs années avant qu'une part importante des dépenses d'appui aux projets, nécessaires à l'exécution des projets et des programmes, soient transférées aux bureaux décentralisés³⁵. De ce fait, pendant des années, ces bureaux n'ont tout simplement pas eu les moyens d'agir et n'ont pu ni assurer le suivi du programme de terrain, ni le développer.

³³ Note d'information générale sur les orientations du Directeur général concernant les activités de l'Organisation, Directeur général de la FAO, 21 janvier 1994.

³⁴ Examen par le Directeur général des programmes, structures et politiques de l'Organisation, CL 106/2, mai-juin 1994.

³⁵ Voir la section 7.7.2 ci-dessous.

60. La restructuration des unités et des départements du Siège a eu un impact sur les questions et les thèmes intersectoriels qui n'étaient pas considérés, dans la culture institutionnelle, comme étant au cœur de la mission de la FAO, à savoir: l'égalité des sexes, la vulgarisation agricole et l'éducation rurale, le développement rural et les institutions rurales. Ces mesures n'ont été ni suivies, ni précédées d'aucune initiative visant à modifier les priorités de la FAO, la culture institutionnelle et le mode opératoire de l'Organisation. En définitive, les restrictions budgétaires ont donné lieu à des réductions de postes qui ont été plus efficaces que toute autre mesure officielle pour la réforme de l'éventail des compétences de l'Organisation.

61. Les domaines prioritaires pour une action interdisciplinaire (DPAI) qui ont été établis couvrent des sujets divers; à une ou deux exceptions près, ils n'ont jamais été pourvus des ressources financières qui auraient permis de les développer et d'offrir à l'Organisation la possibilité réelle de « penser et agir » dans un esprit de coopération entre les divers départements. Un certain nombre de donateurs ont fait des efforts louables dans ce sens et les résultats obtenus ont été intéressants³⁶. Cependant, aucun enseignement n'a été tiré de ces expériences, ni mis à profit à plus grande échelle au sein de l'Organisation.

62. L'un des domaines où le décalage entre les objectifs de la décentralisation et la mise en œuvre effective est apparu très rapidement a été celui des services de soutien. En effet, les procédures et les systèmes n'ont pas suivi le rythme des décisions prises aux niveaux politique et stratégique, et cela pour trois raisons principalement: i) la prédominance au sein de la FAO de la culture du contrôle *ex ante* centré sur le Siège qui a été constatée par l'évaluation de la décentralisation de 2004, puis soulignée à nouveau par l'EEI; ii) l'absence d'une vision claire de la réalité du terrain et de ses exigences fonctionnelles; et iii) l'approche fragmentée de la fonction de soutien au Siège, qui a été transférée au réseau de bureaux décentralisés.

63. De ce fait, les bureaux de pays de la FAO n'avaient pas accès aux systèmes de l'Organisation et les Représentants de la FAO n'étaient pas en mesure de mener à bien certaines tâches essentielles, comme par exemple l'émission de documents à l'appui des contrats, l'émission de lettres d'entente, le recrutement de consultants internationaux, etc. Ces conditions persistaient en dépit du fait que depuis le début des années 2000, étant désormais responsables de budget pour les projets nationaux, les représentants de la FAO étaient appelés à gérer des fonds de l'ordre de plusieurs millions de dollars. Le personnel de terrain était contraint d'établir des budgets parallèles, de prendre des engagements officieux, de procéder manuellement à l'enregistrement du budget et des autorisations de paiement et de produire des feuilles de calcul en tout genre. Cette situation a donné lieu à des systèmes de suivi créatifs, souvent d'excellente qualité, mais dont aucun n'était officiel et qui étaient tous chronophages.

64. L'Évaluation reconnaît que le défi était considérable, voire impossible: trouver le juste équilibre dans la tension entre les besoins mondiaux et locaux de 192 États Membres qui sont les parties prenantes d'une organisation détentrice de connaissances dotée d'un

³⁶ Voir l'évaluation de l'Accord de coopération programmatique FAO-Norvège 2005-2007, août 2008, PBEE.

mandat à la fois normatif et opérationnel couvrant tant de secteurs techniques clés dans un monde en rapide évolution, était clairement une opération complexe. Néanmoins, les éléments d'information dont on dispose font naître des doutes quant à la solidité des fondements et des principes qui sont à la base de l'ensemble du processus de décentralisation de la FAO mené pendant la période 1995-2010.

65. En 2012, le nouveau Directeur général a commencé son mandat avec l'intention de changer la substance même du message de l'Organisation touchant la décentralisation. L'accent a été mis, non plus sur le nombre de personnes en poste dans les pays ou sur le nombre de bureaux, mais sur l'exécution des activités de la FAO et sur l'impact de son action dans les États Membres. La décentralisation devait également permettre de réduire la fragmentation à tous les niveaux de l'Organisation et conduire «à un recours élargi et plus créatif aux partenariats». Les objectifs semblaient plus pertinents, les prémisses plus réalistes et les mesures prévues cohérentes et bien ciblées.

66. Le processus de formulation du nouveau cadre stratégique de la FAO qui a été lancé au début de 2012 et devrait être opérationnel en 2014, vise lui aussi à assurer un meilleur impact au niveau des pays. L'Évaluation n'a pas été en mesure de déterminer comment ces deux processus - la décentralisation et le cadre stratégique - pourront à terme se renforcer mutuellement. Au moment de l'établissement du présent rapport, la nouvelle théorie de changement semblait plus solide. Des efforts soutenus, une focalisation plus précise et un suivi rapproché seront néanmoins encore nécessaires pour s'assurer que les changements envisagés puissent effectivement répondre aux attentes.

4 États Membres de la FAO et gouvernance de l'Organisation en Europe et Asie centrale

67. Ce chapitre présente le profil des États Membres de la FAO en Europe et en Asie centrale, et analyse le système de gouvernance de l'Organisation dans cette région qui présente diverses particularités liées à l'histoire et au nombre croissant d'États qui sont devenues Membres de la FAO dans les années 90, ainsi que durant la période consécutive d'ajustement. Ce système comprend:

- un organe directeur, la Conférence régionale pour l'Europe, qui est composé de tous les pays d'Europe et d'Asie centrale;
- des organes statutaires, à savoir la Commission européenne d'agriculture (CEA), elle-même dotée d'un organe subsidiaire, le Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural; cinq commissions techniques régionales,³⁷ et
- le Groupe régional Europe (GRE), un rassemblement informel des États Membres, analogue à ceux d'autres régions de la FAO et du système des Nations Unies en général.

68. Ce chapitre est principalement axé sur les problèmes de gouvernance dans la région. Une brève analyse des commissions techniques régionales, notamment la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse (EUFMD), a par ailleurs été entreprise. D'autres commissions techniques ont récemment été évaluées dans le cadre des évaluations de l'action menée par la FAO en matière de foresterie, et dans le domaine de la pêche et de l'aquaculture, qui ont toutes deux été achevées en 2012³⁸. Pour ce qui est des organes statutaires, une attention particulière a été apportée à la Commission européenne d'agriculture et à son Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural (WPW).

69. La Section 4.3 évalue brièvement le Bureau de liaison de la FAO avec l'Union européenne (UE), en Belgique: sa structure et son rôle ont été examinés dans le cadre de l'Évaluation du fait de sa situation géographique et des liens qu'il pourrait entretenir avec d'autres bureaux décentralisés de la région.

4.1 Profil des États Membres de la FAO en Europe et en Asie centrale

70. Le cadre de référence défini pour la présente Évaluation proposait de classer les États Membres d'Europe et d'Asie centrale en quatre catégories, en fonction de leurs attentes globales au regard de l'assistance de la FAO.³⁹ Le Bureau régional pour l'Europe (REU) a toutefois présenté à la Conférence régionale pour l'Europe, à sa vingt-huitième session, en avril 2012, une proposition dans laquelle il définissait 12 « pays prioritaires » sur lesquels la FAO devrait concentrer ses activités, ainsi que quatre pays notables du fait de leur rôle de

³⁷ Ce sont: la Commission européenne des forêts (CEF); la Commission européenne consultative pour les pêches et l'aquaculture dans les eaux intérieures (CECPAI); la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse (EUFMD); la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM); et la Commission des pêches et de l'aquaculture pour l'Asie centrale et le Caucase (CACFish).

³⁸ Évaluation du rôle et des activités de la FAO dans le domaine des forêts, OED, 2012; Évaluation de l'appui de la FAO à l'application du Code de conduite pour une pêche responsable, OED, 2012.

³⁹ Voir le cadre de référence de l'Évaluation à l'annexe 1.

partenaires stratégiques et fournisseurs de ressources. Les « pays prioritaires » étaient divisés en trois groupes: A – pays hautement prioritaires; B – pays sélectionnés membres du Partenariat oriental de l'UE; et C – pays sélectionnés parmi les candidats à l'adhésion à l'UE. Pour faciliter la consultation, il a été décidé d'utiliser la classification de REU dans ce rapport chaque fois qu'il y est question des besoins des pays par rapport aux produits et services de la FAO.⁴⁰ Dans cette section, l'expression « 25 REU » désigne les pays prioritaires de REU ainsi que les 13 autres pays de la région.

71. L'équipe d'évaluation a comparé le profil socio-économique des 25 REU à ceux des pays d'autres régions, en s'alignant sur la classification des régions en développement de la Banque mondiale: Asie de l'Est et Pacifique, Amérique latine et Caraïbes, Moyen-Orient et Afrique du Nord, Asie du Sud, et Afrique subsaharienne.⁴¹ La Banque mondiale réserve cette classification aux pays à revenu faible à intermédiaire, aussi appelés pays en développement.⁴²

72. L'équipe d'évaluation était consciente des limites de ce type de comparaison et des distorsions qu'elle pouvait provoquer: à titre d'exemple, les « pays prioritaires B » (Arménie, Géorgie, Moldova et Ukraine), où l'Ukraine a une population plus de quatre fois supérieure à la population conjuguée des trois autres pays (45,4 millions, contre 10,9 millions d'habitants). Cette comparaison n'a donc pas de visée statistique, mais a plutôt pour objet de mieux situer la région par rapport aux autres régions où la FAO intervient actuellement. Le manque de données pour certains pays des régions sélectionnées a posé des difficultés supplémentaires. Dans les 25 REU, le cas le plus problématique était celui du Kosovo⁴³ (pays prioritaire C), pour lequel il n'existe aucune donnée dans FAOSTAT. Pour les autres régions également, les données concernant un grand nombre de pays étaient obsolètes ou inexistantes.

73. La part de la population rurale variait entre 20 % dans la région Amérique latine et Caraïbes, à presque 70 % en Asie du Sud-Est. Dans les 25 REU, elle représentait environ 35,4 % de la population totale. Notons cependant d'importantes disparités au sein même de ce groupe où des pays de la catégorie « A » étaient caractérisés par une population majoritairement rurale, avec une proportion de 65,6 %.

74. La part de la population économiquement active dans le secteur agricole des 25 REU, soit 13,8 %, était la plus faible de toutes les régions examinées. La plus proche était la région Amérique latines et Caraïbes (LAC) où 14,5 % de la population est employée dans l'agriculture. La part la plus importante revient à l'Afrique subsaharienne où le secteur primaire représente environ 58 % de l'emploi. Dans les « pays prioritaires A », où l'on compte la plus forte proportion de gens économiquement actifs dans le secteur agricole (21,7 %) pour les 25 REU, les chiffres étaient très inférieurs à ceux d'autres régions.

⁴⁰ La représentation et les activités de la FAO dans les pays prioritaires en juin 2012 font l'objet du Chapitre 5; des données de base sur ces questions sont présentées à l'annexe 12.

⁴¹ Voir l'annexe 12 pour la composition de chacune des régions.

⁴² Ce terme est utilisé par commodité; il n'implique pas que toutes les économies de ce groupe connaissent un développement similaire ni que les autres économies ont atteint un stade préféré ou final de développement.

⁴³ Le Kosovo n'est pas encore Membre de la FAO, mais celle-ci et d'autres organisations de l'ONU ont un mandat pour travailler dans ce pays, en vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité.

75. Une comparaison du produit intérieur brut (PIB) par habitant des différentes régions permet les constats suivants: le PIB est supérieur à 9 000 USD dans les 25 REU et dans la région Amérique latine et Caraïbes; il se situe entre 3 000 USD et 5 000 USD en Asie de l'Est et dans le Pacifique, ainsi que dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord⁴⁴, et il est inférieur à 2 000 USD en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Les 25 REU offrent toutefois une situation assez contrastée: les « pays prioritaires A » ont un PIB par habitant inférieur à 2 000 USD, tandis que dans les « pays prioritaires B et C », les chiffres se situent entre 3 000 USD et 5 000 USD.

76. Dans les 25 REU, l'agriculture représente environ 5 % du PIB. Exception faite de la région Amérique latine et Caraïbes, où sa part est d'environ 6 %, et elle représente plus de 10 % du PIB dans toutes les autres régions.

77. Si l'on considère les sous-groupes des 25 REU, la situation est encore très différente:

- dans les « pays prioritaires A », l'agriculture représente environ 16 % du PIB;
- dans les « pays prioritaires B », cette proportion est ramenée à moins de 10 % en raison du poids démographique de l'Ukraine, où l'agriculture représente 8 % du PIB; et,
- dans les « pays prioritaires C », le secteur agricole entre pour environ 10 % dans la composition du PIB.

78. Le degré de sous-alimentation en Europe et Asie centrale est caractérisé par des disparités extrêmes, tant au sein de la région que par rapport aux autres régions. Dans les 25 REU, la sous-alimentation demeure importante dans les « pays prioritaires A », où elle atteint 11 %. Parallèlement, elle est très en deçà de 5 % dans les « pays prioritaires B », et plutôt faible dans les « pays prioritaires C » et dans le reste des 25 REU. Au Tadjikistan et en Géorgie cependant, les taux de sous-alimentation sont très supérieurs à la moyenne régionale, et se situent respectivement à 31,7 % et 24,7 %. Ces pays ont donc encore des besoins considérables du point de vue de l'assistance visant à améliorer la sécurité alimentaire.

79. L'indice de développement humain (IDH) est un indice composite des statistiques d'espérance de vie, d'éducation et de revenu élaboré par le PNUD pour répartir les pays en quatre catégories de développement humain. La plupart des pays composant le groupe des 25 REU figuraient en 2011 dans la catégorie des pays à fort développement humain, tandis que les « pays prioritaires A » étaient classés parmi les pays à développement humain moyen. Cette situation est très semblable à celle qui prévaut en Amérique latine et Caraïbes, exception faite de quelques pays parmi les 25 REU où le développement humain est considéré comme très élevé. Les autres régions comptent un nombre plus important de pays à développement humain faible ou moyen. Ces données sont exposées à l'encadré 2 ci-dessous.

⁴⁴ Les données de la Banque mondiale les plus appropriées offrant une couverture régionale raisonnable du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord dataient de 2010 pour le PIB par habitant et de 2007 pour la valeur ajoutée agricole comme élément du PIB.

Encadré 2. Comparaison des indicateurs socio-économiques des pays prioritaires A, B et C de REU et des 25 REU, avec ceux d'autres régions

Pays/ groupe	Population rurale en 2011 (%)	Population économiquement active en 2011 (%)	Sous-alimentation 2010-2012 (% de la population)	PIB par habitant 2011 (USD)	Valeur ajoutée agricole 2011 (% du PIB)	IDH 2011
<i>REU: pays prioritaires A</i>	65,6	21,7	11,2	1 382	16,2	IDH moyen pour tous
<i>REU: pays prioritaires B</i>	33,8	10,5	1,78	3 462	7,9	IDH élevé pour tous
<i>REU: pays prioritaires C</i>	46,5	16,4	-	4 556	10,6	IDH élevé pour tous
<i>25 REU</i>	35,4	13,8	5	9 001	4,9	Surtout IDH moyen à élevé; IDH très élevé pour certains.
<i>Asie de l'Est et Pacifique</i>	53,4	55,9	11,5	4 735	11,3	Surtout IDH faible à moyen
<i>Amérique latine et Caraïbes</i>	20	14,5	8,3	9 593	6,3	IDH moyen à élevé
<i>Moyen-Orient et Afrique du Nord</i>	41	21	8	3 639 (2010)	10,5 (2007)	Surtout IDH faible à moyen
<i>Asie du Sud</i>	69,7	52,1	18	1 371	17,9	Surtout IDH faible à moyen
<i>Afrique subsaharienne</i>	62,5	58,2	28,8	1 424	10,8	IDH faible à moyen
<i>Source</i>	Estimations FAOSTAT, 2012	Estimations FAOSTAT, 2012	SOFI 2012	Banque mondiale, 2012	Banque mondiale, 2012	Rapport sur le dév. humain, 2011

Source: Évaluation

80. Dans l'ensemble, les indicateurs mettent en évidence des disparités notables entre les différents sous-groupes d'Europe et Asie centrale ainsi qu'entre les 25 REU et les autres régions du monde. Cette diversité résulte d'éléments variés qui ont façonné le développement agricole, notamment: l'histoire et la culture; les connaissances et l'innovation; le cadre institutionnel; et les conditions climatiques et agro-environnementales. Étant donné les indicateurs socio-économiques sélectionnés, la région qui présente de fortes similitudes avec l'Europe et Asie centrale est la région Amérique latine et Caraïbes, pour ce qui est du PIB par habitant, de la part de l'agriculture dans le PIB et de la proportion d'actifs dans l'agriculture.

81. Les 25 REU ont donc des besoins très distincts de ceux des autres régions. Cette conclusion est aussi confirmée par les priorités régionales arrêtées par les conférences régionales de la FAO en 2012, qui sont rappelées à l'encadré 3 ci-dessous. Ainsi, la Conférence régionale pour l'Europe a nettement mis l'accent sur le conseil en politiques publiques, le commerce régional et mondial, la définition de normes et les organisations politiques et économiques. La sécurité alimentaire demeure une priorité sensible dans certains des 25 REU, mais n'a pas les mêmes incidences ou le même impact que dans les autres régions. Par ailleurs, le changement climatique et la gestion des ressources naturelles, tout particulièrement la viabilité environnementale, en tant que capacité à faire face aux menaces et aux situations d'urgence, tiennent une place croissante dans l'ensemble des régions. La

santé animale et végétale ainsi que la sécurité sanitaire des aliments sont elles aussi des priorités partagées avec les autres régions. Pour ce qui est de la sécurité alimentaire, les interventions requises sont de nature très différente.

Encadré 3. Priorités régionales définies par les conférences régionales de la FAO en 2012

Région	Priorités	Source
<i>Afrique</i>	Améliorer la productivité et la diversification agricoles – en promouvant l'approche des chaînes de valeur; Promouvoir la gestion durable des ressources naturelles - en encourageant la bonne gouvernance et en mettant en œuvre des mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets; Favoriser l'accès au marché et renforcer les mesures sanitaires pour améliorer le commerce – en améliorant la sécurité sanitaire et la qualité des produits alimentaires et en encourageant les partenariats public-privé; Promouvoir la gestion des connaissances, l'information et le plaidoyer en Afrique – en améliorant l'accès et l'utilisation de l'information et des données statistiques.	27 ^e Conférence régionale pour l'Afrique (ARC)
<i>Asie et Pacifique</i>	Renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle; encourager la production agricole et le développement rural; améliorer la gestion et l'utilisation équitables, productives et durables des ressources naturelles; améliorer les capacités pour faire face aux menaces et situations d'urgence alimentaires et agricoles; et faire face à l'impact du changement climatique sur l'agriculture et la sécurité alimentaire et nutritionnelle.	31 ^e Conférence régionale pour l'Asie et le Pacifique (APRC)
<i>Europe et Asie centrale</i>	Renforcement de la sécurité alimentaire et de la nutrition; avis donnés aux gouvernements à l'appui de l'intensification durable pour les petites exploitations; gestion des ressources naturelles, y compris adaptation au changement climatique et atténuation de ses effets; lutte contre les ravageurs et les maladies des animaux et des végétaux et les maladies d'origine alimentaire; soutien politique et institutionnel pour l'entrée d'États Membres dans des organisations régionales et mondiales s'occupant de commerce, d'établissement de normes et de politiques et d'économie; soutien et renforcement des biens publics mondiaux et régionaux au moyen de la recherche appliquée dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture, des pêches et des forêts.	28 ^e Conférence régionale pour l'Europe (ERC)
<i>Amérique latine et Caraïbes</i>	Sécurité alimentaire et nutritionnelle, changement climatique et durabilité de l'agriculture et des ressources naturelles; agriculture familiale, santé animale et végétale, et sécurité sanitaire des produits alimentaires.	32 ^e Conférence régionale pour l'Amérique latine et les Caraïbes (LARC)
<i>Proche-Orient</i>	Amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition; promotion de la production agricole et du développement rural aux fins de l'amélioration des moyens d'existence; gestion durable des ressources naturelles; mesures visant à remédier aux impacts du changement climatique et mise au point de stratégies d'adaptation; préparation aux interventions en cas de situation d'urgence alimentaire et agricole.	31 ^e Conférence régionale pour le Proche-Orient (NERC)

Source: Tableau dressé par l'équipe d'évaluation d'après les rapports des conférences

82. On peut affirmer que les priorités identifiées par la région Europe et Asie centrale de la FAO correspondent globalement bien aux besoins d'aide réels de la région. L'établissement de trois groupes de pays prioritaires permet de mieux cerner la diversité qui la caractérise. Parallèlement, l'équipe d'évaluation a constaté que l'Organisation n'apportait pas à certains pays, notamment aux pays des Balkans occidentaux et à la République de Moldova, une assistance en rapport avec leurs caractéristiques socio-économiques et leurs besoins.

4.2 Structure de gouvernance de la FAO en Europe et Asie centrale

4.2.1 La Conférence régionale de la FAO pour l'Europe

83. La Conférence régionale de la FAO pour l'Europe a tenu sa première session en 1949. Sa deuxième session a eu lieu en 1960, et la Conférence se réunit tous les deux ans depuis lors. Elle compte 55 Membres (53 États Membres, l'Union européenne et un membre associé). Depuis 2010, le rôle des conférences régionales a été renforcé dans la structure globale de gouvernance de l'Organisation, notamment en ce qui concerne la définition des priorités. Deux sessions de la Conférence régionale pour l'Europe se sont tenues dans ce contexte de responsabilité accrue pendant la période couverte par l'Évaluation.

84. Au fil des années, les conférences régionales ont adopté leur propre *modus operandi* dans leur région de compétence. Dans le cas de la Conférence régionale pour l'Europe par exemple, le Comité exécutif de la Commission européenne d'agriculture a pris une part croissante à l'élaboration de l'ordre du jour de la Conférence, et ses sessions se tiennent désormais en parallèle de celles de la Conférence, alors qu'elles avaient lieu jusque-là les années où cette dernière ne se réunissait pas.

85. À sa quatre-vingt-onzième session en 2010, le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) a examiné les modalités de fonctionnement des conférences régionales, et suggéré qu'au lieu de les inclure dans le Règlement général de l'Organisation, chaque conférence régionale devrait adopter son propre règlement intérieur pour arrêter certains aspects et arrangements pratiques en fonction des besoins spécifiques à sa zone de compétence.

86. À cet égard, la Conférence régionale pour l'Europe a souligné, à sa vingt-huitième session, que le Règlement intérieur devrait faire état de son rôle nouveau en tant que partie intégrante du système de gouvernance de la FAO, notamment pour ce qui est des modalités de préparation des conférences régionales et des étapes de l'établissement des rapports au Conseil et à la Conférence de la FAO⁴⁵. Eu égard à son nouveau rôle, elle estimait par ailleurs que le Règlement intérieur devrait aussi définir des procédures permettant à la Conférence régionale de superviser les différents organes régionaux⁴⁶.

4.2.2 La Commission européenne d'agriculture

87. Après la seconde Guerre mondiale, les pays européens ont jugé nécessaire de créer un organisme agricole régional pour les aider à résoudre les problèmes les plus urgents auxquels ils étaient confrontés, et ont donc décidé d'établir la Commission européenne d'agriculture. Agissant sur recommandation de 12 gouvernements européens réunis à

⁴⁵ Conformément à l'Article XXV du Règlement général de l'Organisation, la Conférence régionale rend compte au Comité du Programme et au Comité financier des questions touchant au programme et au budget, et à la Conférence en ce qui concerne les questions de réglementation.

⁴⁶ Les organes mentionnés étaient notamment la Commission européenne d'agriculture, la CECPAI, la Commission européenne des forêts (CEF), la CGPM, le Réseau de centres d'aquaculture d'Europe centrale et orientale (NACEE), la CACFish, le Système européen de réseaux coopératifs de recherche en agriculture (SCORENA) et d'autres encore. (ERC/12/Rep).

l'occasion d'une réunion ad hoc tenue en juin 1949 à Paris, le Directeur général a créé le Comité européen de technologie agricole, en vertu de l'article VI.1 de l'Acte constitutif. Cet organe a été rebaptisé « Comité européen de l'agriculture » par décision du Conseil, à sa quinzième session (1952), pour ensuite prendre son nom actuel en 1956. Son Secrétariat est hébergé au Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale.

88. Tous les États Membres de la région Europe et Asie centrale de la FAO peuvent être membres de la Commission européenne d'agriculture, comme le prévoit l'article VI de l'Acte constitutif. Son mandat, sa composition et son appareil subsidiaire se sont modifiés au fil des années pour répondre aux besoins de ses membres.

89. La Commission a un Comité exécutif composé de son président et de son vice-président et de six autres membres élus à titre personnel par la Commission. Le Comité exécutif est le seul organe élu par les États Membres de la région.⁴⁷

90. À sa trente et unième session en 1999, la Commission a présenté différentes suggestions quant à son rôle et à son organisation futurs. En 2000, la vingt-deuxième Conférence régionale pour l'Europe, dont l'ordre du jour avait été arrêté en concertation avec le Comité exécutif de la Commission, a noté ces suggestions et, après en avoir longuement débattu, en a proposé d'autres portant notamment sur les aspects suivants: la fixation de l'ordre du jour devrait incomber au Groupe régional Europe; les sessions de la Commission européenne d'agriculture devraient avoir lieu en conjonction avec celles de la Conférence régionale pour l'Europe; et le mandat de la Commission devrait être révisé pour que ses réunions servent à préparer les aspects techniques des sessions de la Conférence régionale pour l'Europe, ce qui implique que le rapport de ses délibérations serait directement transmis à cette dernière.

91. À la vingt-troisième session de la Conférence régionale pour l'Europe en 2002, la révision du mandat de la Commission européenne d'agriculture était effective, et ses délibérations, conclusions et recommandations ont été soumises à la Conférence régionale pour examen et adoption. La trente-quatrième session de la Commission en 2006 a été la première à se tenir en conjonction avec la vingt-cinquième session de la Conférence régionale pour l'Europe. La Commission a aussi examiné les activités du Système européen de réseaux coopératifs de recherche en agriculture (ESCORENA) ainsi que celles de son organe subsidiaire, le Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural (WPW), dont il sera plus amplement question par la suite. Au moment où ce rapport a été rédigé, il n'existait aucun lien officiel direct entre la Commission européenne d'agriculture et le Comité de l'agriculture ou tout autre comité de la Conférence. Les questions techniques sont présentées au Comité du Programme ou au Comité financier par la Conférence régionale pour l'Europe.

⁴⁷ Le Directeur général peut convoquer une réunion du Comité exécutif aussi souvent que nécessaire, après avoir consulté son président. Le Comité exécutif fait des propositions à la Commission quant aux orientations générales des activités et du programme de travail de cette dernière. Par l'intermédiaire du Directeur général, il doit en outre tenir l'ensemble des membres de la Commission régulièrement informés de toute décision adoptée.

4.2.3 Le Groupe régional Europe

92. La FAO a rassemblé les États Membres en différents groupes régionaux afin d'assurer une représentation équilibrée lors des procédures de vote du Conseil. Comme c'est le cas dans les autres régions, les États Membres de la zone de compétence de REU n'appartiennent pas tous au même groupe. Le Groupe régional Europe est composé des Représentants permanents de 48 États Membres, et d'une organisation membre. Le Kazakhstan et l'Ouzbékistan font partie du Groupe régional Asie, tandis que le Kirghizistan, le Tadjikistan et le Turkménistan appartiennent au Groupe du Proche-Orient.

93. Il n'y a pas de problème de principe à cette situation, dans la mesure où tous sont membres de la Conférence régionale de la FAO pour l'Europe. Toutefois, le Groupe régional Europe, comme les autres groupes régionaux, a offert à ses membres une tribune dynamique où sont discutés des problèmes de politique générale, où des priorités sont fixées et, plus important encore, où la position de la région sur des questions spécifiques est déterminée.

94. Les membres du Comité exécutif de la Commission européenne d'agriculture sont, ou ont été, des Représentants permanents, ou entretiennent des liens étroits avec les Représentants permanents auprès de l'Organisation. Cette situation facilitait considérablement l'organisation des réunions du Comité exécutif ainsi que la communication entre le Comité et le Groupe régional Europe.

4.2.4 Les commissions techniques de la FAO en Europe et en Asie centrale

95. La FAO a cinq commissions techniques dans la région: la Commission européenne des forêts (CEF); la Commission européenne consultative pour les pêches et l'aquaculture dans les eaux intérieures (CECPAI); la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse (EUFMD); la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM); et la Commission des pêches et de l'aquaculture pour l'Asie centrale et le Caucase (CACFish). Les réponses au questionnaire d'évaluation adressé aux États Membres ont établi que nombre des personnes consultées ne connaissaient pas l'existence de certains de ces organes⁴⁸. L'EUFMD et la CEF étaient considérées comme les plus utiles.

96. La Commission européenne des forêts (CEF) est composée de 40 membres et de l'Union européenne⁴⁹; elle se réunit tous les deux ans. Sa session d'octobre 2011 s'est tenue à Antalya (Turquie), et celle de décembre 2013 aura lieu en Finlande. Le Comité du bois, auquel peuvent adhérer tous les États Membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CENUE), se réunit chaque année, les années paires à Genève, et les années impaires concurremment avec la CEF. À sa réunion d'octobre 2012, il a été proposé de le renommer « Comité des forêts et de l'industrie forestière », pour souligner la portée de son mandat qui couvre l'ensemble des produits forestiers et leurs dérivés. Cette proposition sera soumise à la CENEU pour approbation. La plupart des personnes ayant répondu au

⁴⁸ Les déclarants étaient principalement des agents de ministères de l'agriculture et des Représentants permanents auprès de la FAO.

⁴⁹ Outre les 27 États Membres de l'UE, les pays suivants sont membres de la CEF: Albanie, Bélarus, ex-République yougoslave de Macédoine, Fédération de Russie, Islande, Israël, Norvège, Ouzbékistan, Suisse, Turquie et Ukraine.

questionnaire adressé aux États Membres ont jugé que la CEF est un forum de discussion utile et qu'elle fait autorité dans son domaine.

97. La Section Bois et Forêt FAO/CENEU, qui assure le secrétariat de la CEF, administre un projet financé par le Compte de développement de l'ONU qui vise à aider les pays du Caucase et d'Asie centrale à participer plus étroitement à l'action menée dans ce secteur. À mesure qu'ils replacent les problèmes de foresterie dans une approche globale, il est probable que les pays d'Asie centrale solliciteront l'aide de la FAO en vue de l'élaboration de leurs politiques forestières.

98. Le Bureau régional pour l'Europe (REU), le Bureau sous-régional pour l'Asie centrale (SEC) et la Section Bois et Forêt travaillent de concert, sans que cette collaboration soit officialisée. Cette situation ne permet guère de déterminer qui est l'instance compétente au premier chef. Ayant constaté l'extrême complexité de la structure institutionnelle régionale dans le domaine de la foresterie, l'équipe d'évaluation fait siennes les conclusions de l'Évaluation du rôle et des activités de la FAO dans le domaine des forêts, (2012) qui examine ces questions dans le détail, et formule diverses recommandations visant à améliorer la coordination et la communication avec les personnels compétents et les organismes techniques de la région, afin d'établir une structure plus claire gouvernant l'action de la FAO concernant les forêts.

99. Créée en 1957, la Commission européenne consultative pour les pêches dans les eaux intérieures (CECPI) a été rebaptisée Commission européenne consultative pour les pêches et l'aquaculture dans les eaux intérieures (CECPAI) en 2008, quand son mandat a été élargi aux questions aquacoles. Forte de 34 États Membres⁵⁰, elle est la seule entité européenne compétente pour les pêches dans les eaux intérieures, étant donné que le mandat de l'EU ne couvre que la pêche en mer. Elle constitue de ce fait une tribune de discussion pour l'harmonisation des approches, sans pour autant avoir de fonctions réglementaires. Par ailleurs, certains de ses États Membres se situent hors des frontières de l'UE, ce qui consolide encore son rôle potentiel. Les réponses au questionnaire adressé aux États Membres étaient pour la plupart très favorables à la CECPAI. Certains États Membres étaient toutefois d'avis qu'elle devrait faire la preuve de sa valeur ajoutée, et qu'elle gagnerait à améliorer sa stratégie de communication pour que ses avis soient davantage appliqués.

100. Au moment où ce rapport a été rédigé, la CECPAI était le seul organe des pêches de la FAO dont le Secrétariat était au siège de l'Organisation. La fin avril 2012 a marqué l'achèvement d'une intense période de restructuration appuyée par la FAO, et l'éventuel déménagement du Secrétariat de la Commission à REU est toujours en discussion, l'argument avancé étant que le fonctionnaire technique du Bureau ferait un secrétaire plus efficace, d'une part en raison de sa connaissance des besoins des États Membres et, d'autre part, parce qu'il est à même d'avoir des relations suivies avec les ministères et départements compétents au niveau national.

⁵⁰ La CECPAI est composée des États Membres de l'UE, à l'exception de Malte et de la Slovénie, et des pays suivants: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Islande, Israël, Norvège, Suisse et Turquie, ainsi que l'Union européenne.

101. L'une des questions toujours en suspens entre le Département des pêches et de l'aquaculture et REU est la « perte » de temps de travail des fonctionnaires régionaux par suite de cette responsabilité supplémentaire. L'équipe d'évaluation estime qu'il s'agit d'un faux problème: le temps consacré à cette tâche doit être comptabilisé dans le plan de travail du fonctionnaire chargé des pêches à REU, comme c'est déjà le cas avec tous les organismes régionaux des pêches dont la FAO assure le secrétariat; ce pourrait d'ailleurs être l'occasion de rationaliser nombre des activités menées dans la région. En conséquence, l'équipe d'évaluation suggère que REU et le Département des pêches et de l'aquaculture s'entendent pour transférer le Secrétariat de la CECPAI à REU dans les meilleurs délais. Il est entendu que ce transfert serait sans incidence sur la relation fonctionnelle que les bureaux du siège entretiennent avec la CECPAI, pas plus que sur le soutien qu'ils apportent à ses sessions et activités.

102. La Commission des pêches et de l'aquaculture pour l'Asie centrale et le Caucase (CACFish) a été créée en 2010 en vertu de l'article XIV de l'Acte constitutif, et a tenu sa première session en décembre 2011. À l'heure où ce rapport a été rédigé, elle comptait quatre membres: l'Arménie, le Kirghizistan, le Tadjikistan et la Turquie⁵¹. Elle a pour objectif de promouvoir le développement, la conservation, la gestion rationnelle et l'utilisation optimale des ressources bioaquatiques, ainsi que la mise en valeur durable de l'aquaculture dans les pays d'Asie centrale et du Caucase. Elle a actuellement un organe subsidiaire, le Comité consultatif technique.

103. Avec une zone de compétence couvrant la Méditerranée, la mer Noire et les eaux avoisinantes, la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM) est composée de 24 membres⁵². Elle a pour objectifs de promouvoir le développement, la conservation, la gestion rationnelle et l'utilisation optimale des ressources bioaquatiques, ainsi que la mise en valeur durable de l'aquaculture dans sa zone de compétence. Peuvent y adhérer les États côtiers de la Méditerranée, les organisations économiques régionales ainsi que les États Membres des Nations Unies dont les navires pêchent en Méditerranée. La CGPM et la CACFish étaient peu connues des personnes qui ont répondu au questionnaire.

104. La Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse (EUFMD) intervient-elle aussi dans la région. Créée en 1954, elle a pour mandat d'aider les États Membres de la région, actuellement au nombre de 36, à empêcher l'introduction de la fièvre aphteuse en Europe par des mesures coordonnées avec celles de l'Union européenne, par l'intermédiaire de la Direction générale de la santé et des consommateurs (DG-SANCO) de la Commission européenne (CE). De toutes les commissions techniques, l'EUFMD était la mieux connue et la plus appréciée par les déclarants. Elle fait l'objet d'un examen approfondi au Chapitre 8.

105. Bien que ces commissions techniques soient diversement composées, elles ont toutes le même noyau de membres, à savoir ceux de la Conférence régionale pour l'Europe. Par ailleurs, elles interviennent dans les domaines de compétence de la FAO pertinents pour la

⁵¹ Peut être membre de la Commission n'importe lequel des États Membres de l'Organisation, des Nations Unies ou de l'une quelconque de ses institutions spécialisées, à condition que le territoire de cet État soit totalement ou partiellement situé dans la zone de compétence de la Commission.

⁵² Les membres de la CGPM sont les États riverains de la Méditerranée, la Bulgarie, la Roumanie, l'Union européenne et le Japon. De ce fait, les États riverains de la mer Noire n'en sont pas membres.

région. De ce fait, les États Membres et la Conférence régionale elle-même ont jugé important que les commissions soient associées aux délibérations sur la définition des priorités régionales. En théorie, les dates des sessions des commissions sont alignées sur celles de la Conférence régionale, même s'il peut être long ou difficile de mettre ce principe en pratique. Une solution plus pragmatique serait que les secrétaires des commissions s'assurent que les grandes questions découlant des réunions des commissions techniques soient systématiquement prises en compte dans le processus d'établissement des priorités pour chacune des sessions de la Conférence régionale (voir ci-après).

4.2.5 Dispositions en matière de gouvernance en Europe et Asie centrale

106. Les États Membres ont décidé qu'il convenait de clarifier et, dans une certaine mesure, d'officialiser les dispositions actuelles de gouvernance. Comme l'avait suggéré la Conférence régionale pour l'Europe à sa vingt-huitième session, l'équipe d'évaluation a examiné ces dispositions et, parallèlement, le Groupe régional Europe — avec le concours notable du Gouvernement estonien⁵³ — et le Comité exécutif de la Commission européenne d'agriculture ont envisagé plusieurs possibilités en la matière. Cette section présente les dispositifs en place, et diverses suggestions y sont formulées pour l'avenir.

107. Au milieu de l'année 2012, trois fonctions incombaient à la Commission européenne d'agriculture:

- i. Elle intervenait en tant qu'organe statutaire technique régional chargé d'identifier et d'examiner les principaux problèmes techniques concernant l'agriculture et le développement rural, dans l'optique de formuler des conclusions et des recommandations à l'intention de la Conférence régionale pour l'Europe sur les points inscrits à son ordre du jour;
- ii. comme elle est directement rattachée à la Conférence régionale, les résultats de ses délibérations et ses recommandations sont soumises à cette dernière pour examen et adoption;
- iii. son Comité exécutif, qui intervient pendant la période intersessions, a participé à l'élaboration de l'ordre du jour de la Conférence régionale, et a facilité la communication avec le Groupe régional Europe (GRE)⁵⁴.

108. Une consultation informelle a été organisée en mars 2010, avant les sessions de la Commission européenne d'agriculture et de la Conférence régionale pour l'Europe qui se sont tenues à Erevan, en mai 2010. Cette initiative a été appréciée, et les deux entités ont suggéré que ce type de manifestation soit mieux intégré au dispositif de définition des priorités pour la région. Par la suite, des consultations informelles ont été organisées pour les pays d'Asie centrale en octobre 2010, une consultation régionale a eu lieu en mars 2011 en Hongrie, et une autre s'est tenue en janvier 2012 pour préparer la session de la Conférence régionale pour l'Europe. Ces manifestations ont été très appréciées des États Membres qui y ont trouvé un espace de discussion. Néanmoins, compte tenu de la diversité des expériences, certains

⁵³ En sa qualité de président du Groupe régional Europe pour le second semestre de 2012, l'Estonie a demandé la réalisation d'une étude sur les modalités de fonctionnement des différentes structures de gouvernance, les solutions envisageables, et l'incidence de ces différents scénarios.

⁵⁴ Cette fonction est la seule qui n'a pas été officialisée.

étaient d'avis qu'il n'y avait pas eu assez de temps pour discuter convenablement des questions importantes.

109. La présentation des rapports des organes régionaux était inscrite à l'ordre du jour de la Conférence régionale pour l'Europe, à sa vingt-septième session en 2010, et à la suivante, en 2012⁵⁵. Les États Membres s'en sont déclarés satisfaits, alors qu'il s'agissait d'une initiative spontanée, plutôt que d'une décision délibérée prise selon des voies de communication clairement établies entre les organes statutaires. D'aucuns ont fait valoir que les sessions des commissions techniques n'étaient pas organisées aux meilleures dates pour que leurs conclusions puissent alimenter le processus de définition des priorités régionales.

110. D'après les réponses au questionnaire d'évaluation, la moitié des déclarants juge que, depuis la réforme de 2010, la Conférence régionale pour l'Europe a gagné en efficacité en tant que tribune de prise de décisions pour la région, principalement du point de vue de la définition des priorités régionales⁵⁶. Son intérêt résiderait essentiellement dans les possibilités qu'elle offre en termes de réseautage. La Commission européenne d'agriculture était considérée comme moins utile pour l'examen des questions techniques agricoles et la définition des priorités régionales. Moins de la moitié des déclarants ont jugé que le Comité exécutif de la Commission s'acquittait efficacement de sa fonction d'établissement de l'ordre du jour de la Conférence régionale pour l'Europe. Par ailleurs, certains membres se demandent s'il est opportun que cet ordre du jour soit fixé par la Commission, ce qui a pour effet, selon eux, de limiter la portée de la Conférence, au détriment des autres commissions techniques. D'autres points ont également été critiqués, tels que la participation insuffisante des membres de l'UE, la faible représentation au niveau ministériel, et la mise à disposition tardive des documents et des projets de décision qui ne laisse guère le temps de les examiner et d'en discuter⁵⁷.

111. Globalement, les membres ont indiqué à l'équipe d'évaluation qu'ils souhaitent vivement résoudre les difficultés touchant au dispositif de gouvernance avant la prochaine session de la Conférence régionale pour l'Europe, en 2014. Un accord semble trouvé, principalement au sujet des questions suivantes:

- étant donné l'élargissement du rôle de la Conférence régionale, il est important qu'un organisme soit chargé de préparer son ordre du jour et de maintenir le lien avec REU et les membres pendant la période intersessions;
- les États Membres de la région qui n'ont pas de Représentant permanent à Rome⁵⁸, ou qui n'appartiennent pas au Groupe régional Europe doivent être consultés afin que leurs besoins soient dûment pris en compte;

⁵⁵ En 2010, les rapports présentés émanaient de la CFE, du Comité du bois de la CENUE, de l'EUFMD, de la CECPAI et de la CACfish. En 2012, il s'agissait des rapports de la CFE, du Comité du bois de la CENUE, de la CECPAI et de la CACfish.

⁵⁶ Au total, 21 personnes ont répondu au questionnaire, soit près de 40 % des membres; la moitié d'entre eux implique donc que 20 % étaient des membres de la région. De plus amples détails sont fournis à l'annexe 7.

⁵⁷ Voir l'annexe 7.

⁵⁸ Les États Membres de la région sans représentation d'aucune sorte à Rome sont: l'Islande, le Kirghizistan, le Tadjikistan et le Turkménistan.

- il serait utile que la région Europe et Asie centrale soit dotée d'un organe technique où pourraient se discuter les questions agricoles intéressantes ou pertinentes pour la région;
- tous les secteurs entrant dans le mandat de l'Organisation doivent recevoir une attention adéquate lors de la définition des priorités.

112. Compte tenu de ces accords généraux, l'équipe d'évaluation s'est penchée sur les différentes options envisagées pour ce qui est de la structure de gouvernance future de la région Europe et Asie centrale. Au vu des exigences et des mises en garde exprimées par les différentes personnes consultées, le scénario suivant semble le mieux adapté, et fait donc l'objet de la Recommandation 1.

- A. Étant donné l'intérêt exprimé pour un organisme technique dédié dans la région, il convient de relancer le rôle technique de la Commission européenne d'agriculture. Les thèmes à l'étude devraient être sélectionnés avec soin, en tenant compte des questions présentant un intérêt urgent pour l'ensemble de la région. La meilleure façon d'y parvenir serait que la Commission tienne ses sessions durant les années où la Conférence régionale ne siège pas.
- B. Le Comité exécutif de la Commission, qui est actuellement le seul organe élu de la région, devrait conserver son rôle double, à savoir préparer les sessions de la Commission, et travailler en étroite collaboration avec le Secrétariat, au sein de REU, afin de préparer les sessions biennales de la Conférence régionale pour l'Europe.
- C. La Commission devrait tenir ses sessions durant les années où la Conférence ne siège pas, ce qui présenterait trois avantages:
 - les questions techniques pourraient être discutées de manière plus approfondie, et les recommandations et le résultat des délibérations de la Commission pourraient être mieux pris en compte dans la formulation des priorités de la région;
 - le Comité exécutif pourrait conserver sa double fonction, alternativement axée sur la préparation des sessions de la Commission ou de celles de la Conférence;
 - compte tenu des restrictions de financement probables, la réunion de la Commission pourrait être l'occasion d'organiser une consultation informelle, ce qui permettrait des économies de coût et favoriserait la participation.
- D. Pour s'assurer que tous les secteurs de compétence de l'Organisation reçoivent l'attention appropriée, la présentation de rapports récapitulants les recommandations et les mesures décidées par les organes techniques de la région devrait devenir un point permanent de l'ordre du jour de la Conférence régionale pour l'Europe. Les fonctionnaires techniques compétents au niveau régional, dont certains font office de secrétaires des commissions régionales, pourraient assumer cette responsabilité. Les thématiques sectorielles devraient recevoir toute l'attention voulue puisqu'il est prévu que le Comité exécutif travaille en liaison plus étroite avec le Secrétariat, dont il recevrait ainsi davantage d'orientations techniques.
- E. Lorsqu'il prévoit l'examen de questions directement liées à la gouvernance et aux priorités de la région Europe et Asie centrale, le Groupe régional Europe devrait faire son possible pour y associer les États qui ne comptent pas parmi ses membres, mais appartiennent à la Conférence régionale pour l'Europe.
- F. REU doit prendre une part plus importante à la détermination des priorités par les Membres, au niveau régional et sous-régional, comme il en est question à la Section 7.2. ci-après. Étant donné les difficultés de financement, l'équipe d'évaluation estime peu probable que quatre consultations informelles puissent être organisées entre les

sessions de la Conférence régionale pour l'Europe. En revanche, dans la période entre la réunion de la Commission européenne d'agriculture et la Conférence régionale correspondante, REU et SEC devraient tenir une consultation informelle par sous-région. Les résultats de ces consultations pourraient être regroupés et inclus dans le rapport du Comité exécutif, par l'intermédiaire du Secrétariat.

4.2.6 Le Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural

113. Le Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural (WPW) est un organe subsidiaire de la Commission européenne d'agriculture qui relève des organes créés en vertu de l'article Article VI.1 de l'Acte constitutif de la FAO. À sa création en 1965, le WPW a été nommé « Groupe de travail de la Commission européenne d'agriculture sur l'économie familiale ». En 1980, la Conférence régionale de la FAO pour l'Europe l'a rebaptisé « Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural ». Ce nouveau nom a été approuvé par la Commission européenne d'agriculture en 1997.

114. L'acte constitutif de la FAO prévoit que le Secrétariat des organes créés en vertu de son Article VI est hébergé par l'Organisation, REU dans le cas d'espèce. La FAO met à disposition des ressources prélevées sur le budget du programme ordinaire en vue de l'administration du Secrétariat, mais ces fonds ne peuvent être utilisés pour financer la participation des représentants nationaux à la session annuelle et aux autres réunions du WPW. Un petit fonds fiduciaire multidonateurs, auquel contribuaient l'Autriche, la Lituanie, la Norvège et la Suisse, a été opérationnel entre 2006 et 2011 pour combler ce manque de financement.⁵⁹

115. Le WPW a toujours eu pour mission d'aider à réduire les inégalités entre les sexes dans les zones rurales, et a contribué activement à l'autonomisation des femmes rurales. Il a pour mandat de rapprocher les intervenants clés du secteur de la parité hommes-femmes et du développement rural, et de tenir lieu d'espace de dialogue, d'échange de connaissances et de prestation de conseils sur les politiques participatives.

116. Il fait rapport à la Commission européenne d'agriculture, et tient ses sessions tous les deux ans; chaque année, il organise des réunions d'experts qui sont ouvertes à tous les États Membres de la région Europe et Asie centrale. Les délégués et les experts sont désignés par leurs gouvernements respectifs, sur invitation du Secrétariat du WPW. Son Conseil examine les activités récentes et les plans de travail futurs, veille à la mise en œuvre des activités de suivi et fait office de Comité consultatif entre les sessions. Les membres du Conseil, en général bénévoles, sont des représentants des ministères de l'agriculture et des institutions connexes qui assument leur charge en plus de leurs autres fonctions; en 2012, le Conseil était composé de représentants de l'Italie (qui assurait la présidence), de l'Albanie, de la Lituanie et de l'Ukraine.

⁵⁹ Un rapport de la Commission européenne d'agriculture signalait déjà en 2006 une baisse de la participation des Membres aux sessions et aux réunions d'experts du WPW. Dès lors, deux possibilités s'offraient à la Commission: supprimer le WPW, en s'assurant parallèlement que les questions de parité soient systématiquement inscrites à l'ordre du jour de ses futures sessions, ou « maintenir le WPW en tant qu'organe subsidiaire de la Commission, à condition d'obtenir un appui extrabudgétaire garanti de la part des bailleurs de fonds intéressés » (ECA/34/06/4). La Commission a retenu la deuxième proposition, et un fonds fiduciaire a été constitué.

117. Depuis 2004, le WPW a tenu six réunions d'experts et quatre sessions. Les questions examinées portaient notamment sur la reconnaissance du rôle des femmes dans l'agriculture, la création d'emplois dans ce secteur, les politiques de parité dans le développement rural et le tourisme rural durable. Depuis 2004, la participation aux sessions du Groupe semble avoir été extrêmement variable, passant de 20 à 45 participants, une situation qui est partiellement due à la tenue des réunions au siège de l'Organisation, avant ou après les sessions de la Commission européenne d'agriculture et de la Conférence régionale pour l'Europe. La participation aux réunions d'experts a été moins importante.

118. En février 2012, la vingt-deuxième réunion d'experts, organisée au siège de la FAO, sur le thème « Statistiques ventilées par sexe pour l'évaluation du statut socio-économique des femmes et des hommes des zones rurales en Europe et en Asie centrale », s'est tenue en présence de 70 participants. Ceux que l'équipe d'évaluation a interrogés ont déclaré avoir bien apprécié ce thème et le débat qu'il a suscité, et semblaient intéressés à la perspective d'un suivi d'un genre ou d'un autre.

119. Cette réunion d'experts a été suivie par la quinzième session du WPW où de nombreuses questions ont été discutées, et le WPW a décidé d'engager plusieurs activités sous sa responsabilité. Il s'agissait entre autres de revoir le rôle et les fonctions de son Secrétariat et de son Conseil, d'examiner la possibilité de créer un réseau régional de points de contact pour la parité hommes-femmes au sein des ministères, de déterminer s'il existait des financements volontaires en vue de ses activités, et d'étudier son éventuel changement de nom. Ces propositions ont été approuvées par Conférence régionale pour l'Europe, à sa session tenue à Baku en avril 2012, mais l'équipe d'évaluation n'a trouvé aucune information attestant que des mesures avaient été engagées en ce sens.

120. Dans le passé, l'existence même du WPW semble avoir contribué à rappeler à REU qu'il convenait de s'attaquer aux problèmes de parité, et les recommandations du WPW ont parfois servi de déclencheur à certaines activités de SEU/REU visant une meilleure prise en compte de ces questions. Ce rôle semble toutefois avoir perdu de son importance au cours des dernières années.

121. À l'époque de la création du WPW, le secteur agricole et rural traversait de profondes mutations dans tous les pays d'Europe occidentale, et les conséquences sociales et économiques des réformes agraires revêtaient une importance considérable. Plusieurs décennies après, ces mêmes pays sont confrontés à de nouveaux défis, et ils ont établi d'autres institutions pour s'atteler aux problèmes qui relèvent du mandat du WPW. Parallèlement, les pays où une réforme agraire est en cours, et qui pourraient tirer profit de l'appui de réseaux tels que le WPW, semblent avoir des besoins différents de ce que le WPW peut offrir en termes de soutien et de conseil.

122. Une large majorité des répondants au questionnaire s'est déclarée bien au courant de l'existence du WPW, mais quelques uns seulement considèrent que cet organe fait autorité, et une petite majorité estime qu'il constitue une tribune de discussion utile en Europe et Asie centrale. Certains États Membres se sont déclarés en faveur de sa suppression; ils sont d'avis que le WPW n'est plus pertinent ou utile pour les Membres, en dépit de l'importance de son mandat. Il a également été suggéré de « suspendre » ses activités, jusqu'à ce qu'un intérêt marqué soit manifesté en vue de l'organisation d'une consultation sur un thème relevant de sa compétence, ce qui justifierait un investissement en ce sens.

123. Dans le contexte actuel de ressources financières réduites, tant à la FAO que dans ses États Membres, les fonds disponibles doivent être alloués aux initiatives qui présentent la plus grande importance stratégique et ont déjà fait la preuve de leur efficacité. L'équipe d'évaluation convient qu'il est absolument essentiel de veiller à l'intégration systématique des questions de parité dans l'action menée par la FAO en Europe et en Asie centrale. Comme il est indiqué à la Section 10.4 ci-après, les résultats de l'Organisation dans ce domaine laissent encore à désirer en ce qui concerne la région. Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'efficacité et l'efficience du WPW, tant à l'égard de sa mission « d'aider à réduire les inégalités entre les sexes dans les zones rurales, et à contribuer activement à l'autonomisation des femmes des zones rurales », que de la meilleure prise en compte de la parité hommes-femmes dans l'action de la FAO. En outre, le WPW était chargé de rapprocher les parties concernées et d'offrir un forum d'échange, une responsabilité qui pourrait aisément être assumée par d'autres réseaux, par exemple le Réseau OCDE-CAD sur l'égalité hommes-femmes (GENDERNET), et la Conférence régionale elle-même pourrait créer un réseau des points de contact pour la parité hommes-femmes dans les États Membres d'Europe et Asie centrale, et organiser des réunions en fonction des besoins.

124. L'équipe d'évaluation est bien consciente qu'elle n'a pas mandat pour recommander la suppression ou « la suspension » du WPW, ce pouvoir revenant aux seuls États Membres. Compte tenu de ces circonstances, elle a formulé la Recommandation 2, présentée à la Section 11.

4.3 Bureau de liaison de la FAO avec l'Union européenne et la Belgique

125. Le Bureau de liaison de la FAO avec l'Union européenne et la Belgique (LOB) a été établi en 1997. Il a toujours eu pour mandat de faire le lien avec les institutions de l'UE, les autorités fédérales et régionales belges, le Secrétariat et le Comité des ambassadeurs du Groupe des États ACP, les missions permanentes, les institutions spécialisées des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et les universités basées en Belgique. Il rend compte de son action à OCD/OSD, et n'a jamais eu de lien fonctionnel avec REU ou les autres unités de la FAO.

126. En 2012, l'effectif de LOB était composé d'un directeur (initialement au niveau D2, puis déclassé au niveau D1 au début de 2012⁶⁰), de deux cadres professionnels et d'une secrétaire⁶¹. De plus, il accueille souvent des internes. Le précédent directeur a occupé son poste pendant sept ans, et a quitté ses fonctions en juin 2011. Le titulaire actuel du poste a été nommé à la fin septembre 2012, et a pris ses fonctions au début de novembre 2012. Les deux cadres professionnels sont en poste depuis en gros deux ans et demi. Le Gouvernement belge fournit les locaux occupés par LOB, et prend en charge une partie de ses coûts de fonctionnement.

⁶⁰ Tous les postes de directeur de bureaux de liaison ont été déclassés au début de 2012.

⁶¹ Les postes de niveau D1 et G5 émergeaient au PTB, tandis que les deux postes de cadres professionnels étaient financés au moyen des contributions statutaires de l'UE (TEMP/GLO/745/EC).

127. Selon l'équipe d'évaluation, la taille du Bureau constitue un sérieux obstacle à la visibilité et au poids de l'Organisation à Bruxelles. L'existence de LOB était souvent méconnue dans les institutions basées à Bruxelles qui pourraient tirer profit de sa présence, même si certaines de celles qui travaillent avec LOB, telles que le Secrétariat du Groupe des États ACP, sont très satisfaites de leur collaboration qui leur semble précieuse. De même, LOB ne semble guère connu au sein de l'Organisation elle-même; en effet, certains fonctionnaires participent fréquemment aux réunions des institutions européennes ou négocient des projets et des programmes sans en informer LOB et, a fortiori, sans coordonner leur action avec le Bureau ou engager le moindre échange de vues. Cette situation tient peut-être au fait que les fonctionnaires de la FAO considèrent le Bureau comme trop petit ou incompetent, ou qu'ils ne connaissent simplement pas son existence et/ou son mandat.

128. La taille du Bureau semble quelque peu disproportionnée par rapport aux autres organisations des Nations Unies dont les institutions européennes sont des partenaires importants. En octobre 2012, le Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies, qui est hébergé et administré par le PNUD, assurait la coordination de 26 organisations, selon diverses modalités, soit un effectif de plus de 200 fonctionnaires dont beaucoup au niveau D. Un calcul approximatif montre que le Bureau des Nations Unies traite régulièrement avec quelque 3 000 personnes sur les 30 000 environ qui travaillent pour les institutions européennes à Bruxelles. Plus important encore, les Nations Unies sont passées d'un rôle d'agent d'exécution des fonds européens d'aide au développement, à un rôle de partenaire à part égale, de conseiller en politiques d'intervention et de négociateur.

129. La FAO a un rôle majeur à jouer si l'on considère le contexte actuel, caractérisé par un renforcement du dialogue et du partenariat entre l'UE et les Nations Unies, et l'attention croissante portée par les institutions européennes à la sécurité alimentaire et à l'agriculture dans les politiques européennes, dans les pays voisins et dans son portefeuille de projets de développement. Récemment, LOB et la FAO sont davantage intervenus dans le dialogue politique entre le Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies et l'UE, ce qui a été très apprécié et laisse présager un renforcement des liens et de la collaboration.

130. Les personnes qui ont répondu au questionnaire ont indiqué que la principale fonction de LOB était, selon eux, d'entretenir les liens avec les institutions européennes, plutôt qu'avec les différents membres de l'UE. Certains Membres étaient également d'avis qu'il fallait davantage de transparence et d'information quant à son mode de fonctionnement.

131. L'équipe d'évaluation en a conclu que le nom même du Bureau, dit « de liaison », décrit mal la nature de ses fonctions, tant à l'interne qu'avec l'extérieur. Il est évident qu'il faut étoffer son effectif pour lui permettre de travailler régulièrement avec les unités compétentes des différentes institutions et avec le Secrétariat du Groupe des États ACP, de même que les unités du siège doivent contribuer plus activement à son action. En outre, les services du siège doivent tenir LOB régulièrement informé de leurs relations « bilatérales » afin qu'il puisse toujours se faire une idée complète de la situation.

132. Pour étoffer l'effectif et les moyens de LOB, il conviendrait d'y affecter un cadre professionnel, et de prévoir une ligne budgétaire permettant de couvrir le détachement de fonctionnaires de la FAO qui se rendent à Bruxelles pour participer à des négociations, des discussions, des réunions, et autres manifestations, y compris celles de l'EU et du Groupe des États ACP. Les bureaux régionaux pourraient aussi envisager d'affecter l'un de leurs agents à

LOB, afin de développer les partenariats pour le développement et le dialogue stratégique, et faciliter l'accès de leur propre région aux institutions et aux ressources de l'UE.

133. L'équipe d'évaluation a examiné la collaboration entre la FAO et la CE dans la région Europe et Asie centrale. La CE étant le premier partenaire et bailleur de fonds de la FAO dans cette région, bien qu'elle y applique une démarche différente, l'équipe d'évaluation suggère que la FAO envisage comme suit sa relation avec la CE:

- un partenaire fournisseur de ressources à l'appui du dialogue et de l'évaluation des politiques, comme dans le cadre du programme/concept ENPARD qui a pour objet l'analyse des politiques agricoles et rurales dans certains pays;
- un partenaire fournisseur de ressources en vue de la mise en œuvre de projets au niveau national, une relation concrétisée par l'accord de délégation, par exemple pour le financement de l'élaboration de la nouvelle stratégie de développement agricole et rural de l'Albanie;
- un acteur régional majeur avec lequel le dialogue sur les politiques d'intervention doit être constamment nourri et maintenu.

134. Dans ce contexte, l'équipe d'évaluation a décidé de formuler une recommandation spécifique à l'intention de REU concernant le développement de partenariats (voir la Section 7.3 et la Recommandation 3) qui est porteuse d'incidences pour LOB. Cette recommandation pourrait également servir de modèle pour les autres bureaux régionaux de la FAO afin d'améliorer leur visibilité et les partenariats avec les institutions européennes.

5 Bureaux décentralisés de la FAO en Europe et en Asie centrale

5.1 Institutions des Nations Unies en Europe et en Asie centrale

135. Cette section décrit brièvement les dispositifs institutionnels d'un échantillon d'organes de l'ONU dans la région Europe et Asie centrale, afin de comparer leur structure avec les organes établis par la FAO. Si le degré de décentralisation de ces institutions et leur présence dans les pays de la région dépendent de leur mandat et de leurs ressources respectives, ainsi que des besoins spécifiques des pays pour leurs services, la présente évaluation a pour objectif de déterminer s'il existe des tendances communes et des enseignements à tirer pour la FAO.

136. Les institutions suivantes ont été sélectionnées, sur la base d'un certain nombre de caractéristiques:

- Fonds international de développement agricole (FIDA), une des trois institutions ayant leur siège à Rome;
- Organisation internationale du Travail (OIT), une institution spécialisée;
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), rôle de coordination au sein de l'ONU;
- ONU-Femmes, qui fait partie du Secrétariat et est en train de mettre en place une nouvelle structure décentralisée;
- Organisation mondiale de la Santé (OMS), une institution spécialisée.

Le Fonds international de développement agricole (FIDA)

137. Le FIDA a des activités dans plusieurs pays d'Europe et de la CEI, mais n'a pas de représentation au niveau national. Les portefeuilles de pays sont gérés depuis le Siège du Fonds, à Rome. Le FIDA est actif dans les pays suivants: Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Géorgie, Macédoine, Ouzbékistan, République de Moldova, Roumanie, Tadjikistan et Turquie.

L'Organisation internationale du travail (OIT)

138. Le Bureau régional de l'OIT pour l'Europe et l'Asie centrale est situé à Genève, où il partage les bureaux du Siège. Il emploie huit personnes, et assume la responsabilité générale de la présence et des activités de l'OIT dans la région. Il joue un rôle de chef de file dans la définition des priorités et des activités des programmes, le suivi de leur mise en œuvre et la fourniture de services d'appui et de coordination à ses structures de terrain.

139. Il existe des bureaux sous-régionaux, que l'on appelle « équipes d'appui technique au travail décent », et des bureaux de pays à Budapest (pour l'Europe centrale et orientale) et à Moscou (pour les pays de la CEI). Ceux-ci fournissent des services consultatifs, de renforcement des capacités et d'assistance technique aux gouvernements et aux organisations d'employeurs et de travailleurs. Ils sont comparativement assez grands, avec 56 employés à Budapest (dont 7 fonctionnaires internationaux) et 62 à Moscou (dont 13 internationaux).

140. L'OIT emploie des coordonnateurs nationaux, qui sont des professionnels à plein temps représentant l'organisation dans douze pays: l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le

Bélarus, la Bosnie-Herzégovine, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Macédoine, la République de Moldova, la Serbie, le Tadjikistan et l'Ukraine. Les coordonnateurs rendent compte au bureau sous-régional dont ils dépendent.

Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

141. Le Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'États indépendants (RBEC) a commencé à ouvrir des bureaux et à lancer des programmes dans la région en 1992. RBEC dessert aujourd'hui 29 pays d'Europe centrale et orientale et de l'ex-Union soviétique par l'intermédiaire de ses 23 bureaux de pays. Un Centre régional est installé à Bratislava (BRC), en Slovaquie. Sur le plan stratégique, il convient d'établir une distinction entre les activités de RBEC et celles de BRC. RBEC-NY s'occupe principalement des politiques/stratégies et du suivi/contrôle des bureaux de pays, tandis que BRC se concentre sur des activités thématiques, travaillant en partenariat avec les bureaux centraux du PNUD.

142. Le Centre régional de Bratislava fournit un appui aux pays grâce à une équipe de spécialistes des politiques qui fournissent aux bureaux et aux programmes de pays de la région services consultatifs et appui technique. Il gère les projets régionaux et s'occupe également de documenter et de partager les projets de développement fructueux et les pratiques optimales, dans la région et au-delà.

143. Les bureaux de pays de la région se situent dans les pays suivants: Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Chypre, Croatie, Fédération de Russie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Kosovo, Macédoine, Moldova, Monténégro, Roumanie, Ouzbékistan, Serbie, Tadjikistan, Turkménistan, Turquie et Ukraine

ONU-Femmes

144. Le nouveau bureau régional d'ONU-Femmes est situé à Istanbul. Seuls l'Albanie et le Kirghizistan ont des « chargés de programmes de pays » recrutés au plan international; en Géorgie, en Serbie et en ex-République yougoslave de Macédoine, ce sont des fonctionnaires nationaux qui représentent l'organisation⁶². Il existe des bureaux multi-pays/sous-régionaux, situés à Bratislava et à Almaty, qui rendent compte directement au Bureau régional.

145. Le choix de la ville d'Istanbul est intervenu en 2012, au moment de la création de tous les autres bureaux régionaux de l'institution; il s'est effectué sur les critères suivants⁶³:

- situation géographique des bureaux régionaux des principaux partenaires d'ONU-Femmes au sein du système des Nations Unies; en l'occurrence, la présence du bureau régional du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) à Istanbul;
- bon équilibre entre les coûts et le lieu d'implantation, qui offre de grandes facilités à la fois sur le plan de l'accès et sur celui des déplacements au sein de la région;

⁶² La présence d'ONU-Femmes au Tadjikistan a également été renforcée à la fin de l'année 2012.

⁶³ Conseil d'administration de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, architecture régionale: conséquences administratives, budgétaires et financières et plan d'application, Rapport du Secrétaire général adjoint/Directeur exécutif, UNW 2012/12/10, septembre 2012.

Istanbul a notamment des vols directs vers la majorité des endroits où se situent les bureaux de pays et multi-pays, actuels et envisagés, d'ONU-Femmes.

- aide financière généreuse de la part du Gouvernement turc;
- coût de la vie relativement peu élevé, qui se reflète dans le niveau des indemnités de poste et des indemnités journalières de subsistance;
- l'emplacement de la ville d'Istanbul, au carrefour de l'Europe, du Moyen-Orient, du Caucase et de l'Asie centrale offre à ONU-Femmes d'éventuels avantages supplémentaires sur le plan de la coopération interrégionale.

146. Cet emplacement présentait un inconvénient: l'absence d'un bureau d'ONU-Femmes existant dans la ville; celui-ci a toutefois été estimé négligeable en comparaison des avantages offerts.

L'Organisation mondiale de la Santé (OMS)

147. L'OMS couvre la région depuis son bureau régional situé à Copenhague, qui chapeaute un réseau de 29 bureaux de pays. Le niveau de représentation varie d'un pays à l'autre: certains bureaux sont dirigés par un membre du personnel international et d'autres par un fonctionnaire national. Les plus gros bureaux de la région se situent en Fédération de Russie, en Ouzbékistan, en République de Moldova et au Tadjikistan.

Conclusions

148. Parmi les cinq institutions et programmes sélectionnés, aucun modèle commun n'a pu être dégagé. Le choix de l'emplacement, le mandat et la structure des bureaux régionaux et des bureaux de pays, tous différents. Il semble donc difficile de déterminer quelles sont les « bonnes », et à plus forte raison les « meilleures » structures. Au moment de la rédaction du présent rapport, à l'exception du FIDA et éventuellement de l'OIT, les trois autres institutions disposent d'un réseau de bureaux de pays plus vaste que celui de la FAO dans la région.

149. Parallèlement, il existe une convergence évidente entre ces différentes institutions quant au choix des pays vers lesquels les activités doivent être orientées. Il s'agit là, selon l'équipe d'évaluation, d'une validation importante de la décision prise par la FAO en 2012 quant aux pays à cibler dans la région (voir section 5.2).

150. Lorsqu'un plus grand nombre d'institutions ont été prises en compte dans l'analyse, il est apparu que seules deux institutions de l'ONU, l'OIT et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, avaient un bureau régional à Budapest; aucun n'avait de bureau équivalent à Ankara. Quelques organismes avaient, ou étaient en train de mettre en place un bureau régional à Istanbul (Turquie), à savoir le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), ONU-Femmes et peut-être le PNUD. D'autres institutions avaient des bureaux sous-régionaux ou multi-pays à Almaty (Kazakhstan): l'UNESCO (pôle régional); le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés; le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies; le Centre d'information des Nations Unies; le Fonds des Nations Unies pour la population (bureau sous-régional); et ONU-Femmes.

151. Le Bureau régional pour l'Europe (REU) n'a pas mis en place de collaboration spécifique avec les bureaux de l'OIT ou du Haut-Commissariat pour les réfugiés à Budapest, ni avec le bureau régional de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et

du Croissant-Rouge, en vue de travailler de manière coordonnée dans les pays entrant dans le champ d'application de leur mandat. L'équipe d'évaluation estime toutefois que si, à l'avenir, la FAO devait décider de déménager un de ses bureaux décentralisés dans la région, elle devrait ajouter comme critère de choix «proximité avec d'autres institutions de l'ONU travaillant dans la même sous-région ou dans les mêmes pays», et ce compte tenu de l'approche «Unité d'action» et de la nécessité d'accroître les synergies et les gains d'efficacité.

5.2 *Présence de la FAO en Europe et en Asie centrale*

152. À sa deuxième session, en 1946, la Conférence de la FAO a décidé de créer un Bureau régional européen, qui serait situé à Rome. L'ex-Institut international d'agriculture a abrité le bureau régional de 1947 à 1951, lorsque l'Organisation a déménagé de Washington à Rome et l'a absorbé dans ses locaux. En 1960, le Bureau régional pour l'Europe a à nouveau déménagé à Genève, avant de revenir à Rome en 1970. REU a sans conteste été marqué par une plus grande mobilité que la plupart des autres bureaux régionaux de la FAO.

153. À la fin des années 80, les changements politiques survenus en Europe centrale et orientale et dans l'ex-Union soviétique ont eu pour effet immédiat d'augmenter le nombre de Membres de la FAO dans la région Europe: de 29 États Membres en 1990, ce nombre est passé à 53 en 2010. Toutefois, au début des années 90, l'élan qui avait présidé à la création de bureaux de pays de la FAO était quelque peu retombé: en 1987, la Conférence avait plafonné le nombre de bureaux de pays à 78, et les ressources financières de l'Organisation avaient commencé à s'épuiser⁶⁴.

154. Néanmoins, à sa vingt-septième session, en novembre 1993, la Conférence de la FAO, en relation avec les besoins croissants d'assistance des économies de transition en Europe centrale et orientale, «*a recommandé que la FAO intensifie son assistance à cette région sur la base des initiatives valables prises à ce jour*»⁶⁵. En conséquence, à sa cent-sixième session, en juin 1994, le Conseil a décidé de créer un Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale (SEU). SEU a été ouvert à Budapest en 1996 et doté d'une équipe de base de spécialistes dans divers domaines directement liés aux besoins de développement et de transition des pays d'Europe centrale et orientale. L'équipe d'évaluation n'a pu trouver de documents expliquant les raisons de l'installation du Bureau sous-régional à Budapest. L'OIT et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ont également ouvert des bureaux à cet endroit, la raison principale, dans le cas du Haut Commissariat, étant la proximité des Balkans.

155. En 2003, lorsque l'évaluation de la décentralisation de 2004 a débuté, six membres de la Communauté d'États indépendants (CEI) étaient également Membres de la région Europe de la FAO⁶⁶, mais la Fédération de Russie et le Bélarus n'étaient pas encore Membres de l'Organisation. D'autres pays de la CEI, situés en Asie centrale, étaient répartis entre deux régions de la FAO, le Proche-Orient et l'Asie: L'Azerbaïdjan était couvert par le Bureau

⁶⁴ Le PNUD, premier donateur de la FAO jusqu'alors, a commencé à retirer son financement du secteur agricole.

⁶⁵ C 93, Rapport de la Conférence de la FAO à sa vingt-septième session, novembre 1993.

⁶⁶ Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Moldova, Ouzbékistan et Ukraine.

régional pour l'Europe et l'Asie centrale (REU) à Rome, le Kazakhstan par le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (RAP) à Bangkok, et le Kirghizistan, le Tadjikistan, la Turquie et le Turkménistan par le Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord (RNE) au Caire. L'évaluation de 2004 faisait observer ce qui suit: « *Les pays de la CEI ont, dans certains cas, reçu un soutien technique substantiel mais aucun d'eux n'a un Représentant de la FAO résident et l'on constate une pénurie de personnel connaissant bien les problèmes de la région* ». Elle concluait encore que, depuis la création de SEU, « *On a également relevé une présence renforcée et une meilleure réactivité dans les pays limitrophes de la Hongrie, en Europe* », mais « *la couverture géographique insuffisante des pays de la CEI a été critiquée* ». L'équipe d'évaluation, attachant une grande importance au besoin de visibilité de REU, « *a conclu que les bureaux régionaux et sous-régionaux devraient être combinés et que les avantages immédiats de Budapest l'emportaient sur les inconvénients* ». Le rapport insistait sur le fait qu'il s'agissait là d'un avantage à long terme, sachant que l'essentiel des activités du Bureau se porteraient progressivement vers l'est dans les décennies à venir.⁶⁷

156. Ensuite, par sa recommandation n° 16, alinéa c), le rapport établissait très clairement la nécessité d'un bureau sous-régional entièrement consacré aux pays de la CEI. Sa dernière phrase contredisait sa déclaration précédente, qui affirmait que Budapest était le meilleur endroit d'où fournir une assistance technique aux autres pays européens⁶⁸.

157. La recommandation concernant les pays de la CEI et la « conclusion » relative aux avantages de déplacer REU au même endroit que SEU ont été bien accueillies, tant dans les réponses préliminaires que dans les réponses complètes de l'administration à l'évaluation de la décentralisation de 2004. La recommandation n° 16 de cette évaluation fut en effet l'un des piliers de la proposition de réforme du Directeur général, lancée une année plus tard, au milieu de l'année 2005.

158. À sa trente-troisième session, en 2005, la Conférence de la FAO a approuvé cette proposition et le Programme de travail et budget 2006/07 qui contenait, entre autres, trois décisions intéressant l'Europe et l'Asie centrale: le départ de REU de Rome, l'ouverture d'un Bureau sous-régional pour l'Asie centrale (SEC) et la création d'un Centre des services communs (CSC).

159. L'accord avec le Gouvernement turc concernant l'implantation de SEC à Ankara a été signé à la mi-2006, et le Bureau a commencé ses activités en 2007. Dès le départ, le mandat du Coordonnateur sous-régional était le suivant: Représentant résident de la FAO pour la Turquie et Représentant non résident de la FAO pour l'Azerbaïdjan et le Kirghizistan. La couverture du Tadjikistan a démarré en 2010.

⁶⁷ Évaluation indépendante de la décentralisation de la FAO, PC 92/6a)-FC 108/18, paragraphes 75 et 77.

⁶⁸ Recommandation 16, c): pour les pays CEI d'Europe et d'Asie, deux groupes techniques devraient être créés. Les pays d'Asie centrale devraient désormais être inclus dans la région Europe de la FAO, comme c'est le cas dans les autres organismes de l'ONU. Les postes techniques du Bureau régional et du Bureau sous-régional devraient être alloués à des groupes techniques implantés à proximité de plaques tournantes aériennes pour desservir les pays les plus nécessiteux (les groupes techniques obligeront à transférer des ressources des autres bureaux régionaux couvrant la CEI, mais aussi du bureau européen). Les autres États européens en transition, dont ceux des Balkans, devraient être couverts par une équipe spéciale de fonctionnaires techniques qui serait constituée au Siège.

160. À sa cent trente et unième session, en novembre 2006, le Conseil a approuvé l'installation du nouveau CSC et le transfert du Bureau régional à Budapest; il a également approuvé la proposition de rebaptiser ce dernier « Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale ». Une unité existante de soutien administratif et opérationnel pour les projets mis en œuvre dans la région a déménagé en même temps que le Bureau et a été renforcée. Outre la présence de SEU, l'autre argument principal ayant joué en faveur du choix de Budapest pour l'installation de REU furent les « conditions très favorables que le Gouvernement hongrois pourrait offrir en accueillant des bureaux plus vastes pour la FAO »⁶⁹.

161. Dans le contexte de ce processus de réforme, un autre événement important pour la région fut la décision de la Fédération de Russie, en avril 2006, de devenir Membre de la FAO. Le russe est ainsi devenu la sixième langue officielle de l'Organisation. Depuis l'adhésion de ce pays, la création d'un bureau de liaison à Moscou fait l'objet d'un débat continu.

162. En 2010, à l'occasion de la vingt-septième Conférence régionale pour l'Europe à Erevan (Arménie), plusieurs pays « ont demandé que, dans le contexte de la nouvelle vision à moyen terme et long terme du réseau des bureaux décentralisés, il soit sérieusement envisagé d'assurer une présence à part entière de la FAO dans certains des pays de la région, par exemple le Kirghizistan et un assistant du Représentant de la FAO en République de Moldova. »⁷⁰ La Conférence a également proposé de fusionner REU et SEU, à des fins d'efficacité et d'économie.

163. À sa trente-septième session, en 2011, la Conférence de la FAO a « pris note » de ces deux recommandations. En janvier 2012, par le Bulletin du Directeur général 2012/09, le Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale (SEU) et le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale (REU), qui partageaient les mêmes locaux à Budapest, ont été fusionnés en un bureau unique. Ainsi, au début de l'année 2012, la présence de la FAO en Europe et en Asie centrale se répartissait comme suit:

- Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale (REU), à Budapest;
- Bureau sous-régional pour l'Asie centrale (SEC), à Ankara;
- Sept pays couverts par deux Représentants de la FAO à accréditation multiple.

164. En outre, la FAO avait des activités en cours dans 17 autres pays plus le Kosovo⁷¹, notamment des pays d'Europe orientale, des Balkans, du Caucase et d'Asie centrale, et disposait d'un correspondant national dans six de ces pays. Dans les 29 autres pays, notamment des membres de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), la FAO n'avait pas d'activité en cours⁷².

165. Les pays dans lesquels la FAO avait des activités en cours au moment de l'évaluation, y compris le Kosovo, ont été regroupés selon les deux catégories proposées par

⁶⁹ CL 131/18.

⁷⁰ Vingt-septième Conférence régionale pour l'Europe, Rapport, ERC/10/REP.

⁷¹ Le Kosovo n'est pas encore Membre de la FAO, mais celle-ci et d'autres organisations de l'ONU ont un mandat pour travailler dans ce pays, en vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité.

⁷² Parmi les activités en cours, citons des projets nationaux, régionaux, interrégionaux et mondiaux, qui étaient opérationnels en juin 2012, un dialogue sur les politiques ou encore des activités d'assistance technique.

REU à la Conférence régionale pour l'Europe en 2012⁷³, plus une troisième catégorie baptisée « autres pays ». Le premier groupe de pays cibles comprend douze Membres dont le profil est résumé à l'encadré 4:⁷⁴

- Groupe A, trois pays hautement prioritaires:
 - le Tadjikistan et le Kirghizistan, qui ont accueilli des Représentations de la FAO dans le cadre du système d'accréditation multiple et un Assistant résident du Représentant de la FAO; et
 - l'Ouzbékistan, avec un correspondant national.
- Groupe B, quatre pays du Partenariat oriental de l'Union européenne:
 - l'Arménie et la Géorgie, où la FAO est présente au travers de Représentations à accréditation multiple, avec un assistant résident du Représentant de la FAO;
 - la République de Moldova, entrant également dans le système des Représentations à accréditation multiple mais uniquement avec un Correspondant au niveau national.
 - l'Ukraine, qui a adhéré à l'Organisation à une date ultérieure et sans aucune présence dans le pays; l'Ukraine a été incluse dans ce groupe en raison de son rôle sur les marchés alimentaires mondiaux et pour la sécurité alimentaire; étant donné l'accès restreint aux fonds du Programme de coopération technique, les activités dans ce pays doivent se limiter au dialogue sur les politiques⁷⁵.
- Groupe C: cinq pays en cours d'adhésion à l'Union européenne, notamment les pays des Balkans occidentaux tels que définis par l'UE⁷⁶, à l'exception de la Serbie et de la Croatie.
 - La FAO avait un correspondant national en Albanie, en Bosnie-Herzégovine et en ex-République yougoslave de Macédoine;
 - elle n'était pas présente au Kosovo ni au Monténégro, même si tous les pays de ce groupe bénéficiaient, dans des mesures variables, du Programme de terrain.

⁷³ ERC/12/3.

⁷⁴ Voir également l'annexe 12.

⁷⁵ Annexe 2 au Manuel du Programme de coopération technique (décembre 2009).

⁷⁶ Les institutions et les États membres de l'UE définissent les « Balkans occidentaux » comme étant constitués de l'Albanie et de l'ex-Yougoslavie, à l'exception de la Slovaquie.

Encadré 4. Présence dans les pays cibles de REU - Groupes A, B et C

Nom du pays	Type	Date de l'adhésion	Présence actuelle de la FAO	Couverture par	Activités de la FAO en cours en juin 2012
<i>Kirghizistan</i>	Pays cible A	8 novembre 1993	Assistant du Représentant de la FAO avec un Représentant de la FAO à accréditation multiple à SEC	SEC	Projets nationaux, régionaux et interrégionaux, fonds du PCT
<i>Tadjikistan</i>	Pays cible A	20 octobre 1995	Assistant du Représentant de la FAO avec un Représentant de la FAO à accréditation multiple à SEC	SEC	Projets nationaux, régionaux et interrégionaux, fonds du PCT
<i>Ouzbékistan</i>	Pays cible A	2 novembre 2001	Coordonnateur national	SEC	Projets nationaux, régionaux et interrégionaux, fonds du PCT
<i>Arménie</i>	Pays cible B	8 novembre 1993	Assistant du Représentant de la FAO avec un Représentant de la FAO à accréditation multiple à REU	REU	Projets nationaux, régionaux, interrégionaux et mondiaux, fonds du PCT
<i>Géorgie</i>	Pays prioritaire B	20 octobre 1995	Assistant du Représentant de la FAO avec un Représentant de la FAO à accréditation multiple à REU	REU	Projets nationaux, régionaux, interrégionaux et mondiaux, fonds du PCT
<i>Moldova, République de</i>	Pays cible B	20 octobre 1995	Correspondant national avec un Représentant de la FAO à accréditation multiple à REU	REU	Projets nationaux, régionaux, interrégionaux et mondiaux, fonds du PCT
<i>Ukraine</i>	Pays cible B	29 novembre 2003	Néant	REU	Projets nationaux et régionaux, fonds du PCT
<i>Albanie</i>	Pays cible C	12 novembre 1973	Coordonnateur national	REU	Projets nationaux, régionaux et interrégionaux, fonds du PCT
<i>Bosnie-Herzégovine</i>	Pays cible C	8 novembre 1993	Coordonnateur national	REU	Projets nationaux et régionaux
<i>Kosovo</i>	Pays prioritaire C	s/o	Néant	REU	Projets nationaux
<i>Macédoine, ex-République yougoslave de</i>	Pays cible C	8 novembre 1993	Coordonnateur national	REU	Projets nationaux, régionaux et interrégionaux, fonds du PCT
<i>Monténégro</i>	Pays cible C	17 novembre 2007	Néant	REU	Projets régionaux

Source: Système d'information sur la gestion du Programme de terrain et Réseau d'information des bureaux de pays, élaboré par l'équipe d'évaluation

166. La proposition faite par REU à la Conférence régionale pour l'Europe désignait également l'Azerbaïdjan, la Fédération de Russie et la Turquie comme pays possibles pour une collaboration élargie en matière de stratégies et de ressources, ces pays ayant les caractéristiques requises pour constituer à la fois des partenaires stratégiques et des fournisseurs de ressources. La structure de la FAO en 2012 au niveau national est décrite à l'encadré 5 ci-dessous.

Encadré 5. Présence de la FAO dans les pays partenaires stratégiques et fournisseurs de ressources

Nom du pays	Type	Date de l'adhésion	Présence actuelle de la FAO	Couverture par	Activités de la FAO en cours en juin 2012
<i>Azerbaïdjan</i>	Partenaire stratégique et fournisseur de ressources	20 octobre 1995	Assistant du Représentant de la FAO avec un Représentant de la FAO à accréditation multiple à SEC	SEC	Projets nationaux, régionaux, interrégionaux et mondiaux
<i>Kazakhstan</i>	Partenaire stratégique et fournisseur de ressources	7 novembre 1997	Néant	SEC	Projets régionaux et interrégionaux.
<i>Fédération de Russie</i>	Partenaire stratégique et fournisseur de ressources	11 avril 2006	Néant	Néant (actuellement REU)	Projets nationaux et régionaux
<i>Turquie</i>	Partenaire stratégique et fournisseur de ressources	6 avril 1948	Assistant du Représentant de la FAO avec un Représentant de la FAO à accréditation multiple à SEC	SEC	Projets nationaux, régionaux et interrégionaux

Source: Système d'information sur la gestion du Programme de terrain et Réseau d'information des bureaux de pays, élaboré par l'équipe d'évaluation

167. La liste des « autres pays » figure dans l'encadré 6 ci-dessous. La plupart d'entre eux n'étaient pas considérés comme des pays prioritaires, mais des activités de la FAO y étaient en cours en juin 2012. Dans le cas du Bélarus et du Turkménistan, des efforts étaient en cours pour mettre en place une assistance de la FAO. Si ces efforts portent leurs fruits, ces deux États Membres seront intégrés au groupe de pays cibles. Chypre, Malte et la Slovénie sont membres de l'Union européenne depuis 2004, et les activités de la FAO dans ces pays étaient limitées à des projets régionaux et interrégionaux. La Bulgarie et la Roumanie sont membres de l'Union européenne depuis 2007, et les activités de la FAO en cours dans ces pays se limitaient à des projets régionaux. En fait, récemment, la Roumanie a été l'un des pays donateurs pour la contribution de la FAO au recensement agricole en République de Moldova. Avec l'adhésion imminente de la Croatie à l'Union européenne, il est probable que toutes les activités autres que les projets régionaux et interrégionaux pertinents seront également progressivement arrêtées.

Encadré 6. Présence de la FAO dans les « autres pays » dans lesquels des activités étaient opérationnelles en juin 2012

Nom du pays	Type	Date de l'adhésion	Présence actuelle de la FAO	Couverture par	Activités de la FAO en cours en juin 2012
<i>Bélarus</i>	Négociations en cours	19 novembre 2005	Coordonnateur national	REU	Projets régionaux et interrégionaux.
<i>Turkménistan</i>	Négociations en cours	20 octobre 1995	Néant	SEC	Projets régionaux et interrégionaux.
<i>Bulgarie</i>	Activités en cours en juin 2012	6 novembre 1967	Néant	REU	Projets régionaux
<i>Croatie</i>	Activités en cours en juin 2012	8 novembre 1993	Néant	REU	Projets régionaux
<i>Chypre</i>	Activités en cours en juin 2012	14 septembre 1960	Néant	Néant	Projets interrégionaux
<i>Malte</i>	Activités en cours en juin 2012	5 octobre 1964	Néant	Néant	Projets régionaux et interrégionaux.
<i>Roumanie</i>	Activités en cours en juin 2012	9 novembre 1961	Néant	REU	Projets régionaux
<i>Serbie</i>	Activités en cours en juin 2012	2 novembre 2001	Coordonnateur national	REU	Projets nationaux et régionaux
<i>Slovénie</i>	Activités en cours en juin 2012	8 novembre 1993	Néant	REU	Projets régionaux

Source: Système d'information sur la gestion du Programme de terrain et Réseau d'information des bureaux de pays, élaboré par l'équipe d'évaluation

168. Pour donner suite à l'une des demandes formulées par la Conférence régionale pour l'Europe en 2010 et par la Conférence de la FAO en 2011, et dans le cadre des changements transformationnels prônés par le nouveau Directeur général de la FAO, les propositions soumises par le Secrétariat à la Conférence régionale pour l'Europe à sa vingt-huitième session, en avril 2012, comprenaient des propositions spécifiques pour la région, à savoir: a) le recentrage des activités de la FAO dans la région, par thème et par pays; b) le passage, pour certains pays, de la situation de bénéficiaires d'assistance à celle de partenaires fournisseurs de ressources et d'assistance technique pour la région; et c) de nouveaux arrangements visant à renforcer le dialogue sur les politiques avec les États Membres entre les conférences régionales.

169. La Conférence régionale pour l'Europe a approuvé ces propositions, y compris le renforcement de la présence au niveau national et la concentration des activités de la FAO sur 12 pays cibles. Cette décision a ensuite été élargie et entérinée par le Conseil à sa cent quarante-quatrième session. Elle se déclinait alors comme suit:

- la création de postes de Représentants de la FAO au Kirghizistan et au Tadjikistan;
- le détachement d'Assistants du Représentant de la FAO en République de Moldova et en Ouzbékistan, avec des Représentants de la FAO à accréditation multiple à REU et SEC, respectivement.

- la création de trois postes de Chargé des programmes et des partenariats, ou de Représentants de la FAO selon les nouveaux accords avec le pays hôte, en Azerbaïdjan, au Kazakhstan et en Turquie;
- la création d'un poste de Spécialiste des partenariats au sein de REU⁷⁷.

170. Ces changements étaient, dans une certaine mesure, déjà en cours. Dans le cadre du processus de réforme et de la conception de la décentralisation de l'ancien Directeur général, la création de postes d'Assistants du Représentant de la FAO pour tous les pays d'Asie centrale ainsi que pour certains pays de SEU avait déjà été proposée à la Conférence. Les États Membres ont approuvé la création de ces postes en même temps pour l'Asie centrale et l'Afrique, mais pas pour l'Europe et la région Amérique latine. En conséquence, les demandes répétées de la République de Moldova n'ont pu être satisfaites avant juin 2012. En outre, si les ressources nécessaires à la création de postes d'Assistants du Représentant de la FAO étaient prévues dans le Programme de travail et budget depuis 2006/2007, le Secrétariat n'a pas pris l'initiative de la création de ces bureaux au niveau national. Les postes d'Assistants du Représentant de la FAO, au Kirghizistan puis au Tadjikistan, n'ont été créés qu'après la formulation par chaque pays de demandes spécifiques. Ceci signifie que jusqu'à 2012, les ressources allouées aux bureaux décentralisés dans la région n'ont pas été pleinement utilisées. Enfin, les discussions concernant les bureaux de liaison en Fédération de Russie et au Kazakhstan avaient été entamées plusieurs années auparavant. Le rôle du bureau de pays de la FAO en Turquie a également été progressivement modifié pour s'adapter au changement de statut du pays, passé de bénéficiaire d'assistance à partenaire fournisseur de ressources (voir section 5.3.3).

171. En décembre 2012, au moment de mettre la dernière main au présent rapport, le Représentant de la FAO pour le Kirghizistan avait été choisi et avait pris son poste, et les négociations de modification de l'accord avec le pays hôte avec la République de Moldova en vue de la création d'un poste d'Assistant du Représentant de la FAO avaient débuté.

5.3 Les bureaux décentralisés en Europe et en Asie centrale

172. Cette section analyse la structure et la gestion des bureaux décentralisés de la région dans lesquels l'équipe d'évaluation s'est rendue, sur la base de ses observations directes au cours de la période allant de juin à septembre 2012.

5.3.1 Le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale

173. Le Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale et le Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale ont fusionné au début de l'année 2012, après avoir partagé les mêmes locaux pendant près de cinq ans. Même si les deux bureaux constituaient encore des entités distinctes deux mois plus tôt, il aurait été extrêmement difficile, au moment où l'évaluation a débuté, d'en analyser la gestion séparément. Les deux bureaux entretenaient des liens étroits depuis un certain temps déjà, et les changements inévitables inhérents à la fusion

⁷⁷ L'équipe d'évaluation note qu'à sa connaissance, en décembre 2012, les fonctions et les lignes hiérarchiques des nouveaux postes de chargés des programmes et des partenariats n'étaient toujours pas disponibles au public.

ont été rapidement maîtrisés, du moins aux yeux de l'observateur extérieur. L'analyse réalisée dans le cadre de cette évaluation se concentrera donc sur REU tel qu'il se présentait au milieu de l'année 2012.

174. REU était alors le plus petit Bureau régional de l'Organisation. Il occupait une position forte et stratégique et s'employait à adapter ses mécanismes de fonctionnement et ses performances aux défis externes posés par le contexte social, économique et politique complexe dans lequel il travaillait, aux changements internes se succédant au sein de la FAO depuis 2010 et à l'évolution inhérente à la nouvelle direction de l'Organisation.

175. La Sous-Directrice générale/Représentante régionale était en poste depuis 2010; elle était également chargée de la supervision de SEC. Avec la fusion de SEU et REU, le Représentant régional adjoint a perdu la fonction de Coordonnateur sous-régional. Ce poste, resté vacant de mars à novembre 2012, incluait également la responsabilité de la Représentation de la FAO en Arménie, en Géorgie et en République de Moldova. Au cours de l'année 2012, cette vacance de poste a eu des conséquences immédiates sur l'attention accordée aux bureaux de pays, comme nous le verrons plus loin.

176. Le Bureau était organisé comme suit: une équipe de direction, constituée des fonctionnaires principaux occupant les postes de conseillers au Sous-Directeur général/Représentant régional; une unité de gestion des programmes; une unité administrative; et enfin, une équipe technique.

177. L'équipe chargée de la gestion des programmes de terrain, de la communication et de la mobilisation des ressources couvrait également la fonction opérationnelle⁷⁸. Elle occupait une place prépondérante, exerçant, grâce aux qualifications et aux compétences de certains de ses membres, un vaste éventail de responsabilités allant des opérations à l'élaboration de programmes et de politiques. Le fonctionnaire principal à la tête de l'unité agissait également en tant que point de contact pour différentes tâches, y compris la mobilisation des ressources, les cadres de programmation par pays (CPP), le secrétariat de la Conférence régionale pour l'Europe et la gestion axée sur les résultats (GAR).

178. La section des opérations de cette unité était très avancée et performante sur le plan technologique. Une des grandes faiblesses observées était sa tendance à garder la mainmise sur des décisions en matière d'opérations et de gestion qui auraient pu être en partie déléguées aux bureaux de pays. Elle n'a donc fait aucun effort pour donner de l'autonomie aux bureaux de pays étant sous sa responsabilité, par des activités de renforcement des capacités et en leur donnant accès, dans la mesure du possible, aux systèmes de l'Organisation. En conséquence, le groupe chargé de l'exécution des projets faisait un travail qui aurait pu être délégué au niveau national, ce qui a pu entraîner un manque d'efficacité, comme nous le verrons plus loin dans ce rapport.

179. L'unité administrative était bien gérée et efficace, mais peu disposée à endosser un rôle plus important au sein des différentes unités du Bureau. Elle semblait également avoir le

⁷⁸ L'unité de gestion des programmes a changé de nom en janvier 2012. Pour faire court, nous l'appellerons « Unité du Programme de terrain » dans le présent rapport.

potentiel d'exercer un rôle plus actif dans le renforcement des capacités du personnel administratif des bureaux de pays.

180. Le groupe technique était composé de personnel du cadre organique et de consultants (voir section 6.3 ci-dessous), certains d'entre eux travaillant pour la FAO depuis de nombreuses années, d'autres ayant intégré l'Organisation plus récemment. Aucun ne semblait avoir une grande expérience sur le terrain; deux d'entre eux avaient travaillé au Siège, et un dans d'autres régions. Ils ne se considéraient pas comme une équipe multidisciplinaire officielle, et ils n'avaient pas la possibilité de prendre part aux décisions stratégiques du Bureau.

181. Au moment de l'évaluation, REU menait une étude visant à examiner la possibilité de fusionner certaines fonctions de l'unité de gestion des programmes (y compris les opérations) et de l'unité administrative, afin d'éviter un chevauchement inutile des activités entre les deux groupes. L'étude semblait constituer un modèle utilisable de « module d'appui » pour tous les bureaux décentralisés de la FAO: étant donné son importance pour une plus grande efficacité des fonctions d'administration et d'opérations, l'initiative devrait être encouragée et accélérée.

182. Parmi tous les autres groupes, cependant, l'intégration, la communication et la collaboration étaient plutôt médiocres. L'équipe d'évaluation a noté la nécessité de mettre en œuvre des efforts ciblés pour développer confiance et respect mutuels, en particulier entre l'équipe technique et les autres équipes du Bureau.

183. Enfin, la capacité du Bureau à entretenir des contacts directs avec les États Membres dans lesquels se concentraient ses opérations a été mise à mal par la faillite de la compagnie aérienne hongroise, au début de l'année 2012. Les voyages vers le Siège et les pays des Balkans occidentaux depuis Budapest sont désormais plus longs et souvent plus coûteux.

5.3.2 Le Bureau sous-régional pour l'Asie centrale

184. L'historique du Bureau sous-régional pour l'Asie centrale (SEC) est exposé plus haut. Au moment de sa création, le premier Coordonnateur sous-régional a été transféré du Bureau régional pour le Proche-Orient à Ankara. L'actuel titulaire du poste a pris ses fonctions au milieu de l'année 2008.

185. La création de SEC à Ankara a nécessité la mobilisation d'un important personnel technique et la mise en place d'une structure d'appui capable de gérer les spécificités de la région. Dès juillet 2012, le Bureau était doté d'une structure solide et d'un module efficace de services d'appui, capable, à distance, de s'attaquer aux problèmes et de relever les défis posés par les activités sur le terrain. SEC disposait lui aussi d'une unité chargée des programmes de terrain et des opérations, d'une unité administrative et d'une unité technique.

186. La structure de l'unité chargée des programmes de terrain et des opérations semblait trop compartimentée, en raison d'une division interne des responsabilités liées aux différentes phases du cycle des projets: une partie de l'unité s'occupait de la phase « idée de projet à descriptif de projet », et une autre de la phase « mise en œuvre ». L'équipe d'évaluation n'a trouvé aucun avantage à cette configuration. Une autre faiblesse observée était le manque de précision des informations sur les étapes, les données et les descriptifs de projet disponibles dans le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain. Au cours de l'année

2012, des changements sont intervenus dans la composition du personnel, ce qui a pu créer des problèmes supplémentaires. En août 2012, SEC a créé son propre Comité d'élaboration et d'application du Programme de terrain, l'objectif étant d'améliorer la conception, le suivi et la coordination du programme de terrain dans les pays d'Asie centrale.

187. L'unité administrative était emmenée par une direction efficace, et caractérisée par une bonne dynamique de groupe et une collaboration active entre ses membres. Elle jouait un rôle important dans le renforcement des capacités du personnel au niveau national et leur offrait un véritable soutien. Elle avait acquis d'excellentes capacités en matière d'achats, qui lui permettaient de gérer sans efforts même les situations d'urgence et de redressement. L'unité semblait avoir le potentiel requis pour devenir un pôle décentralisé spécialisé dans la formation de « généralistes » administratifs, en particulier dans les domaines des achats et de la préparation aux situations d'urgence.

188. L'unité technique était composée de cinq membres du personnel et d'un grand nombre de consultants, bon nombre d'entre eux étant des experts nationaux turcs. L'arrivée récente au sein du personnel de SEC du Fonctionnaire principal (politiques) anciennement en poste à Budapest, événement important, devrait constituer un atout de taille pour l'élaboration des politiques et des stratégies indispensables pour la sous-région. L'unité semblait communiquer de manière efficace et son personnel désireux de travailler ensemble. Les activités de l'unité technique se concentraient essentiellement sur l'Azerbaïdjan et les pays d'Asie centrale, le programme de terrain de la FAO en Turquie ne bénéficiant que de très peu d'attention et d'appui.

189. Globalement, on pouvait observer un bon niveau de communication entre les différentes unités du Bureau, avec pour conséquence un appui opérationnel bien intégré et de bonne qualité reposant sur le renforcement des capacités du personnel au niveau national.

190. Toutefois, l'accessibilité géographique d'Ankara par le personnel du Siège en mission dans les pays d'Asie centrale constituait un problème; en effet, la grande majorité d'entre eux devaient ajouter une journée à leur temps de voyage pour pouvoir passer par SEC; ils ne le faisaient donc que rarement, au détriment de la coordination et de l'échange avec le Bureau.

5.3.3 Les bureaux de pays

La FAO en Albanie

191. La République d'Albanie est Membre de la FAO depuis le 12 novembre 1973. Au début des années 1990, et jusqu'au début des années 2000, grâce à un vaste projet financé par l'Italie, une unité de gestion des projets y a été installée; beaucoup la considéraient comme le « Bureau de la FAO » à Tirana. À la fin de l'année 1999, le Gouvernement a demandé l'ouverture d'un bureau de la FAO en Albanie. Début 2000, la FAO a proposé la mise en place d'un mécanisme de Représentant de la FAO/Fonctionnaire technique détaché, avec la contribution du Gouvernement, mais cette proposition n'a pas été suivie d'effet. Plus tard, le Gouvernement et la FAO sont convenus d'instaurer un système de correspondants nationaux, qui a été mis en œuvre, avec un taux élevé de rotation des titulaires.

192. L'équipe d'évaluation a rencontré la personne actuellement titulaire du poste ainsi qu'un ancien correspondant national. Cette entrevue a permis de mettre en lumière

d'importantes divergences d'interprétation de la fonction et un manque de mécanismes de contrôle des obligations liées aux responsabilités qui permettrait de s'attaquer aux problèmes lorsque ceux-ci se font jour.

193. La FAO n'était pas visible dans le pays: au sein du Ministère de l'agriculture, seuls quelques hauts fonctionnaires étaient au courant de ses activités de par leur participation à des projets nationaux spécifiques, trois programmes communs des Nations Unies et deux programmes de coopération technique au total depuis 2010. Dans le contexte de l'initiative «Unité d'action» (voir section 10.6), seuls étaient connus les grands programmes communs des Nations Unies, mis en œuvre avec deux autres institutions, mais pas les autres programmes. Très peu d'autres organisations savaient que la FAO travaillait au niveau national.

194. De manière générale, le Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies conférait à la FAO une plus grande visibilité que le Coordonnateur national, même au sein de ce même Ministère de l'agriculture. L'efficacité du rôle du correspondant national, indépendamment de la personne qui occupait le poste, était pratiquement nulle.

195. L'Albanie bénéficie et continuera à bénéficier de l'aide de préadhésion de l'Union européenne, mais cette aide semble toutefois concentrée au niveau macro du système de gouvernance nationale. Les éléments rassemblés dans le cadre de l'évaluation, étayés par des données socio-économiques concernant le pays, indiquent que l'ONU et la FAO ont toujours un rôle essentiel à jouer et disposent encore d'un net avantage comparatif pour les interventions de niveaux intermédiaire et micro en faveur de la sécurité alimentaire et du développement durable pour tous, et ce pour les dix années à venir environ. On peut par exemple citer le domaine du remembrement agricole et des régimes fonciers, dans lequel l'UE n'a pas de politique unique. REU a placé l'Albanie dans la liste des pays cible du groupe C: l'équipe d'évaluation estime que l'Organisation devrait relever ce pays au même niveau que l'Arménie, la Géorgie et la République de Moldova, avec une Représentation de la FAO à accréditation multiple.

Représentation de la FAO en Arménie

196. Depuis 2004, la Représentation de la FAO en Arménie est une Représentation à accréditation multiple sous la responsabilité de SEU/REU, qui emploie un Assistant du Représentant de la FAO. Le personnel compte également un commis d'administration et un chauffeur, et le bureau est installé dans les locaux du Ministère de l'agriculture. L'ancien Représentant non résident de la FAO, qui était également Représentant régional adjoint pour SEU/REU, s'est rendu dans le pays trois à quatre fois par an.

197. Le Bureau de la FAO gérait bien les tâches qui lui étaient déléguées, notamment le maintien de relations cordiales et efficaces avec l'Équipe de pays des Nations Unies et avec d'autres partenaires gouvernementaux ainsi que la gestion du budget du Programme ordinaire, qui était de l'ordre de 10 000 USD par an. La FAO jouissait d'une excellente visibilité au sein du Ministère de l'agriculture, de l'Équipe de pays des Nations Unies, de quelques autres Ministères et des partenaires fournisseurs de ressources. Toutefois, les organisations non gouvernementales et les organisations de la société civile déploraient son absence des instances de dialogue nationales.

198. La FAO en Arménie comptait également un nombre variable de coordonnateurs et d'assistants de projets, chargés de la gestion des projets individuels. Tous entretenaient de bonnes relations et de bons contacts quotidiens avec l'Assistant du Représentant de la FAO et le Commis d'administration. Néanmoins, d'un point de vue opérationnel et administratif, le Bureau de la FAO et le personnel chargé des projets étaient complètement séparés, et ce dernier faisait directement rapport au responsable du budget à REU ou au Siège. En théorie, un projet pouvait être géré dans le pays sans que son gestionnaire ait à passer par le Bureau de la FAO.

199. Cette situation, à la suite de la décision de l'unité chargée du Programme de terrain de REU de ne pas déléguer la responsabilité de la gestion du programme de terrain au Bureau de pays, a entravé l'efficacité de l'Organisation dans le pays. Le Bureau n'a en outre obtenu qu'un accès limité aux systèmes de l'Organisation, comme par exemple le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain, ce qui a restreint le champ de ses connaissances et nuï à la qualité du travail du personnel local. Ceci était en contradiction avec le principe de subsidiarité et la récente volonté d'intégrer toutes les activités menées par l'Organisation au niveau national aux responsabilités du Bureau de pays.

200. L'équipe d'évaluation n'a en outre trouvé aucune trace d'un effort de gestion et de coordination dans le cadre du programme de terrain qui aurait permis de rationaliser les opérations et l'utilisation des ressources et de tendre vers davantage d'efficacité et d'efficience. On peut par exemple citer l'absence de solution, suivant l'exemple du PNUD et du PAM, au problème de l'accord avec le pays hôte, qui a entraîné un gaspillage de ressources en raison de l'absence d'une régie d'avances de la FAO dans le pays et de la non-exemption de la taxe sur la valeur ajoutée.

201. En conclusion, au moment de la mission d'évaluation en Arménie, l'efficacité de la FAO dans le pays était entravée par les facteurs suivants:

- le personnel du Bureau de pays, bien que possédant les compétences et les qualifications suffisantes pour assumer un rôle plus important et de plus grandes responsabilités, était sous-utilisé (ses responsabilités et ses fonctions officielles se limitaient à la gestion du Programme ordinaire);
- le manque de délégation au Bureau de pays et le maintien d'un certain nombre de fonctions à REU faisaient grimper le coût des transactions pour la gestion du programme de terrain;
- Le programme de terrain souffrait d'un manque de coordination et de synergie entre les différents projets, et ce en raison de la division artificielle du travail.

202. Ces aspects seront examinés plus en détail dans le cadre de l'évaluation de la coopération de la FAO avec l'Arménie.

Représentation de la FAO au Kirghizistan

203. Depuis 2007, la Représentation de la FAO au Kirghizistan est une Représentation à accréditation multiple, sous la responsabilité de SEC. Au départ, la FAO était représentée par un correspondant national; en 2009, un Assistant du Représentant de la FAO a été recruté. Le Coordonnateur sous-régional en titre a mené quelques courtes missions par an.

204. Dès le mois de juin 2012, le Bureau pouvait accéder au statut de Représentation de plein droit de la FAO: cette étape devait être officialisée au milieu de l'année 2013. En novembre 2012, un fonctionnaire international de l'Organisation a été nommé au poste de « Représentant désigné de la FAO ».

205. Au moment de la mission d'évaluation, en septembre 2012, le Bureau de la FAO était très bien géré et disposait d'une bonne capacité à traiter les problèmes inhérents à sa « gestion à distance ». L'Assistant du Représentant de la FAO en titre avait une bonne connaissance des questions liées aux programmes et aux opérations, et le Bureau entretenait des relations cordiales et efficaces avec l'Équipe de pays des Nations Unies et d'autres partenaires.

206. La FAO était bien considérée et jouissait d'une bonne visibilité dans le pays, grâce à son programme et à un Bureau dynamique. L'équipe d'évaluation a noté que le Bureau avait reçu un appui attentif, précis et prospectif de SEC. Son fonctionnement reposait sur une bonne intégration de groupe, un esprit de collaboration et une bonne connaissance des différentes facettes du travail; il avait la possibilité d'utiliser les systèmes de l'Organisation, ce qui compensait l'indisponibilité d'instruments dotés d'outils de suivi élaborés par le Bureau lui-même. L'Assistant du Représentant de la FAO et le personnel chargé des projets se considéraient comme un seul et même bureau; ils collaboraient étroitement au partage d'informations et s'aidaient mutuellement à régler les problèmes.

La FAO en République de Moldova

207. La République de Moldova est Membre de la FAO depuis 1995. Depuis novembre 2004, le Représentant sous-régional de la FAO pour l'Europe centrale et orientale, à Budapest, a été nommé Représentant de la FAO dans le pays. Bien que le Gouvernement ait demandé à plusieurs reprises l'ouverture d'un Bureau doté d'un Assistant du Représentant de la FAO, l'Organisation n'a accepté que le détachement de correspondants nationaux. Le premier d'entre eux fut nommé aux alentours de 2003; la Correspondante actuelle est en poste depuis 2005.

208. Grâce à l'expérience acquise avec le temps, la Correspondante nationale pouvait facilement entrer en contact avec le Sous-Directeur général/Représentant régional à Budapest ou trouver sur place les fonctionnaires qui seraient à même de répondre aux demandes et de fournir une assistance, selon les besoins. Outre l'expérience accumulée, elle se montrait très efficace et consacrait une grande partie de son temps aux questions relevant de la FAO, principalement parce que le Ministère de l'agriculture éprouvait un vif intérêt pour le maintien de relations actives avec l'Organisation.

209. En juin 2012, le Conseil a approuvé la création d'un poste d'Assistant du Représentant de la FAO dans le pays. Ce processus, qui inclut la révision de l'accord avec le pays hôte et la sélection d'un candidat approprié, devrait être terminé pour le milieu de l'année 2013. Dans l'intervalle, REU a décidé d'engager un Coordonnateur du programme, qui devait prendre ses fonctions en novembre 2012 et travailler en parallèle avec l'actuelle Correspondante nationale.

210. Même si la FAO était connue et appréciée dans le pays et que la Correspondante nationale était considérée comme la Représentante de la FAO sur place, tous s'accordaient

unanimentement pour dire qu'une présence nationale plus forte était hautement souhaitable et permettrait une plus grande efficacité.

Représentation de la FAO au Tadjikistan

211. Un Bureau de coordination pour les situations d'urgence a été créé en 1996. En 2002, un Bureau de coordination des projets a été ouvert avec un coordonnateur international qui, même si son rôle premier était de gérer un « programme d'urgence », a permis d'asseoir la présence de la FAO au Tadjikistan. Les coordonnateurs pour les situations d'urgence se sont ensuite succédé à un rythme soutenu, ce qui n'a pas été sans conséquences pour l'image de l'Organisation dans le pays. Le dernier Coordonnateur des projets/des situations d'urgence a pris ses fonctions en 2008 et a quitté la FAO en avril 2012.

212. En 2011, un « échange de lettres » s'est produit entre le Gouvernement et la FAO en vue d'établir une Représentation de la FAO fondée sur un système d'accréditation multiple dans le cadre du mandat du Coordonnateur sous-régional de SEC. Le Coordonnateur sous-régional a mené quelques courtes missions par an. L'actuelle Assistante du Représentant de la FAO a pris ses fonctions en décembre 2011. Dès le mois de juin 2012, le Bureau pouvait accéder au statut de Représentation de plein droit de la FAO, mais cette étape ne devrait être officialisée qu'au milieu de l'année 2013.

213. Au moment de la mission d'évaluation, en septembre 2012, l'Assistante du Représentant de la FAO en titre avait permis au Bureau de faire de gros progrès en matière d'efficacité et d'organisation, et ce malgré les difficultés. Elle avait une excellente connaissance du mandat de la FAO, et le Bureau tissait un réseau de relations avec le Gouvernement et d'autres partenaires.

214. La visibilité de la FAO dans le pays s'est considérablement améliorée ces dernières années, grâce à ses activités au niveau des politiques dans le cadre de la réforme agraire et à l'engagement actif de plusieurs acteurs nationaux et internationaux. L'Assistante du Représentant de la FAO s'efforçait également de regrouper différents axes de travail et le personnel y affecté et de redynamiser le programme de terrain, dont le rythme s'était quelque peu ralenti. Tout ceci devrait contribuer à améliorer l'efficacité de l'Organisation dans le pays.

Représentation de la FAO en Turquie

215. La Turquie dispose d'une Représentation de plein droit de la FAO depuis 1982. Il s'agissait d'un bureau relativement petit, comprenant un Représentant, un Assistant et du personnel d'appui, qui gérait les activités de la FAO dans le pays.

216. Jusqu'au milieu des années 1990, le bureau d'Ankara était la seule Représentation de plein droit de la FAO dans la région. Au fil du temps, il a su s'adapter de manière relativement efficace à l'évolution des besoins du Gouvernement turc en matière d'assistance: depuis 2000, le programme de terrain s'est développé, essentiellement grâce au financement de fonds fiduciaires unilatéraux par le Gouvernement lui-même et les programmes communs des Nations Unies. En 2011/2012, six projets nationaux étaient opérationnels et gérés par le Représentant de la FAO: deux programmes communs des Nations unies, deux programmes financés par le Fonds fiduciaire unilatéral et deux programmes de coopération technique. Le

pays participait également à plusieurs projets régionaux, interrégionaux et mondiaux gérés par SEC et le Siège.

217. En 2005, l'accord avec le pays hôte a été modifié de manière à inclure l'Azerbaïdjan, donnant ainsi naissance à une Représentation de la FAO à double accréditation. Avec la création de SEC, elle s'est muée en Représentation à accréditation multiple partageant les locaux, mais fonctionnellement distincte de SEC. À partir de 2012, la Représentation de la FAO à Ankara a été dotée d'un Assistant du Représentant de la FAO et d'un Adjoint au programme, tous deux compétents et expérimentés dans leur fonction; elle a également bénéficié d'un appui substantiel de l'unité administrative et de l'unité des opérations de SEC.

218. La Représentation jouait un rôle important dans la gestion du Programme de Partenariat FAO-Turquie (avec le Coordonnateur sous-régional), et dans la négociation de nouveaux accords. Parallèlement, l'Assistant du Représentant de la FAO s'employait pleinement à représenter la FAO au niveau national au nom du Coordonnateur sous-régional. L'Adjoint au programme exerçait également des responsabilités et des tâches liées à SEC, et assumait le rôle de point de contact pour les questions de parité hommes-femmes pour SEC et la Représentation.

219. Le Représentant de la FAO sortait donc des limites de son mandat traditionnel de représentation, et remplissait différentes fonctions habituellement dévolues aux bureaux de liaison. Une évolution semblable a également été observée dans d'autres pays, par exemple au Brésil, où cette tendance semblait parfaitement correspondre à l'évolution de la demande du pays hôte et où le personnel avait été en mesure de travailler efficacement dans ce nouveau contexte. L'Organisation assurait également un bon suivi de la transition, grâce à la nomination récente d'un Spécialiste des partenariats et des programmes.

5.4 *Efficacité et productivité de la présence de la FAO en Europe et en Asie centrale*

220. Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, la mise en place d'un réseau de bureaux décentralisés plus proches des pays et qui seraient en mesure de leur fournir un appui plus pertinent, plus productif et plus efficace que le Siège est la pierre angulaire du processus de décentralisation de la FAO. Les dépenses de personnel ont également été prises en considération, bien qu'il puisse s'agir d'un élément extrêmement variable à long terme.

221. Les données auxquelles a pu accéder l'équipe d'évaluation ont montré que le choix de l'implantation géographique actuelle du Bureau régional et du Bureau sous-régional pour l'Europe et l'Asie centrale avait été essentiellement dicté par les conditions favorables offertes à l'Organisation par les pays hôtes respectifs. Aujourd'hui encore, tous les bureaux de la FAO à Budapest entretiennent d'excellentes relations avec le Gouvernement hongrois, tout comme SEC avec le Gouvernement turc; les deux gouvernements continueront à contribuer de manière sensible aux dépenses d'exploitation des bureaux. Les installations de communication étaient également satisfaisantes dans les deux bureaux.

222. Sur le plan des connexions aériennes, Budapest a cessé en 2012 d'être une plaque tournante aéroportuaire, et les liaisons avec les pays desservis par REU sont devenues, dans certains cas, plus difficiles encore qu'à partir de Rome. Parfois, le personnel de REU passe par l'aéroport de Rome pour se rendre dans les Balkans occidentaux, ce qui pourrait constituer un avantage sur le plan des échanges avec le Siège mais augmente le coût et le

temps de voyage. Ankara n'a jamais été un grand aéroport, bien que ses liaisons fréquentes avec Istanbul rendent sans aucun doute les voyages vers l'Asie centrale moins fastidieux que depuis n'importe quel autre endroit, à l'exception bien sûr d'Istanbul et de l'Asie centrale eux-mêmes. Comme nous l'avons déjà dit, toutefois, l'implantation à Ankara n'a pas facilité les réunions entre le personnel du Siège travaillant dans la région et leurs collègues de SEC.

223. Parallèlement, à l'exception de SEU jusqu'à la fin de l'année 2007 (lorsque les derniers programmes de coopération technique sont arrivés à leur terme en Hongrie), ni REU ni SEC n'avaient jamais été (et ne sont toujours) très proches des pays qu'ils desservent et où l'essentiel de leur mandat géographique et contextuel se situe. L'un des grands avantages d'un réseau décentralisé pour une organisation est que le personnel détaché en dehors du Siège se trouve en immersion totale dans l'environnement social, culturel et linguistique dans lequel il doit travailler: outre les avantages logistiques, ceci les aide également à mieux comprendre et à mieux concevoir l'appui qu'ils fournissent dans le contexte local. Ce type d'immersion totale ne s'applique ni à SEU/REU ni à SEC.

224. Le questionnaire adressé aux États Membres comportait des questions sur la visibilité des bureaux décentralisés de la FAO dans la région. Plus de la moitié d'entre eux ont répondu que le Siège était leur premier interlocuteur lorsqu'ils traitaient avec la FAO; neuf pays sur 15 de la région SEU/REU, y compris des pays de l'UE, estimaient que la visibilité de la FAO dans la région s'était améliorée avec l'installation de REU à Budapest. Toutefois, cinq pays seulement estimaient que ce changement avait permis d'améliorer l'efficacité de la FAO. REU et SEC constituaient le premier interlocuteur pour trois pays chacun; de même, trois États Membres d'Asie centrale estimaient que la visibilité, l'efficacité et la productivité de la FAO s'étaient améliorées avec l'installation de SEC à Ankara.

225. Le système d'accréditation multiple assurait l'une ou l'autre forme de couverture à moins d'un tiers des pays dans lesquels des activités étaient en cours en juin 2012. Il s'agissait là d'une amélioration sensible par rapport à la situation au milieu des années 2000. Cependant, la charge de travail des coordonnateurs sous-régionaux de SEU et SEC, qui agissaient en tant que Représentants de la FAO à accréditation multiple dans trois et quatre pays respectivement, les empêchait de s'investir pleinement dans la majorité des pays concernés. Ceci était particulièrement vrai pour le Coordonnateur sous-régional en Asie centrale. Les résultats de l'accréditation multiple en Arménie, en Géorgie et en République de Moldova n'étaient pas positifs non plus: dans les deux pays visités par l'équipe d'évaluation, de graves faiblesses dans la gestion du programme de terrain et le positionnement stratégique de l'Organisation ont été observées, en particulier depuis 2010, et ce malgré le fait que le titulaire précédent du poste se soit rendu trois à quatre fois par an dans chaque pays. Le poste de Représentant régional adjoint pour l'Europe et l'Asie centrale resté vacant de février à novembre 2012 a encore exacerbé un certain nombre de problèmes.

226. L'équipe d'évaluation a apprécié les changements récemment approuvés, qui allégeront la charge de travail du Coordonnateur régional SEC et du Représentant régional adjoint REU tout en améliorant la présence et la visibilité de l'Organisation au Kirghizistan, en Ouzbékistan, en République de Moldova et au Tadjikistan.

227. En 2012, dans un effort louable pour combler ce manque, le Sous-Directeur général/Représentant régional à REU a mis en place un système de « Représentants suppléants de la FAO », non résidents, pour l'Arménie, l'Albanie, la Géorgie et la République de Moldova. Il a, à cette fin, délégué la coordination et la gestion des activités en cours dans

chaque pays à un fonctionnaire de REU. L'équipe d'évaluation reconnaît qu'il n'y avait pas grand-chose d'autre à faire dans ces circonstances. Dans trois des quatre pays, l'Organisation pouvait compter sur du personnel expérimenté au niveau national, capable de gérer les bureaux⁷⁹. Néanmoins, malgré les compétences et les qualifications des Assistants du Représentant de la FAO et des correspondants nationaux travaillant pour l'Organisation, l'absence d'un Représentant de la FAO international capable de maintenir le dialogue avec les gouvernements et les partenaires avec toute l'influence et le poids inhérents à la fonction et de gérer la totalité du programme dans le pays a nui à la visibilité de la FAO et à la qualité de ses services. Le « Représentant de la FAO suppléant » ne peut donc constituer qu'une mesure palliative et temporaire et ne doit pas être accepté comme une solution à long terme dans les pays où l'Organisation détient un portefeuille important et souhaite conserver un avantage comparatif pour ses services d'assistance et d'appui.

228. L'équipe d'évaluation souhaite également souligner que la faiblesse implicite du système d'accréditation multiple a encore été aggravée dans certains pays par une gestion « centralisée » du programme de terrain par l'unité chargée du programme de terrain au sein de REU, gestion qui n'a pas permis de faire un usage efficace et rentable des ressources au niveau national. L'équipe d'évaluation a trouvé des différences de taille dans la manière dont REU et SEC appliquaient les principes de subsidiarité et d'intégration qui sous-tendent les activités de la FAO au niveau national. Ceci a des effets non négligeables sur la responsabilisation, la capacité et l'autonomie des bureaux de pays se trouvant dans le giron de l'un des bureaux décentralisés.

229. Le système de correspondants nationaux était opérationnel dans cinq pays de la région au cours de la période de l'évaluation; l'équipe d'évaluation s'est rendue dans deux de ces pays. Les correspondants nationaux sont des fonctionnaires de rang élevé, qui consacrent une part de leur activité à la liaison entre leur gouvernement et la FAO. Ils sont nommés conjointement par leur gouvernement et la FAO. La FAO leur octroie un petit budget destiné à couvrir certains coûts de fonctionnement, leur attribue un ordinateur pour les liaisons par courrier électronique ainsi qu'une modeste rétribution supplémentaire calculée au prorata du temps dévolu aux fonctions de liaison avec la FAO.

230. Selon le cadre de référence défini par la FAO, un correspondant national « assure la présence de la FAO en agissant comme point de liaison principal avec les institutions gouvernementales et non gouvernementales des secteurs de l'agriculture, de la foresterie et des pêches », mais « ne participe pas directement à l'exécution des projets »⁸⁰. L'équipe d'évaluation note que les tâches incombant au correspondant national pourraient facilement constituer un emploi à plein temps. Pourtant, les correspondants nationaux assument ces tâches en plus de leur travail au sein de leurs ministères respectifs, et il n'existe aucun véritable mécanisme de contrôle des obligations liées aux responsabilités.

231. En outre, le fait qu'un correspondant national travaille depuis l'intérieur du gouvernement ne constitue pas nécessairement un avantage: dans certains pays, il ou elle peut

⁷⁹ En Albanie, le poste de correspondant national est resté vacant pendant la majeure partie de cette période, et la personne finalement nommée n'avait jamais travaillé pour la FAO auparavant.

⁸⁰ Fonctions des correspondants nationaux avec un Représentant de la FAO accrédité, Réseau d'information des bureaux de pays, novembre 2012.

ne pas être accepté(e) comme membre de l'Équipe de pays des Nations Unies et, en général, le champ du dialogue avec les partenaires fournisseurs de ressources et les autres partenaires est relativement restreint. On peut donc dire que si le programme de correspondants nationaux a un coût limité pour l'Organisation, il donne aussi de maigres résultats. Dans un pays, le gouvernement avait accepté de laisser la titulaire du poste consacrer la majeure partie de son temps à ses activités de liaison avec la FAO, ce qui a grandement facilité le travail accompli par l'Organisation dans le pays, mais ceci ne se produit pas partout et la situation peut également varier sensiblement au fil du temps.

232. L'Albanie constitue un exemple extrême du caractère inapproprié du système par rapport aux besoins du pays sur le plan de la présence de la FAO. Depuis 2008, le pays était, sur décision du Gouvernement, un pays pilote de l'initiative «Unité d'action» de l'ONU; au moment de l'évaluation, il était déjà bien engagé dans le processus. Ce point est abordé plus loin dans le rapport (voir section 10.6). Il n'y a pas de place pour le correspondant national dans ce processus, ce rôle étant incompatible avec celui de responsable des pouvoirs publics. En outre, le contexte institutionnel national, très complexe, n'a pas facilité les activités de coordination et de facilitation du correspondant national, quel qu'il soit. C'est la raison pour laquelle, sans que soient remises en cause les compétences et les qualifications individuelles du titulaire du poste, le correspondant national en Albanie ne jouait pratiquement aucun rôle en appui aux activités de la FAO dans le pays, malgré le besoin criant d'une contribution plus efficace de l'Organisation au processus de développement agricole et rural du pays.

233. L'équipe d'évaluation a dès lors conclu que le système de correspondants nationaux en Europe et en Asie centrale devrait être supprimé. La FAO devrait en outre s'abstenir de toute activité opérationnelle au niveau national si l'Organisation et/ou le pays hôte ne sont pas en mesure de consacrer suffisamment de ressources à la mise en place d'une présence adéquate de l'Organisation, au minimum via un fonctionnaire national ou international de la FAO expérimenté installé dans les bureaux du Coordonnateur résident des Nations Unies, comme c'était le cas pour d'autres institutions non résidentes de l'ONU en Albanie. D'autres mécanismes peuvent être mis en place afin de faciliter la participation de ce type de pays aux projets régionaux, interrégionaux ou mondiaux et aux activités normatives; il peut s'agir, entre autres: de partenariats avec des organisations nationales et internationales présentes dans le pays, soit via un protocole d'accord à long terme, soit au cas par cas; d'une collaboration avec le Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies en vue de trouver d'éventuelles parties prenantes, selon l'enjeu; de l'utilisation de réseaux d'agents de contact pour les différents sujets; etc.

234. Une autre question méritant une attention immédiate est le statut de l'accord avec le pays hôte dans la région. Les données qu'a pu consulter l'équipe d'évaluation ont montré qu'un « échange de lettres » avait eu lieu entre la FAO et les gouvernements de tous les pays où elle avait un bureau, mais qu'un accord avec le pays hôte n'avait été signé qu'avec la Hongrie et la Turquie. Bien que cette procédure soit juridiquement contraignante dans le contexte international, l'absence de ratification via des mécanismes nationaux signifie qu'au moment de la rédaction du présent rapport, le personnel et les opérations de la FAO dans tous les autres pays, à l'exception de la Géorgie, ne bénéficiaient pas officiellement des avantages de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Il semble que dans une certaine mesure, une coordination insuffisante et un manque de clarté quant aux rôles et responsabilités des différentes unités de la FAO, au Siège et dans les bureaux décentralisés, expliquent que rien n'ait été fait pour résoudre ce problème. Dans le cas de l'Arménie, beaucoup de temps et d'efforts ont été consacrés à des discussions avec le Gouvernement et à

la coordination avec le Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies, mais sans résultat au moment de l'évaluation, car la FAO n'a pas envisagé la possibilité de suivre l'approche pragmatique adoptée par d'autres institutions (par exemple le PAM) consistant à opter pour des solutions temporaires.

235. Une accréditation et une reconnaissance juridique par les autorités nationales, en bonne et due forme, devrait être la première étape à franchir lorsqu'une organisation des Nations Unies commence à travailler dans un pays, quel qu'il soit, et ce indépendamment du rang, de la qualité et de la structure de la présence de cette organisation envisagée pour le pays. Ignorer cette étape peut avoir de lourdes conséquences pour le personnel de la FAO et a des effets néfastes immédiats sur une série de questions opérationnelles comme l'accès à l'arbitrage, les achats, l'exemption de taxe sur la valeur ajoutée, les droits d'importation, l'ouverture de comptes en banque et l'utilisation de régies d'avances, entre autres.

236. Le cas des régies d'avances et des droits d'importation sont ici particulièrement parlants. Sans un statut juridique adéquat, la FAO ne peut ouvrir de compte bancaire, ce qui a des conséquences immédiates sur l'efficacité et le coût de ses activités dans le pays⁸¹. De même, l'exemption de droits de douane inhérente aux droits d'importation influence la mise à disposition du matériel et des fournitures nécessaires à la mise en œuvre de projets au niveau national, à des fins de démonstration ou de renforcement des institutions⁸².

237. Enfin, le récent projet de spécialistes des partenariats et des programmes n'avait pas encore été mené à son terme au moment de la rédaction du présent rapport. Sur la base de ses discussions avec les différentes parties prenantes et de sa propre connaissance de la région, l'équipe d'évaluation recommande que ces postes soient pourvus à un niveau hiérarchique qui leur permettra d'être efficaces, en fonction du contexte national et institutionnel dans lequel chacun d'entre eux travaillera. De plus, puisque certains de ces postes seront créés dans des pays dans lesquels la FAO n'a pas d'autre présence, leur officialisation via le Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies ou une autre instance sera indispensable, compte tenu de la structure de l'Organisation au niveau national.

5.5 Conclusions

238. Depuis sa création, REU a déménagé à plusieurs reprises. Le choix de l'emplacement actuel du Bureau régional et du Bureau sous-régional pour l'Europe et l'Asie centrale a été essentiellement motivé par des offres généreuses des pays hôtes. Toutefois, ni l'un ni l'autre ne se trouvent dans la région ou la sous-région qu'ils desservent, ce qui, dans une certaine mesure, diminue la valeur ajoutée du processus de décentralisation. SEC n'a jamais été situé à proximité d'un grand aéroport et depuis le début de l'année 2012, la logistique des transports n'est plus aussi favorable qu'auparavant pour REU. Les difficultés liées aux voyages ne facilitent pas la communication et la collaboration entre le Siège et les bureaux décentralisés, et il ne sera pas simple pour le personnel de REU de se rendre dans les pays dans lesquels elle devrait concentrer ses activités dans les dix années à venir.

⁸¹ Voir section 7.1 ci-dessous, sur la délégation de pouvoirs.

⁸² En Russie, la FAO n'a pas pu importer le matériel nécessaire à la démonstration d'un projet de pulvérisation d'insecticides à très faible concentration pour la lutte antiacridienne.

239. Dans les pays couverts par SEU/REU, dans un avenir proche, l'appui technique et les orientations en matière d'élaboration de politiques viendront de plus en plus du Siège, mais le personnel de REU devra toujours les adapter et les traduire, parfois littéralement, en fonction des spécificités nationales: une collaboration de plus en plus étroite entre REU et le Siège sera nécessaire et déterminante pour une fourniture de services efficace et productive aux États Membres de cette sous-région.

240. L'accréditation multiple de Représentants de la FAO peut constituer un mécanisme efficace pour assurer la visibilité de l'Organisation et la bonne gestion de ses activités au niveau des pays, pour autant que deux pays maximum soient couverts par le même Représentant, qui devra passer au moins six semaines ouvrables par an dans chaque pays. Une délégation de pouvoirs appropriée des bureaux régionaux et sous-régionaux vers les pays est, de même, absolument indispensable pour garantir l'efficacité et la productivité de la fourniture des services et de la mise en œuvre des tâches au niveau adéquat.

241. Le système de correspondants nationaux n'est ni efficace ni rentable, et ne permet pas d'assurer une bonne visibilité de l'Organisation dans un pays, quel qu'il soit. La FAO devrait s'abstenir de toute activité opérationnelle au niveau national lorsque l'Organisation ou le pays hôte ne sont pas en mesure d'engager les ressources nécessaires pour couvrir les coûts d'une présence de la FAO dotée des capacités et des compétences suffisantes pour maintenir le dialogue et les négociations avec les parties prenantes et les partenaires et pour gérer le programme de terrain.

242. Dans plusieurs pays, les gouvernements et la FAO n'ont pas signé d'accord avec le pays hôte, qui permettrait à l'Organisation et à son personnel de bénéficier des privilèges et immunités auxquels ils ont droit; cette situation peut très vite devenir problématique pour le personnel, et a des conséquences immédiates sur l'efficacité des activités dans la région, sur le plan du coût et du bon déroulement des opérations.

243. Les ressources investies par la FAO pour établir une présence au niveau national dans la région ne reflètent pas toujours l'importance relative attachée aux différents États Membres dans la perspective du « ciblage REU ». Les changements approuvés au Conseil de juin 2012 permettaient de résoudre ce déséquilibre, mais dans une certaine mesure seulement.

244. Deux pays en particulier, où la population rurale et le secteur agricole jouent un rôle essentiel dans l'économie nationale, à savoir l'Albanie et la République de Moldova, n'ont pas reçu une attention suffisante de la part de la FAO au cours de la période de l'évaluation. Les deux pays ont également adopté l'approche du programme «Unité d'action», et à cet égard la participation active de la FAO aux phases de l'élaboration des objectifs, de la planification et de l'établissement de rapports sera cruciale pour ces pays.

245. L'équipe d'évaluation a formulé la recommandation n° 3 relative à la structure des bureaux décentralisés de la FAO en Europe et en Asie centrale, qui porte également sur ses observations relatives à l'Albanie et à la République de Moldova, et la recommandation n° 4 sur les accords avec le pays hôte.

6 Ressources en Europe et Asie centrale

6.1 Ressources du Programme ordinaire en Europe et Asie centrale

246. L'équipe d'évaluation a examiné l'allocation du budget du Programme ordinaire de la FAO au réseau décentralisé en Europe et Asie centrale, pour la période 2004-2011⁸³. Les données provenaient des programmes de travail et budget des quatre exercices biennaux concernés, comme indiqué dans l'encadré 7.

Encadré 7. Séries de données disponibles pour les bureaux décentralisés

Bureau	Période
<i>Bureau régional pour l'Europe et l'Asie centrale (REU)</i>	2004-2011
<i>Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale (SEU)</i>	2004-2011
<i>Bureau sous-régional pour l'Asie centrale (SEC)</i>	2007-2011
<i>Bureaux de pays en Europe et en Asie centrale (CO)</i>	2004-2011

Source: Évaluation

247. L'analyse a porté sur les ressources en personnel et hors personnel. On notera que « personnel » désigne ici les postes inscrits au budget du Programme ordinaire, et « hors personnel » englobe « tout ce qui ne concerne pas le personnel », c'est-à-dire les dépenses liées au personnel recruté dans le cadre d'autres types de contrat, les dépenses opérationnelles, les dépenses de fonctionnement générales, etc. Les variations dans le temps ont été présentées en attribuant la valeur « 100 » au premier exercice biennal de l'analyse, c'est-à-dire 2004/05 pour la plupart des bureaux et 2006/07 pour le Bureau sous-régional pour l'Asie centrale (SEC), et en mesurant l'augmentation par rapport à l'exercice précédent⁸⁴. Les valeurs supérieures à 100 représentent une augmentation, celles qui sont inférieures à 100 une diminution.

248. L'encadré 8 ci-dessous montre les valeurs absolues du Programme de travail pour chaque bureau décentralisé de la région, les parts respectives des ressources en personnel et hors personnel et la variation sur chaque exercice biennal de l'allocation totale durant la période 2004-2011.

⁸³ Il n'a pas été possible d'inclure 2012 compte tenu du calendrier de l'évaluation dans le premier exercice biennal. Les allocations au Bureau régional pour le Proche-Orient n'ont pas non plus été prises en compte dans la présente analyse.

⁸⁴ Par exemple, une valeur de 120 en 2008/2009 indique une augmentation de 20 points sur 2006/2007.

Encadré 8. Programme de travail des bureaux décentralisés en Europe et Asie centrale⁸⁵

Bureau	2004/2005 (USD)	2006/2007 (USD)	2008/2009 (USD)	2010/2011 (USD)
<i>REU</i>	4 607 000	4 613 000	7 093 000	7 371 068
<i>SEU</i>	3 575 000	2 938 000	6 206 000	5 255 358
<i>SEC</i>		6 046 000	6 114 000	5 683 525
<i>CO</i>	115 000	1 954 000	2 310 000	2 602 957
Total	8 297,000	15 551 000	21 723 000	20 912 908
Ressources en personnel et hors personnel (USD)				
<i>Tous les bureaux décentralisés, personnel</i>	6 804 000	11 737 000	14 116 000	14 258 012
<i>Tous les bureaux décentralisés, hors personnel</i>	1 493 000	3 814 000	7 607 000	6 654 896
Variation dans l'allocation totale, personnel et hors personnel				
Bureau	2004/2005	2006/2007	2008/2009	2010/2011
<i>REU personnel</i>	100,00	96,21	130,68	141,30
<i>REU hors personnel</i>	100,00	129,30	327,11	299,04
<i>SEU personnel</i>	100,00	83,56	118,78	133,34
<i>SEU hors personnel</i>	100,00	77,64	354,33	192,06
<i>SEC personnel</i>		100,00	93,65	80,33
<i>SEC hors personnel</i>		100,00	118,21	125,27
<i>CO personnel</i>		100,00	121,02	111,39
<i>CO hors personnel</i>	100,00	540,87	606,96	973,28

Source: PIRES, élaboré par l'équipe d'évaluation

249. Les chiffres ci-dessus indiquent que dans la période 2004-2009, la FAO a augmenté ses allocations de ressources, en personnel et hors personnel, aux bureaux décentralisés de la région, et que ce sont les ressources hors personnel qui ont enregistré la hausse relative la plus forte. Un léger fléchissement s'est produit en 2010/11 pour les ressources hors personnel, qui sont l'élément le plus flexible des deux éléments de l'allocation totale. La composante « bureaux de pays », qui a commencé à un niveau très faible, a connu une très forte augmentation de ses ressources hors personnel en raison de l'établissement des bureaux de la FAO.

250. L'analyse a également consisté à établir une comparaison entre les ressources allouées aux bureaux décentralisés dans la région Europe et Asie centrale et celles affectées à tous les autres bureaux décentralisés dans le monde, et à déterminer leurs variations dans le temps. L'encadré 9 ci-dessous indique les variations en question en prenant toujours 2004/2005 comme base.

⁸⁵ Les chiffres présentés dans l'encadré 8 ne tiennent pas compte des recettes internes.

Encadré 9. Comparaison entre le Programme de travail exécuté dans les bureaux décentralisés de toutes les régions et les bureaux décentralisés en Europe et Asie centrale

Bureau	2004/2005	2006/2007	2008/2009	2010/2011
<i>Toutes les régions, total en USD</i>	180 122 000	208 534 000	251 292 000	266.952.291
<i>Toutes les régions, variation</i>	100,00	115,77	139,51	148,21
<i>Europe et Asie centrale, total en USD</i>	8 297 000	15 551 000	21 723 000	20 912 908
<i>Europe et Asie centrale, variation</i>	100,00	187,43	261,82	252,05

Source: PIRES, élaboré par l'équipe d'évaluation

251. La comparaison montre que la part du Programme de travail allouée à la région Europe et Asie centrale en 2004 (date où elle a commencé ses activités) était très faible par rapport à celle affectée au réseau des bureaux décentralisés, et que l'Organisation a compensé, dans une certaine mesure, cette différence par une augmentation relative plus importante des ressources de la région au cours des exercices suivants.

252. En conclusion, les ressources allouées au titre du Programme ordinaire à la région Europe et Asie centrale en 2004 étaient très limitées et concentrées sur REU et SEU. L'établissement de SEC a entraîné une augmentation, en valeur absolue, des ressources allouées à la région, qui s'est accompagnée parallèlement d'une augmentation des ressources allouées à REU et aux bureaux de pays. Globalement, la région a bénéficié d'une augmentation plus importante des ressources du Programme ordinaire que d'autres régions dans le monde.

6.2 Ressources pour le programme de terrain en Europe et Asie centrale

253. La présente section analyse les ressources qui étaient disponibles pour le programme de terrain de la FAO dans la région Europe et Asie centrale pendant la période allant du 1er janvier 2004 au 30 juin 2012 afin d'aider les pays de cette région, et qui étaient financées par des partenaires par le biais du Programme de coopération FAO/gouvernements et des fonds fiduciaires unilatéraux, et par le Programme ordinaire de la FAO par l'intermédiaire du Programme de coopération technique (PCT). Les chiffres correspondent aux budgets des projets enregistrés dans le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain de la FAO (FPMIS) en juin 2012. Cela signifie que les montants totaux sont légèrement supérieurs à l'exécution réelle constatée dans la région pendant la période examinée, car certaines initiatives ont été opérationnelles pendant des périodes plus longues et ont eu un impact interrégional ou mondial dépassant le cadre de la région Europe et Asie centrale. Citons par exemple le PCT interrégional lancé au milieu de 2003 et qui englobait sept pays de la région ainsi que deux pays dans une autre région. Le but de l'analyse était d'examiner toutes les initiatives qui concernaient, d'une façon ou d'une autre, un des pays de la région, et de se concentrer plus sur les tendances que sur les valeurs absolues. L'annexe 5 présente les données sous forme de tableau.

254. Le montant total alloué dans le cadre des 372 initiatives financées par 20 partenaires fournisseurs de ressources différents était de 276 millions d'USD, soit environ 7 pour cent du montant total alloué aux Membres de la FAO au titre du programme de terrain sur la même

période. Le montant total alloué à la région Europe et Asie centrale se décomposait comme suit:⁸⁶

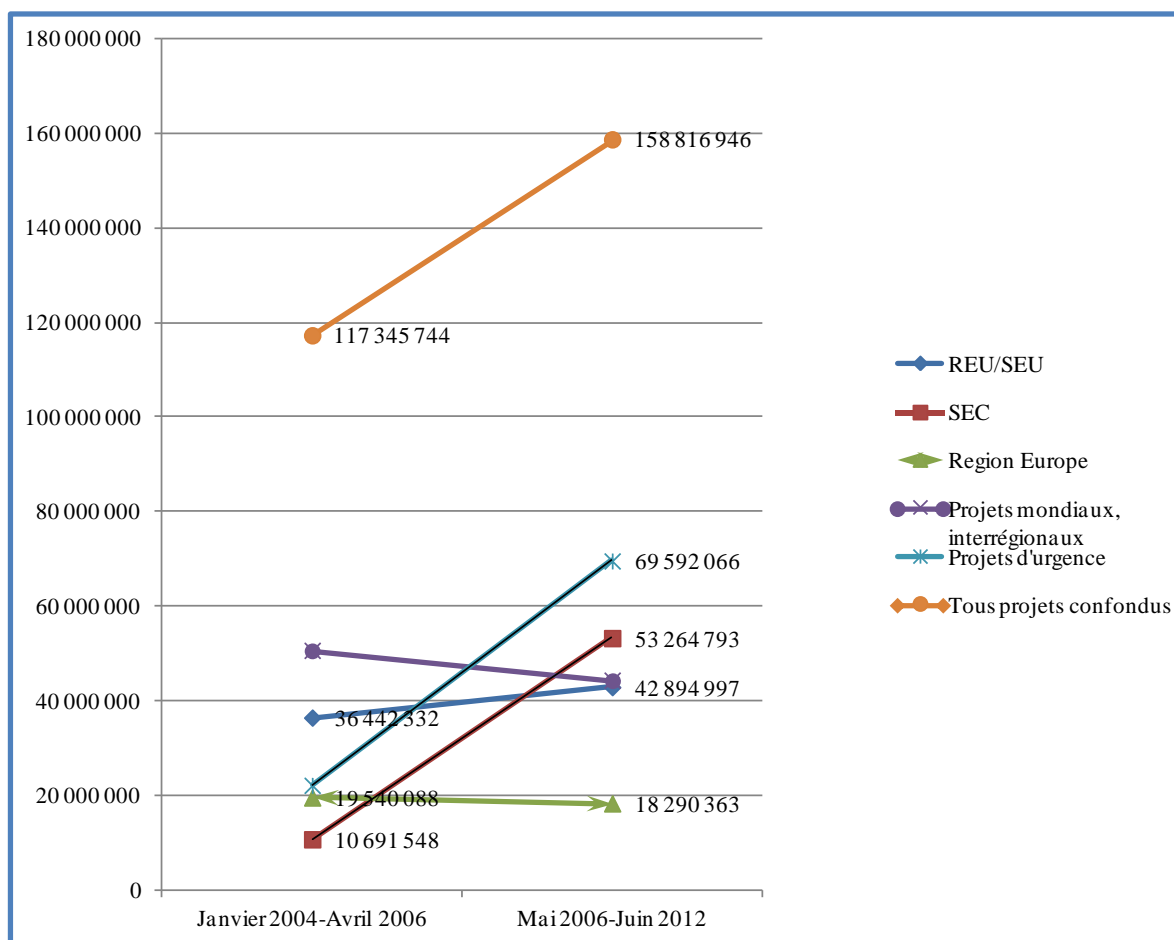
- 95 millions d'USD (34 pour cent) étaient affectés par le biais de projets interrégionaux et mondiaux, pour la plupart financés par la CE, l'Italie et OCHA⁸⁷;
- 79 millions d'USD (29 pour cent) étaient affectés par le biais de projets exécutés dans les pays couverts par REU et SEU, pour la plupart financés par la FAO, la CE et l'Italie;
- 63,8 millions d'USD (23 pour cent) étaient affectés par l'intermédiaire de projets exécutés dans les pays couverts par SEC, pour la plupart financés par la FAO, la CE, la Suède et la Turquie; et
- 37,8 millions d'USD (14 pour cent) étaient affectés par le biais de projets régionaux, c'est-à-dire des projets ne concernant que des pays de la région Europe et Asie centrale, quasiment tous financés par l'Italie, la CE et la FAO.

255. Le graphique figurant dans l'encadré 10 ci-dessous montre les montants totaux affectés à chaque sous-région sur la période examinée.

⁸⁶ Les partenaires fournisseurs de ressources sont cités dans la liste en fonction du montant de leurs contributions, par ordre décroissant.

⁸⁷ Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies.

Encadré 10. Ressources du programme de terrain affectées aux différentes sous-régions, par type de projet



Source: Système d'information sur la gestion du programme de terrain, tableau élaboré par l'Évaluation

256. Les trois principaux bailleurs de fonds, toutes catégories d'intervention confondues, étaient la CE, la FAO et l'Italie, par ordre décroissant. Le budget total affecté dans le cadre de 161 initiatives financées à titre volontaire, à l'exclusion des PCT de la FAO, était légèrement supérieur à 226 millions d'USD. Sur ce total, seuls 27 projets avaient un budget supérieur à 1 million d'USD et ils représentaient 68 pour cent des ressources financières. Le montant affecté par le biais des fonds fiduciaires unilatéraux était encore faible, à raison d'un montant total légèrement inférieur à 7 millions d'USD, dont 5 millions d'USD destinés à une seule initiative d'urgence déployée au Tadjikistan. La Turquie, deuxième utilisateur des fonds fiduciaires unilatéraux, a été un partenaire fournisseur de ressources très actif pour les pays d'Asie centrale au cours de ces dernières années, comme on le verra plus loin dans cette section.

257. La FAO a joué un rôle de promoteur et contribué à « combler les retards » dans les pays qui continuaient à demander son appui mais pour lesquels il n'y avait pas d'autres bailleurs de fonds disponibles. L'Organisation a affecté, par le biais du programme PCT, 18 pour cent du montant total des ressources financières du programme de terrain.

258. Les projets d'urgence ont absorbé 91,7 millions d'USD, soit 33 pour cent du total. Les initiatives interrégionales et mondiales financées à titre volontaire, qui avaient quasiment toutes pour but de surveiller et de combattre la grippe aviaire hautement pathogène et qui

étaient financées par la Banque asiatique de développement, le Canada, le Royaume-Uni et les États-Unis, étaient les principales bénéficiaires des fonds, à raison de 38 millions d'USD. Globalement, les pays couverts par SEC ont reçu la deuxième enveloppe de crédits la plus importante, devant les pays couverts par REU et SEU, sachant que les interventions étaient pour la plupart axées sur la distribution d'intrants en raison de la crise déclenchée par la flambée des prix alimentaires, à partir de 2008. Les principaux donateurs étaient l'Union européenne, la FAO et la Suède.

259. Dans le cadre des changements transformationnels de 2012, la responsabilité de la gestion des interventions d'urgence a été déléguée aux bureaux REU/SEU et SEC et aux bureaux de pays. Jusqu'à présent, les interventions d'urgence menées par la FAO dans la région ont principalement concerné les ravageurs et les maladies animales transfrontières, et elles continueront d'être gérées à partir du Siège⁸⁸. Les conflits nationaux et internationaux sont une autre cause importante de déclenchement des interventions d'urgence. Les risques naturels comme les vagues de froid et de sécheresse, qui n'ont représenté jusqu'ici qu'une faible proportion des interventions d'urgence, devraient s'aggraver du fait du changement climatique. Enfin, le Caucase et l'Asie centrale sont des régions exposées aux tremblements de terre, qui peuvent détruire les moyens d'existence à tout moment.

260. La capacité de SEU/REU, de SEC et des bureaux de pays à organiser et coordonner des interventions d'urgence liées à des risques naturels et des conflits varie d'un bureau à l'autre. L'action de REU, qui a coordonné pendant l'été 2012 une évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires en République de Moldavie avec le PAM et l'Équipe de pays des Nations Unies suite à une sécheresse prolongée, a été jugée très positive et appréciée par toutes les parties prenantes concernées. Au Tadjikistan, le bureau a été pendant de nombreuses années une unité de coordination des opérations d'urgence et même si le personnel a été renouvelé par roulement, le savoir-faire a été conservé et a pu facilement être actualisé. Par ailleurs, les fonctionnaires de la FAO dont le bureau opère dans plusieurs pays font partie intégrante des plans de sécurité de l'Équipe de pays des Nations Unies. Cela étant, le bureau de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, situé à Budapest, ne savait pas que la FAO disposait d'un bureau régional dans la même ville. Il est donc impératif que tous les bureaux décentralisés de la région élaborent des plans d'intervention et soient capables de coordonner toute action d'urgence requise, en coopération avec les gouvernements nationaux et les équipes de pays des Nations Unies concernées.

261. L'équipe d'évaluation a estimé que le mois de mai 2006 avait été un moment charnière, car c'est à cette période que le premier projet placé sous la responsabilité du Bureau sous-régional pour l'Asie centrale est devenu opérationnel, et que la réforme de 2005 « a pris effet » en ce qui concerne le programme de terrain pour la région. Les chiffres recueillis ont montré que les fonds attribués aux projets nationaux avaient été multipliés par cinq après mai 2006, passant de 10,7 millions d'USD entre janvier 2004 et avril 2006 à 53 millions d'USD entre mai 2006 et juin 2012. L'augmentation était aussi importante pour les projets d'urgence que pour les projets de développement, qui ont à eux deux absorbé un montant total de 29 millions d'USD. L'équipe d'évaluation a également examiné les

⁸⁸ En 2000, la responsabilité de la gestion de toutes les initiatives au niveau interrégional et mondial a été confié au Siège, et cette responsabilité ne devrait pas changer.

ressources affectées aux projets nationaux entre janvier 2000 et décembre 2003 afin de vérifier si l'augmentation enregistrée depuis 2006 était aussi forte sur une période plus longue. Dans les pays couverts par SEC, la situation n'était pas fondamentalement différente: le montant des fonds alloués aux projets nationaux jusqu'en 2003 s'élevait à 4 millions d'USD, sur lesquels 75 pour cent étaient destinés aux opérations d'urgence. Ce montant représentait 6 pour cent des fonds alloués aux mêmes pays sur l'ensemble de la période, ce qui était relativement marginal.

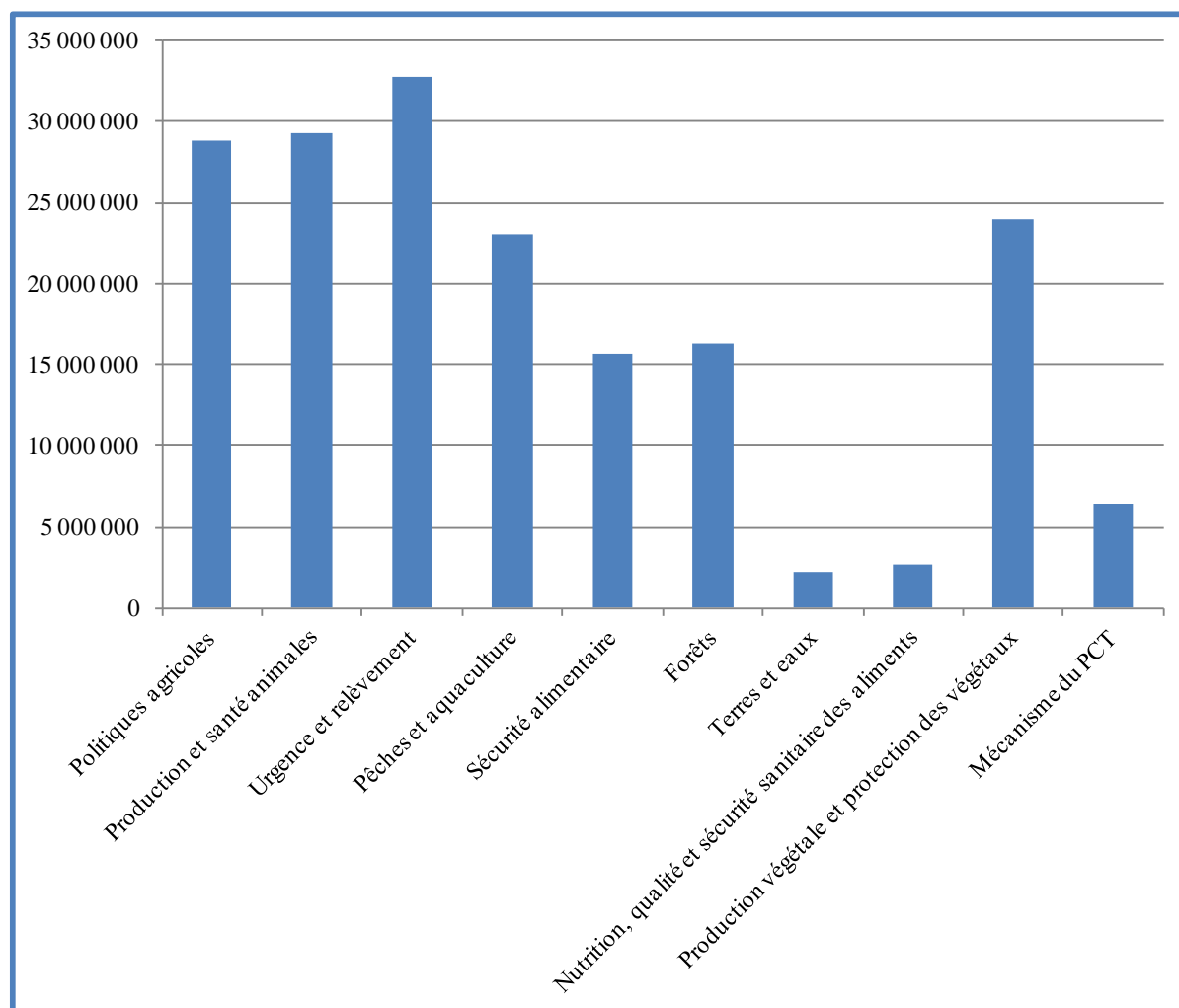
262. Dans les pays couverts par REU et SEU, la situation était plus complexe, notamment si on l'examinait sur une durée plus longue, par exemple depuis 2000. Le montant des fonds alloués entre janvier 2000 et décembre 2003 aux projets nationaux dans ces pays était de 49,7 millions d'USD, sur lesquels 46 millions d'USD étaient consacrés aux interventions d'urgence. Les Balkans occidentaux et le Kosovo en particulier, qui bénéficiaient d'un appui direct de REU au Siège, ont reçu la plus grande partie de ces fonds. Pendant cette période, les principaux bailleurs de fonds ont été la FAO, les Pays-Bas et le Luxembourg. Entre janvier 2004 et avril 2006, le montant des fonds alloués aux projets nationaux de 16 pays était de 36,4 millions d'USD, et 13 pour cent de ce montant était destiné à des interventions d'urgence. Depuis mai 2006, le montant total approuvé a été de 42,8 millions d'USD pour 11 pays et 44 pour cent de ce montant concernait des interventions d'urgence.

263. On constate donc que, sur la durée, le montant total des fonds alloués aux interventions de développement a augmenté, essentiellement par le biais des PCT de la FAO, et le programme de terrain s'est concentré sur un nombre réduit de pays. L'Arménie, la Croatie, la Géorgie, la Moldavie, la Fédération de Russie et l'Ukraine ont en particulier étoffé leurs portefeuilles de projets respectifs. Les projets d'urgence, dont le nombre a diminué progressivement et qui comprenaient de nombreux projets axés sur le développement approuvés jusqu'à la fin des années 2000, ont représenté un domaine d'activité important pour la FAO au niveau national dans la sous-région.

264. Le montant des fonds alloués par le biais des projets régionaux a été relativement stable, se situant entre 18 et 19 millions d'USD dans les deux périodes considérées. Le nombre de projets interrégionaux et mondiaux a baissé depuis mai 2006, notamment parce que les fonds attribués aux épizooties mondiales, par exemple la grippe aviaire hautement pathogène, sont en diminution.

265. Par secteur d'activité, la ventilation des ressources du programme de terrain attribuées aux projets nationaux et régionaux est présentée dans l'encadré 11 ci-dessous :

Encadré 11. Budget du programme de terrain de la FAO en Europe et en Asie centrale entre janvier 2004 et juin 2012, par secteur, projets nationaux et régionaux⁸⁹



Source: FPMIS, élaboré par l'équipe d'évaluation

266. Le secteur qui a absorbé le plus de fonds est celui de l'urgence et du relèvement, en raison notamment des conflits qui ont eu lieu en Asie centrale et dans les Balkans et, dans une moindre mesure, des catastrophes naturelles. La plupart des interventions étaient axées sur la distribution d'intrants pour l'élevage et l'agriculture. Quasiment tous les projets d'urgence ont été gérés à partir du Siège de la FAO, tant sur le plan de la conduite des opérations que de l'appui technique. Quelques projets nationaux ont été gérés par REU/SEU car il s'agissait pour la plupart d'initiatives de « relèvement et de reconstruction ».

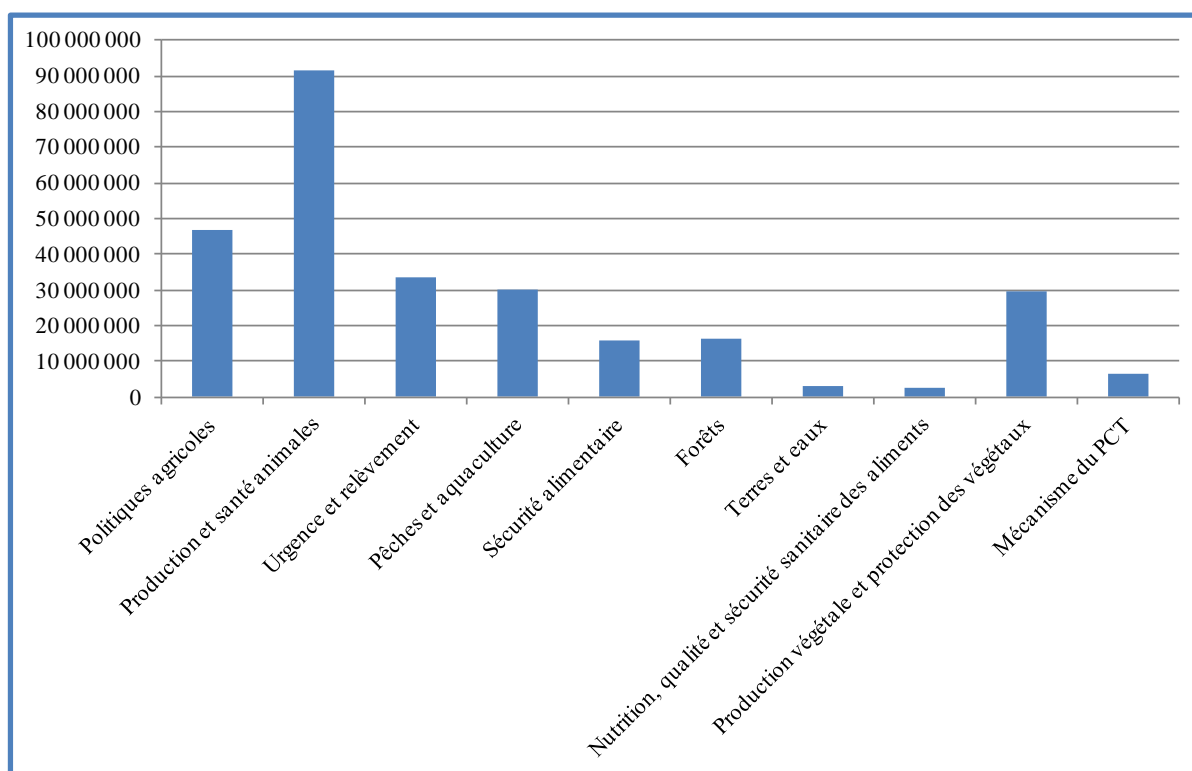
267. Deux secteurs, celui des « politiques agricoles », qui comprend des interventions dans les domaines des politiques agricoles et des systèmes d'information, du développement rural et agricole, de la commercialisation, du commerce et des statistiques agricoles, et celui intitulé « production et santé animales », ont reçu des montants analogues, même si pour ce

⁸⁹ Le secteur des « politiques agricoles » comprend des interventions dans les domaines des politiques agricoles et des systèmes d'information, du développement rural et agricole, de la commercialisation, du commerce et des statistiques agricoles.

dernier, plus de la moitié des ressources étaient affectées aux interventions d'urgence axées sur les maladies animales transfrontières. Le secteur « pêches et aquaculture », qui compte un grand nombre d'initiatives dans la région Méditerranée, et le secteur « production végétale et protection des plantes » ont reçu des ressources d'un même ordre de grandeur. Les projets liés aux forêts et à la sécurité alimentaire étaient tous exécutés au niveau national, surtout au niveau des communautés.

268. Lorsque l'analyse sectorielle tenait compte des projets interrégionaux et mondiaux, le classement relatif changeait dans une certaine mesure, comme le montre l'encadré 12 ci-dessous. En effet, le secteur « production et santé animale » passait au premier rang car il englobait les interventions visant à maîtriser les épizooties mondiales, par exemple la grippe aviaire hautement pathogène. Le secteur « politiques agricoles » conservait son deuxième rang, car un certain nombre de projets mondiaux financés par la CE étaient exécutés dans la région mais continuaient d'être intégrés dans une « approche mondiale ».

Encadré 12. Budget du programme de terrain de la FAO en Europe et en Asie centrale entre janvier 2004 et juin 2012, par secteur, tous projets confondus⁹⁰



Source: FPMIS, élaboré par l'équipe d'évaluation

269. Il convient également de faire quelques observations sur les secteurs qui reçoivent le moins de ressources: dans les secteurs « terres, eaux » et « nutrition, qualité et sécurité sanitaire des aliments », jusqu'à la fin des années 2000, toutes les initiatives ont été financées

⁹⁰ Le secteur des « politiques agricoles » comprend des interventions dans les domaines des politiques agricoles et des systèmes d'information, du développement rural et agricole, de la commercialisation, du commerce et des statistiques agricoles.

par la FAO par le biais des mécanismes du PCT. Ce n'est qu'au cours des dernières années que les projets ont été financés par des fonds fiduciaires et des programmes conjoints des Nations Unies. Il conviendra d'élaborer des stratégies de mobilisation de ressources adaptées à ces deux secteurs compte tenu de leur importance pour de nombreux pays de la région.

270. L'équipe d'évaluation a analysé en détail la manière dont la gestion des portefeuilles de projets respectait la politique de décentralisation de la FAO, notamment en ce qui concerne la responsabilité de l'unité technique chef de file ou du fonctionnaire technique principal dans la conduite des projets nationaux et régionaux. Par définition, les projets interrégionaux et mondiaux, par exemple tous les projets liés aux ravageurs et aux maladies animales transfrontières, étaient gérés, par défaut, par le Siège. Compte tenu de ses vastes compétences techniques, le Siège était également mieux placé pour gérer les projets nationaux et sous-régionaux ponctuels, comme cela a été le cas pour les systèmes d'information relatifs à la sécurité alimentaire.

271. La responsabilité opérationnelle des pays couverts par SEU/REU incombait pour l'essentiel à ces deux bureaux, qui géraient des projets représentant 67 pour cent des budgets alloués, notamment tous les projets nationaux et régionaux exécutés dans les pays relevant de leur mandat depuis 2005⁹¹. En revanche, la responsabilité de l'équipe technique chef de file et du fonctionnaire technique principal relevait en grande partie du Siège, dans la mesure où REU et SEU n'étaient responsables, respectivement, que de 10 et 17 pour cent du budget de ces projets. La tendance est cependant de confier davantage de responsabilités à SEU et REU en matière de conduite d'opérations. Au moins trois facteurs expliquent cette évolution: i) une augmentation des effectifs des bureaux décentralisés depuis 2007, ii) la mise en œuvre progressive de la « politique de subsidiarité » en matière d'exécution de projets, et iii), les efforts déployés par les bureaux décentralisés pour gérer les projets relevant de leur mandat, ainsi que le renforcement de leurs capacités et de leur crédibilité.

272. Une situation analogue a été observée dans les pays couverts par SEC⁹², car la délégation des responsabilités opérationnelles aux bureaux décentralisés y était plus faible, à raison de 54 pour cent du budget. La part de responsabilité de l'unité technique chef de file était la même que dans les pays couverts par SEU/REU, sachant que les bureaux décentralisés étaient responsables de 9 pour cent du budget, mais elle était plus élevée en ce qui concerne les responsabilités du fonctionnaire technique principal, 23 pour cent du budget étant géré par les bureaux décentralisés.

273. Dans une certaine mesure, l'origine des fonds peut avoir eu une incidence sur l'attribution des responsabilités en matière de gestion de projet. Le fonctionnaire technique principal chargé des initiatives financées par des partenaires fournisseurs de ressources travaillait dans les bureaux décentralisés dans 27 pour cent des cas, et dans 34 pour cent des cas, pour des PCT financés par la FAO. Il est peut-être plus facile pour les principaux

⁹¹ Un petit nombre d'initiatives régionales en matière de pêches en Méditerranée ont été gérées à partir du Siège.

⁹² Dans le cas des pays couverts par SEC, jusqu'en avril 2006, les bureaux décentralisés mandatés étaient le Bureau régional pour l'Europe (REU), le Bureau sous-régional pour l'Europe centrale et orientale (SEU) et le Bureau régional pour le Moyen-Orient (RNE) ; dans la présente analyse, ces bureaux ont été assimilés au Bureau sous-régional pour l'Asie centrale (SEC).

bailleurs de fonds de la région, à savoir la CE, l'Italie et la Suède, de négocier des projets directement avec la FAO à Rome, où siègent leurs Représentants permanents, qu'avec un bureau décentralisé.

274. Cependant, les motifs pour lesquels les projets étaient « conservés » au Siège, étaient notamment l'éventail limité des compétences et le manque de ressources humaines dans les bureaux SEU/REU et SEC. Les domaines de spécialisation suivants n'étaient pas couverts dans les bureaux précités: politique de sécurité alimentaire, changement climatique et gestion des ressources naturelles, ressources génétiques animales, certains aspects de la santé animale et de l'irrigation, pesticides périmés. En ce qui concerne la parité hommes-femmes et l'inclusion sociale, une équipe chargée de cette question est opérationnelle depuis 2010 dans le bureau REU, mais le poste de fonctionnaire principal spécialiste de la parité hommes-femmes prévu dans la réponse de la Direction à l'Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de parité et de développement était encore vacant.

275. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé de données prouvant que des projets qui pourraient être gérés par les bureaux SEU/REU ou SEC disposant des ressources humaines et des capacités techniques adéquates étaient « conservés » au Siège. Des fonctionnaires des bureaux SEU/REU ont indiqué que certains désaccords existaient avec le Siège sur la nature des tâches que devrait accomplir le fonctionnaire technique principal, tout en expliquant que les charges de travail assez lourdes ne laisseraient pas beaucoup de place à de nouvelles responsabilités en matière d'appui aux projets. En l'absence de systèmes précis de mesure du temps de travail, aucun autre type d'analyse n'a pu être effectué.

276. Lorsque les fonctionnaires des bureaux décentralisés n'avaient ni le temps ni les compétences pour des interventions spécifiques, une solution possible pour affecter un fonctionnaire technique principal à un bureau décentralisé était d'inscrire un directeur de projet à temps plein au budget du projet. Cet artifice a été utilisé dans le domaine des pesticides périmés: un projet négocié avec le Siège a été attribué au bureau SEU/REU parce que des crédits étaient disponibles pour un directeur de projet à temps plein affecté à REU. En l'absence de crédits spécifiques, l'unité technique chef de file n'aurait pas pu affecter un de ses fonctionnaires techniques à l'un ou l'autre des bureaux décentralisés, car d'autres postes auraient nécessité d'être affectés au Siège. En conséquence, lorsque des projets plus petits n'avaient pas suffisamment de ressources pour que des directeurs à temps plein et des fonctionnaires spécialisés soient affectés à l'un des bureaux décentralisés régionaux, la seule solution possible était de conserver la responsabilité au Siège, qu'il s'agisse de l'unité technique chef de file ou du fonctionnaire technique principal. Cet aspect est examiné d'une manière plus approfondie à la section 10.1.2.

277. L'équipe d'évaluation a également examiné 20 projets récents ou en cours, qui sont exécutés et appuyés sur le plan technique par le Siège et les bureaux REU et SEC, afin d'évaluer l'efficacité de la FAO pour les mettre en œuvre. L'analyse s'est concentrée principalement sur les délais des actions et mesures opérationnelles, y compris le suivi des demandes du Gouvernement, les approbations, les missions et les ateliers de lancement des projets, ainsi que l'exhaustivité et la transparence des informations dont pouvaient disposer les utilisateurs internes de la FAO. Sur un barème de six points, la notation moyenne était de 3,7, ce qui n'était pas entièrement satisfaisant. Cinq projets ont été considérés comme « bons » ou « excellents », six « satisfaisants », six « non satisfaisants » et quatre « médiocres ». Les motifs pour lesquels les projets étaient non satisfaisants ou médiocres étaient premièrement la durée excessive et injustifiée des délais d'approbation et d'exécution,

et deuxièmement le nombre réduit de documents permettant de comprendre les progrès accomplis, les problèmes rencontrés, les réalisations achevées et les résultats obtenus. Aucune combinaison spécifique de responsabilités en matière opérationnelle et d'appui technique n'a eu d'incidence sur la qualité de l'exécution, tout comme la portée géographique des projets. Certains pays d'Asie centrale ont semblé approuver les projets régionaux moins rapidement que d'autres, mais les informations se trouvant dans FPMIS à ce sujet étaient très incomplètes à cet égard. Pour autant, l'équipe d'évaluation a noté que les processus d'approbation des projets étaient plus rapides lorsqu'un Représentant de la FAO était en poste.

278. En conclusion, l'analyse des ressources du programme de terrain a fait ressortir ce qui suit :

- le rôle joué par SEU/REU et SEC dans la gestion du programme de terrain était essentiellement de nature opérationnelle;
- la contribution technique de SEU/REU et SEC au programme de terrain était limitée par le nombre et l'éventail des compétences des fonctionnaires techniques œuvrant dans tous les bureaux décentralisés, et par l'importance des fonds affectés aux projets interrégionaux et mondiaux ;
- la mise en place de SEC a eu une forte incidence sur l'ampleur du programme de terrain destiné à l'Azerbaïdjan et aux pays d'Asie centrale ; cela s'explique probablement par le fait que le bureau sous-régional a permis de faire mieux connaître la sous-région au Secrétariat de la FAO et aux partenaires fournisseurs de ressources désireux de travailler dans la région par l'intermédiaire de la FAO;
- comme SEU était déjà localisé à Budapest, le transfert de REU dans cette ville n'a pas eu d'incidence importante sur la visibilité de la FAO dans la région sur le plan de l'exécution; dans les pays relevant du « binôme SEU/REU », on note une augmentation du montant total des ressources disponibles pour les interventions de développement, notamment par le biais des PCT de la FAO, et le programme de terrain s'est concentré sur un nombre réduit de pays ; les principaux facteurs jouant sur la taille du programme de terrain ont été le financement des interventions d'urgence, l'adhésion d'un certain nombre de pays à l'UE et l'évolution de leurs besoins d'appui fourni par la FAO ;
- en ce qui concerne la gestion du programme de terrain, des problèmes peuvent survenir à tous les niveaux ; l'affectation d'un fonctionnaire technique principal à un bureau décentralisé ou au Siège n'a pas semblé avoir d'incidence sur l'efficacité globale des projets ; comme on le verra plus loin dans le présent rapport (voir la section 10.1), d'autres facteurs ont une incidence encore plus grande sur l'efficacité et l'efficacité du programme de terrain, notamment la présence d'un bureau de la FAO.

6.3 Ressources humaines de la FAO en Europe et Asie centrale

279. La présente section analyse la taille et le profil de l'ensemble des effectifs de la FAO en Europe et Asie centrale, c'est-à-dire les postes financés par le Programme ordinaire ainsi que les consultants recrutés dans le cadre de contrats divers et qui, comme c'est le cas dans toute l'Organisation, effectuent une partie importante du travail, y compris des tâches administratives, opérationnelles et techniques.

6.3.1 Profils et éventail des compétences des fonctionnaires financés par le Programme ordinaire

280. Au cours de la période d'évaluation, le nombre de postes financés par le PTB et affectés à REU, SEU et SEC a augmenté, notamment pour deux raisons : le transfert de REU de Rome à Budapest en 2007 et l'ouverture de SEC la même année. Ces changements se sont traduits par une forte augmentation des postes dans toutes les catégories, du PTB 2004-05 au PTB 2006-07. En novembre 2012, on comptait 71 postes financés par le Programme ordinaire et affectés à la région, y compris pour les bureaux de pays. Sur ces 71 postes, huit n'étaient pas pourvus, et ce constat concerne surtout SEC. On trouvera dans l'encadré 13 ci-dessous une ventilation détaillée des postes affectés à REU, SEU et SEC (à l'exclusion des bureaux de pays), par catégorie de personnel et exercice biennal.

Encadré 13. Postes financés par le Programme ordinaire et affectés aux bureaux sous-régionaux et régionaux pour l'Europe et l'Asie centrale, de 2004 à aujourd'hui

Catégorie de personnel	2004/05			2006/07			2008/09			2010/11			2012/13		
	P	GS	N	P	G	N	P	G	N	P	G	N	P	G	N
REU	10	6	s/o	9	6	s/o	11	14	2	12	15	1	12	16	1
SEU	9	8	s/o	7	8	s/o	7	5	1	7	5	1	8	4	1
SEC ⁹³	s/o	s/o	s/o	9	13	3	8	6	3	8	6	2	8	8	2
Total	19	14	0	25	27	3	26	25	6	27	26	4	28	28	4
Total général	33			55			57			57			60		

Source: Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources de la FAO ; plan stratégique élaboré par OED; P=fonctionnaires du cadre organique; GS= services généraux; N=ressources hors personnel, s/o= sans objet

281. La plupart des secteurs techniques dans lesquels l'Organisation intervient comptaient un fonctionnaire affecté soit à REU soit à SEC, à une exception près, le domaine des « investissements », pour lequel les deux postes étaient vacants. Cependant, les intitulés de poste dans les bureaux sous-régionaux et régionaux étaient d'une nature plus générale et liés aux unités techniques chef de file d'origine. Afin d'analyser l'éventail des compétences disponibles dans la région, l'équipe d'évaluation a examiné, à chaque fois que cela a été possible, les compétences de chaque fonctionnaire. L'encadré 14 donne la liste des secteurs de compétences du personnel.

⁹³ REU et SEU ont été fusionnés en janvier 2012 mais par souci de continuité (et puisque le PTB conserve la distinction), ils sont présentés séparément dans ce tableau.

Encadré 14. Fonctionnaires financés par le Programme ordinaire et affectés à REU et SEC (novembre 2012), par domaine d'activité

Domaines d'activité	Fonctionnaires affectés à REU (avec leur spécialité le cas échéant)	Fonctionnaires affectés à SEC (avec leur spécialité le cas échéant)
<i>Administration</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Administrateur •Fonctionnaire chargé des finances et de l'administration (national) •Trois agents administratifs 	<ul style="list-style-type: none"> •Administrateur •Administrateur (national) •Trois agents administratifs/commis
<i>Développement de l'agro-industrie et des entreprises</i>	Fonctionnaire chargé du développement de l'agro-industrie et des entreprises	s/o
<i>Recherche agricole et biotechnologies</i>	Fonctionnaire chargé de la recherche et des biotechnologies	s/o
<i>Programme de terrain (opérations)</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Fonctionnaire principal chargé du Programme de terrain •Fonctionnaire chargé du Programme de terrain •Fonctionnaire chargé du Programme (PCT) •Fonctionnaire chargé de l'appui au programme de terrain et de son suivi (national) •Six commis au programme 	<ul style="list-style-type: none"> •Vacant •Fonctionnaire chargé de l'appui au programme de terrain et de son suivi (national) •Deux commis au programme
<i>Pêches et aquaculture</i>	Spécialiste des pêches en eau douce et de l'aquaculture	Vacant
<i>Sécurité sanitaire des aliments et protection du consommateur</i>	Fonctionnaire chargé de la sécurité sanitaire des aliments et de la nutrition	s/o
<i>Forêts</i>	Forestier	Vacant
Domaines d'activité	Fonctionnaires affectés à REU (avec leur spécialité le cas échéant)	Fonctionnaires affectés à SEC (avec leur spécialité le cas échéant)
<i>Technologies de l'information et des communications</i>	Spécialiste des TIC	Spécialiste des TIC (national)
<i>Partage d'informations et de connaissances</i>	Vacant (depuis juillet 2012)	s/o
<i>Investissements</i>	Vacant	Vacant
<i>Élevage</i>	Fonctionnaire chargé de la santé animale	Fonctionnaire chargé de la production animale
<i>Ressources naturelles (terres et eau)</i>	Fonctionnaire chargé des régimes fonciers et du développement rural	Fonctionnaire chargé de la gestion des eaux
<i>Production végétale et protection des végétaux</i>	Fonctionnaire chargé de la production végétale et de la protection des végétaux	Fonctionnaire chargé de la production végétale et de la protection des végétaux
<i>Politiques</i>	Fonctionnaire principal chargé des politiques	Fonctionnaire principal chargé des politiques
<i>Statistiques</i>	Statisticien	s/o
<i>Commerce et marchés</i>	Économiste spécialiste du commerce et des marchés	s/o
<i>Autres</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Commis aux ressources humaines •Commis à la gestion des ressources humaines •Cinq dactylographes et agents administratifs •Deux secrétaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Secrétaire

Source: Système COIN, élaboré par l'équipe d'évaluation

282. Dans son message sur l'éventail des compétences et l'expertise, l'Organisation a insisté sur l'importance de la flexibilité pour fournir le meilleur service d'appui à la région. Les deux documents présentés à la vingt-huitième Conférence régionale pour l'Europe et au Conseil en 2012 indiquaient qu'une plus grande flexibilité était nécessaire pour améliorer l'exécution des projets au niveau des pays. Le document présenté à la Conférence régionale pour l'Europe reconnaissait que l'ajustement des priorités imposait de corriger l'éventail des compétences et déclarait que ce travail faisait l'objet d'un examen régulier. Dans le passé, ces ajustements étaient plus opportunistes que proactifs. En novembre 2012, on comptait sept postes vacants pour les deux bureaux décentralisés, car le poste supplémentaire susmentionné était un poste affecté à une Représentation de la FAO. Sachant que l'alignement des compétences sur les priorités faisait partie du message officiel sur la décentralisation, il sera opportun de prendre en compte les priorités recensées pour la région dans les profils professionnels des futurs fonctionnaires (voir la section 7.2 ci-dessous).

283. Des ressources humaines en personnel et hors personnel basées au Siège travaillaient dans divers secteurs techniques de la région. L'équipe d'évaluation n'ayant pas pu obtenir un tableau complet des ressources humaines hors personnel, l'analyse qui suit ne fait pas de différences entre ces deux types de ressources. Grâce à une analyse du programme de terrain et à des entretiens avec les parties prenantes à tous les niveaux, l'équipe d'évaluation a comptabilisé plus de 120 personnes, dont certaines sont parties à la retraite depuis, qui travaillaient pour la région à partir du Siège au cours de la période examinée.

284. Près de la moitié des spécialistes du Siège qui travaillaient pour la région venaient des divisions suivantes :Forêts, Production végétale et protection de plantes, Production et santé animales. Près d'un quart des spécialistes du Siège venait des divisions suivantes :Terres et eaux, Pêches et aquaculture, Économie du développement agricole, Appui à l'élaboration de programmes. Les autres divisions comptant des fonctionnaires travaillant en Europe et en Asie centrale étaient les suivantes : Connaissances et vulgarisation, Nutrition et protection des consommateurs, Infrastructures rurales et agro-industries, Régimes fonciers, Investissements, Statistiques et Questions juridiques. Malgré de légères variations observées sur la durée, tous les départements techniques comptaient un fonctionnaire technique affecté à REU ou SEC au cours de la période examinée, à l'exception de la Sous-Division droit et développement, qui n'avait aucun fonctionnaire détaché dans une région. Cependant, compte tenu de l'ampleur du travail dans chaque division, on constatait que le Siège devait encore fournir des ressources techniques pour répondre aux besoins des Membres. Ce que cela signifiait pour la gestion du programme de travail a été examiné à la Section 6.2 ci-dessus.

285. En novembre 2012, six bureaux de pays étaient financés par des ressources du Programme de travail : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kirghizistan, le Tadjikistan et la Turquie. On notait de légères variations dans la structure de ces bureaux, mais la composition commune était la suivante : un assistant du Représentant de la FAO (Programme) de grade N-1 à N-3 et un commis au programme ou un agent administratif de grade G-5. La Géorgie était le seul bureau sans chauffeur financé par le Programme ordinaire, et la Représentation de la FAO en Turquie comptait un poste supplémentaire de commis au programme de grade G-4.

286. Les profils des assistants des Représentants de la FAO étaient très différents. On notait également des variations importantes entre les bureaux de pays, et sur la durée, en ce

qui concerne la taille des équipes y travaillant. Tous les effectifs autres que ceux qui ont été examinés jusqu'ici étaient des ressources humaines hors personnel (voir ci-dessous).

287. REU et SEC ont tous deux accueilli des fonctionnaires dont les postes n'étaient pas financés par le Programme ordinaire ou étaient financés par d'autres départements, notamment: des conseillers techniques principaux pour des projets régionaux plus importants, ainsi que des postes financés par le biais de programmes de partenariat tels que le programme d'administrateurs auxiliaires et de cadres associés, ou le programme de jeunes cadres. Ces personnes ne figurent pas officiellement dans les listes de compétences, mais elles ont néanmoins fourni une expertise technique supplémentaire à la région.

288. On notera également que REU et SEC ont bénéficié d'un certain nombre de postes financés par les gouvernements de Hongrie et de Turquie au titre de l'accord avec les pays hôtes. En Hongrie, conformément à l'accord susmentionné, le gouvernement doit fournir quatre fonctionnaires d'appui et sept fonctionnaires techniques auxiliaires. La Turquie, quant à elle, doit fournir trois commis, trois secrétaires, un chauffeur, un réceptionniste et sept fonctionnaires techniques auxiliaires.

289. Les fonctionnaires techniques auxiliaires affectés à REU et SEC devaient travailler en étroite collaboration avec le fonctionnaire technique pertinent. Les secteurs étaient choisis par la FAO et le gouvernement concerné, ce qui a été le cas à des degrés divers. Pendant la période d'évaluation, par exemple, les fonctionnaires techniques auxiliaires, nouveaux ou anciens, occupaient de facto le poste concernant deux domaines techniques de SEC. L'équipe d'évaluation n'a pas pu évaluer les variations sur la durée du nombre et des profils techniques des fonctionnaires techniques auxiliaires.

6.3.2 Ressources humaines hors personnel

290. De nombreuses personnes qui travaillent pour la FAO sont classées dans la catégorie des ressources humaines hors personnel, qui comprend de très nombreux types de contrat, notamment les accords de services personnels, le personnel national chargé des projets, etc. et ce groupe est hétérogène par nature. Les ressources humaines hors personnel peuvent aussi servir à pourvoir des postes de type fonctionnaires à tous les niveaux de l'Organisation.

291. Durant la période d'évaluation, REU, SEU et SEC ont compté au total 2407 personnes de la catégorie des ressources hors personnel, dont 55% étaient recrutées par REU, 20% par SEU et 25% par SEC. Tous les recrutements au niveau national ont été effectués par l'intermédiaire de REU, SEU et SEC. L'équipe d'évaluation a également examiné la nationalité des personnes recrutées en les regroupant comme suit : Pays couverts par SEU et SEC⁹⁴; autres pays de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange; autres régions. Comme le montre l'encadré 15 ci-dessous, la plupart des personnes classées dans la catégorie des ressources humaines hors personnel et travaillant dans la région venaient des sous-régions couvertes par SEU et SEC.

⁹⁴ Ce groupe comprend des ressortissants des pays suivants: Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Géorgie, Hongrie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lituanie, Ex-République yougoslave de Macédoine, Moldavie, Monténégro, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine et Ouzbékistan.

Encadré 15. Nationalités des personnes relevant des ressources humaines hors personnel et recrutées par les bureaux décentralisés de la région Europe et Asie centrale

Bureau décentralisé recruteur	Ressources humaines hors personnel provenant des pays couverts par SEU/SEC	Ressources humaines hors personnel provenant d'autres pays de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange ⁹⁵	Ressources humaines hors personnel provenant d'autres régions ⁹⁶
<i>REU</i>	49%	39%	12%
<i>SEU</i>	63%	24%	14%
<i>SEC</i>	73%	15%	12%
Total	58%	30%	12%

Source: REU-SEC, élaboré par l'équipe d'évaluation.

292. En outre, 37 pour cent des personnes appartenant à la catégorie des ressources humaines hors personnel et recrutées par les bureaux décentralisés de la région possédaient des contrats nationaux⁹⁷ et 91% d'entre elles étaient des ressortissants du même pays. Parmi les 63 pour cent restants de personnes qui avaient été recrutées au titre de contrats « autres que nationaux », c'est-à-dire des consultants recrutés sur le plan international, 38 pour cent provenaient de pays couverts par SEU et SEC, 46 pour cent de pays de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange et 15 pour cent d'autres régions.

6.3.3 Point sur la situation en novembre 2012

293. L'équipe d'évaluation a voulu faire un point sur la composition des personnes travaillant dans la région à un moment donné⁹⁸. La période choisie était novembre 2012 : à ce moment-là, 301 personnes travaillaient pour la FAO dans la région Europe et Asie centrale. Sur ce nombre, 63 occupaient des postes inscrits au PTB et financés par le Programme ordinaire. Les personnes relevant de la catégorie des ressources humaines hors personnel étaient celles ayant un type de contrat décrit dans la section ci-dessus. D'autres avaient des contrats de type administrateurs auxiliaires/cadres associés et jeunes cadres, ou occupaient des postes financés par le pays. D'autres enfin étaient actuellement en place, détachées ou payées par les gouvernements de Hongrie et de Turquie, ou étaient des correspondants nationaux. L'encadré 16 récapitule les chiffres arrêtés en novembre 2012.

⁹⁵ Ce groupe comprend des ressortissants des pays suivants: Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Gibraltar, Grèce, Irlande, Italie, Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

⁹⁶ Ce groupe comprend des ressortissants des pays suivants: Afghanistan, Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Cuba, Égypte, États-Unis, Ghana, Inde, Iran, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Népal, Nouvelle-Zélande, Philippines, Sénégal, Sri Lanka, Syrie, République de Corée, Uruguay et Zimbabwe.

⁹⁷ Personnel national des projets et PSA.NAT.

⁹⁸ Les personnes étudiées étaient des personnes ayant un type quelconque de contrat en cours à compter du 15 novembre 2012 tel qu'indiqué dans le système COIN. Les chiffres comprennent en outre sept correspondants nationaux (comptabilisés ici comme des personnes détachées ou payées par un gouvernement). Le personnel fourni dans le cadre des accords signés avec les pays hôtes et affecté à REU et SEC est comptabilisé comme détaché ou payées par un gouvernement. Les rapports ont été générés dans le système COIN le 9 novembre (rapports sur la dotation en personnel de la FAO) et le 15 novembre (COIN_Countries & Offices_Staff_FAO Staff Distribution_Europe).

Encadré 16. Personnel employé par la FAO en Europe et Asie centrale en novembre 2012

Localisation	Postes financés par le Programme ordinaire	Ressources humaines hors personnel	Autres postes	Détachés/payés par un gouvernement
<i>REU</i>	36	7	3	10
<i>SEC</i>	13	29		5
<i>Pays</i>	14	171	9	7
Total	63	207	9	22

Source: COIN et REU, élaboré par l'équipe d'évaluation

294. Le point sur la situation montre qu'à un moment donné, les effectifs de la FAO les plus nombreux relevaient de la catégorie des ressources humaines hors personnel, même si des différences existaient entre les bureaux décentralisés. REU comptait cinq fonctionnaires financés par le Programme ordinaire pour chaque personne de la catégorie des ressources humaines hors personnel. Au niveau du pays, le ratio personnel financé par le Programme ordinaire/ressources humaines hors personnel était encore plus en faveur de ces dernières, ce qui n'est pas une surprise dans la mesure où les projets ne peuvent recruter que ce type de personnel.

6.3.4 Utilisation du temps de travail du personnel

295. L'équipe d'évaluation a demandé au personnel de la FAO, par le biais de questionnaires et d'entretiens, d'indiquer comment ils répartissaient leur temps de travail avant et après 2010. Les trois principaux domaines de travail sont présentés dans l'encadré 17.

Encadré 17. Définition donnée par l'équipe d'évaluation des principaux domaines de travail de la FAO

Le travail technique consiste à fournir une aide technique, politique, normative et méthodologique, ainsi que des avis et/ou des orientations, afin d'exécuter les fonctions essentielles de la FAO, en utilisant toutes les sources de financement. *(Dans le cas des bureaux de pays, cela comprend la fonction du Programme).*

Le travail opérationnel concerne la mise en œuvre et la gestion des activités (financées par des crédits, toutes sources confondues) compte tenu des orientations et des validations de la fonction technique et en coordination avec la fonction d'administration.

Le travail administratif consiste à aider les bureaux en ce qui concerne les activités liées à l'administration, aux ressources humaines, aux achats, au budget, aux finances et au fonctionnement courant. Il comprend le suivi de l'exécution du budget, la production de rapports d'activité et d'états financiers, la fourniture d'avis, et la fourniture d'une aide aux groupes opérationnels et techniques afin de les soulager dans leurs fonctions.

Source: Questionnaire d'évaluation pour le personnel.

296. Globalement, on constate que la charge de travail des fonctionnaires a augmenté dans tous les domaines. Les fonctions opérationnelles et administratives ont augmenté dans les bureaux décentralisés suite aux nouvelles responsabilités qui leur ont été déléguées, ce qui s'est traduit par un accroissement de la charge de travail des fonctionnaires dans ces domaines. L'équipe d'évaluation a cependant constaté que les procédures administratives sont devenues plus compliquées et ont entraîné un surcroît de travail pour les fonctionnaires techniques.

297. Les fonctionnaires opérationnels et administratifs qui avaient travaillé pour la FAO avant 2010 n'ont pas constaté une augmentation de la part du travail administratif qu'ils

accomplissaient. Les fonctionnaires techniques, quant à eux, ont noté une augmentation de leur part de travail consacrée aux questions administratives. En outre, un tiers des fonctionnaires techniques ayant répondu au questionnaire et qui avaient travaillé pour la FAO avant 2010 déclaraient qu'ils consacraient une part considérable (25 pour cent) de leur temps à s'occuper de questions administratives. Les motifs expliquant les changements dans l'utilisation du temps de travail étaient divers : changement de poste, nouvelles affectations et renforcement de différentes unités au sein des bureaux décentralisés.

298. Lorsque l'équipe d'évaluation a demandé aux fonctionnaires s'il ne vaudrait pas mieux affecter certaines de leurs fonctions actuelles à des fonctionnaires ayant d'autres rôles, 36 pour cent ont répondu non et un pourcentage équivalent ne savait pas ou n'a pas répondu. Tant au Siège que dans les bureaux décentralisés, les deux tiers des personnes interrogées ont répondu « non », « je ne sais pas » ou n'ont pas répondu. Cependant, les fonctionnaires techniques, tous lieux d'affectation confondus, ainsi que les fonctionnaires chargés des opérations dans les bureaux décentralisés, estiment que certaines de leurs tâches seraient mieux accomplies par d'autres fonctionnaires. Aucun fonctionnaire du groupe administratif n'a estimé qu'il vaudrait mieux affecter certaines de leurs fonctions actuelles à d'autres fonctionnaires.

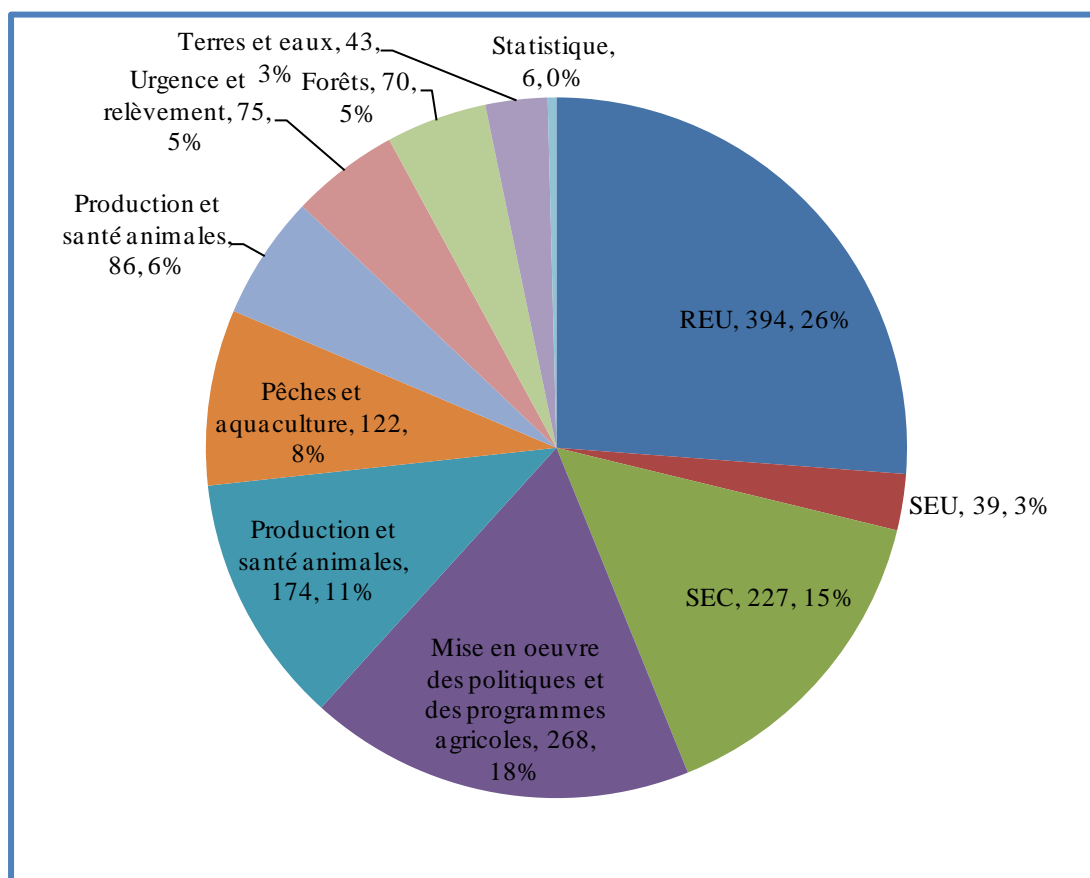
6.3.5 Missions en Europe et en Asie centrale

299. L'équipe d'évaluation a essayé de mesurer les types et les motifs des voyages de service dans la région, afin de disposer d'une nouvelle source d'informations sur la répartition des tâches et de mieux savoir « qui fait quoi » dans la région. On trouvera l'analyse détaillée à l'annexe 9⁹⁹.

300. Au total, 1 429 missions ont été effectuées par les fonctionnaires de la FAO et les consultants dans les États Membres bénéficiaires de l'appui de l'Organisation en Europe et en Asie centrale, entre janvier 2008 et décembre 2011. Comme le montre l'encadré 18 ci-dessous, REU et SEU ont conduit sur le terrain 31 pour cent d'entre elles (435), et SEC 16 pour cent (227). En ce qui concerne les domaines de travail, 18 des missions étaient liées à la mise en œuvre des programmes et des politiques agricoles et 11 pour cent à la production et la santé animales. Pour simplifier l'analyse des données, le secteur « mise en œuvre des programmes et des politiques agricoles » englobait toutes les missions conduites par le Département du développement économique et social – à l'exclusion de la Division de la statistique – et le Département de la coopération technique.

⁹⁹ La présente analyse est fondée sur des données qui manquent de précision et de fiabilité. Elle devra donc être considérée comme une analyse des tendances et non une analyse des valeurs absolues.

Encadré 18. Voyages effectués par les fonctionnaires de la FAO et les consultants, par secteur et par département/bureau entre janvier 2008 et décembre 2011



Source: COIN, élaboré par l'équipe d'évaluation

301. L'équipe d'évaluation a constaté que les données disponibles pour déterminer le statut des voyageurs dans le système COIN n'étaient pas totalement fiables ; par exemple, certains fonctionnaires financés par le Programme ordinaire avaient été enregistrés dans le système comme « consultants ». Il apparaît néanmoins que la plupart des voyages de service semblent avoir été effectués par des consultants en ce qui concerne le Siège, SEU et SEC. Pour ce qui est de REU, la plupart des missions étaient conduites par des fonctionnaires. Ces résultats ne sont pas surprenants compte tenu du ratio fonctionnaires/ressources humaines hors personnel de ces deux bureaux (voir la section 6.3.3).

302. Les voyages liés à des projets représentaient 39 pour cent des missions des fonctionnaires et des consultants du Siège et des bureaux décentralisés. Les voyages liés à des événements (conférences, séminaires, forums, etc.) axés sur le partage de connaissances et la formation de réseaux, ainsi qu'à des événements visant à renforcer les capacités (ateliers, formations et voyages d'étude) représentaient respectivement 18 et 15 pour cent des missions des fonctionnaires et des consultants du Siège et des bureaux décentralisés conduites dans la région.

6.3.6 Conclusions

303. Le nombre de fonctionnaires de la FAO en Europe et Asie centrale a beaucoup augmenté depuis 2007 pour étoffer les effectifs du nouveau Bureau sous-régional pour l'Asie centrale et renforcer REU lorsqu'il a été transféré à Budapest. En conséquence,

l'accroissement de la visibilité du travail de l'Organisation dans la région depuis 2007 a été le fruit d'un « cercle vertueux »: des effectifs et des bureaux plus nombreux, un accroissement du volume de travail par le biais du Programme ordinaire, davantage d'initiatives financées à titre volontaire, une augmentation des effectifs, etc.

304. Les fonctionnaires de la FAO – tous types confondus – travaillent désormais davantage qu'en 2010. Les nouvelles responsabilités déléguées aux bureaux décentralisés a augmenté la charge de travail et les procédures administratives sont devenues progressivement plus compliquées. La mise en service du Système mondial de gestion des ressources (voir la section 7.7.1) entraînera vraisemblablement une augmentation maximale du temps de travail des fonctionnaires de la fin de 2012 à la mi-2013.

305. En 2012, l'éventail des compétences techniques disponibles dans la région par le biais des ressources du Programme de travail ne permettait pas encore de répondre complètement aux besoins des États Membres dans la région. L'Organisation a compensé ce manque en s'appuyant sur des ressources humaines hors personnel, qui sont par définition plus flexibles, et en utilisant des compétences localisées au Siège.

306. Des données probantes ont montré que le travail de l'Organisation dans la région a été largement pris en charge par des ressources humaines hors personnel, dans tous les domaines d'activité. Des mesures adéquates devraient être prises pour accroître également la satisfaction professionnelle de ces effectifs, car une grande partie de l'image de l'Organisation et de la qualité de son travail repose sur leurs épaules. Cette question est analysée de manière plus approfondie à la section 7.5 ci-dessous.

7 Politiques relatives à la décentralisation en Europe et en Asie centrale

307. L'analyse de la mise en œuvre des politiques relatives à la décentralisation est un thème transversal de l'évaluation. La présente section examine certains aspects du processus de décentralisation, l'accent étant mis essentiellement (mais pas uniquement) sur la délégation de pouvoirs, en tant que telle et en relation avec la définition de priorités, la mobilisation des ressources, l'initiative « FAO unie », la gestion des ressources humaines, le renforcement des capacités du personnel et les services d'appui. Compte tenu du fait que la véritable « décentralisation » n'a pas eu lieu avant la mise en œuvre opérationnelle du Plan d'action immédiate, l'équipe d'évaluation a décidé de concentrer son analyse sur les changements qui se sont produits depuis 2010.

7.1 Délégation de pouvoirs

308. La délégation de pouvoirs est le fait de doter une personne jouant un rôle spécifique d'une « trousse opérationnelle » comprenant l'autonomie de décision, les ressources, les systèmes et les procédures qui lui permettront de s'acquitter de son mandat dans un contexte donné.

309. Depuis 2010, les bureaux régionaux de la FAO sont responsables de gérer la réponse de l'Organisation aux priorités régionales pour la sécurité alimentaire, l'agriculture et le développement rural en sélectionnant, en planifiant et en mettant en œuvre les activités de l'Organisation dans la région. Ils sont également chargés, depuis cette date, de superviser la gestion des Représentations de la FAO dans leurs régions respectives et de fournir un appui opérationnel et administratif au fonctionnement des bureaux de pays. Les représentants régionaux (Sous-Directeur général/Représentant régional) en sont venus à jouer un rôle de plus en plus important dans la définition des grandes orientations politiques de l'Organisation au travers de la préparation et de la gestion des conférences régionales, qui assurent la fonction d'organes directeurs de l'Organisation et rendent compte au Conseil et à la Conférence de la FAO.

310. Les observations recueillies lors des entrevues menées par l'équipe d'évaluation ont été corroborées et complétées par les réponses au questionnaire adressé au personnel de la FAO¹⁰⁰. La majorité des personnes interrogées estimaient que depuis 2010, la délégation de pouvoirs avait donné à REU, SEC et aux bureaux de pays dans la région davantage d'autonomie dans la planification et la programmation, l'utilisation des ressources financières et la définition, l'élaboration et la gestion des projets. Elles estimaient toutefois que la délégation de pouvoirs n'était pas suffisante pour leur permettre de mener à bien les tâches supplémentaires assignées aux différents niveaux de décentralisation dans la région. La gestion des ressources humaines et la lourdeur des procédures administratives, en particulier, ont été mentionnées comme des obstacles. Un peu moins de la moitié des personnes interrogées seulement ont indiqué que la délégation de pouvoirs avait donné aux bureaux davantage d'autonomie dans la gestion des ressources humaines.

¹⁰⁰ Voir l'annexe 8 pour le rapport intégral.

311. Globalement, les responsables et le personnel du Bureau régional et du Bureau sous-régional pour l'Europe et l'Asie centrale semblaient bénéficier d'une délégation de pouvoirs normale, qui couvrait leurs besoins dans le cadre opérationnel en vigueur, sauf en ce qui concerne l'accès aux systèmes de services d'appui à l'Organisation (voir section 7.7.1 ci-dessous). Ceci est également valable pour la Représentation de la FAO en Turquie. L'équipe d'évaluation a toutefois noté que des restrictions aux déplacements du Sous-Directeur général/Représentant régional entravaient la capacité du titulaire à établir un dialogue sur les politiques avec chacun des États Membres.

312. Les informations relatives à la délégation de pouvoirs fournies dans le Manuel pour la gestion des bureaux nationaux du Réseau d'information des bureaux de pays ont également été jugées utiles et claires. Elles devraient être intégrées dans un « dossier de la délégation de pouvoirs » destiné au personnel de la FAO en Europe et en Asie centrale, qui comprendrait en outre le cadre de référence, les rôles et responsabilités, des indications quant à la manière d'accéder aux différents types d'appui, etc. Ce dossier devrait être régulièrement mis à jour, en fonction des décisions de l'administration, afin de garantir l'exactitude des informations. Ceci semblait d'autant plus urgent au regard du déploiement imminent du Système mondial de gestion des ressources (SMGR): ce système, pour être totalement efficace, exigera un examen minutieux et une harmonisation des niveaux actuels de délégation nécessaires pour y accéder et l'administrer.

313. De manière générale, les pouvoirs délégués aux bureaux de pays de la région n'étaient pas suffisants pour leur permettre de travailler de manière efficace et productive, même si l'équipe d'évaluation a noté une différence sensible dans l'appui à « l'autonomisation » fourni par REU ou SEC sur le plan de l'approche du renforcement des capacités, tant individuelles que de l'Organisation, au niveau national. À titre d'exemple, les projets nationaux étaient généralement gérés par des « unités chargées des projets nationaux » composées d'un coordonnateur ou d'un responsable national et d'un commis aux finances, à l'administration et/ou aux opérations. Dans les pays couverts par SEC, ces unités de projet avaient été habilitées à s'assurer qu'autant de tâches que possible soient réalisées au plus près du terrain. Comme cela avait également été signalé dans une mission de suivi de la CE, l'équipe d'évaluation a noté que la gestion et le contrôle centralisés exercés par REU ou SEC avaient constitué un facteur aggravant dans un certain nombre de projets « problématiques ». La gestion exercée par les assistants aux projets nationaux était beaucoup plus active et efficace que celle du personnel chargé de l'administration et des opérations partout ailleurs.

314. Un obstacle supplémentaire à l'amélioration de l'efficacité des opérations au niveau national était l'absence, dans la plupart des bureaux de pays et au moment de la rédaction du présent rapport, d'une régie d'avances. Ce point a déjà été brièvement abordé plus haut. Les régies d'avances sont, depuis des années, un instrument qui ne peut être utilisé que par le personnel international du cadre organique. Il y a eu trois exceptions: la Géorgie et le Tadjikistan, où l'Assistant du Représentant de la FAO avait obtenu l'accès à une régie d'avances ouverte lorsque la Division des urgences et de la réhabilitation (TCE) était l'unité opérationnelle dans le pays; et l'Azerbaïdjan, où l'Assistant du Représentant de la FAO agissait sous la supervision étroite d'un Représentant de la FAO non-résident à accréditation multiple.

315. Ainsi, dans la grande majorité des pays d'Europe et d'Asie centrale dans lesquels elle avait des activités, la FAO ne pouvait « dépenser » que par l'intermédiaire d'un mécanisme de demande de service d'agent d'exécution/bordereau interservices, géré par le PNUD. Selon le

Barème universel des prix 2011 du PNUD, le coût moyen d'un service de traitement des paiements est de 27 USD. L'équipe d'évaluation a analysé un échantillon des dépenses de la FAO dans la région entre 2008 et 2011¹⁰¹. Le nombre annuel moyen de transactions était de 383, et le montant total dépensé était légèrement supérieur à 50 000 USD. Une tendance similaire a été enregistrée à partir du mois de septembre 2012.

316. Le recours au PNUD en tant qu'organisme payeur présente des inconvénients supplémentaires:

- la FAO dépend du bon vouloir de ses collègues du PNUD pour mener à bien les opérations requises; en général, les relations avec le PNUD sont excellentes, mais il se pourrait que ce ne soit pas toujours le cas;
- le traitement d'une demande de service d'agent d'exécution ou d'un bordereau interservices est long et fastidieux;
- l'enregistrement des dépenses effectives dans le système ORACLE de la FAO s'effectuait entre deux et six mois après le début de l'opération; entre temps, seuls les budgets fictifs pouvaient enregistrer ces dépenses, avec pour conséquence un suivi financier peu sûr des engagements susceptible d'entraîner un dépassement du budget;
- les assistants et le personnel en charge des projets nationaux de la FAO doivent retirer des espèces à la banque et déboursier des sommes qui peuvent dépasser les 10 000 USD sous leur propre responsabilité personnelle.

317. L'analyse des frais et de la surcharge de travail entraînés par l'absence d'une régie d'avances au niveau national a ainsi démontré qu'il s'agissait d'un coût supplémentaire et inutile pour la région et d'une source d'inefficacité dans la fourniture de services. La situation de la présence de la FAO en Europe et en Asie centrale appelle une révision de la politique de l'Organisation en matière de délégation de pouvoirs au personnel recruté sur le plan national, sous le niveau de supervision et de contrôle adéquat de leurs Représentants de la FAO à accréditation multiple respectifs. Cette délégation de pouvoirs doit inclure l'autorisation de gérer une régie d'avances de la FAO.

318. En conclusion, même si quelques lacunes subsistent, la délégation de pouvoirs au niveau de REU et SEC s'est améliorée (en ce qui concerne les déplacements du Sous-Directeur général/Représentant régional et la gestion des ressources humaines, par exemple). À cet égard, la récente nomination, au moment de la rédaction du présent rapport, d'un nouveau Directeur du Bureau des ressources humaines au Siège pourrait être de bon augure.

319. Dans la région Europe et Asie centrale, au niveau national, la situation pourrait être améliorée par les moyens suivants: i) un meilleur système de Représentants de la FAO à accréditation multiple, avec deux pays au maximum par Représentant, comme nous l'avons vu à la section 5.5 ci-dessus; ii) une formation adaptée du personnel national; et iii) une délégation de pouvoirs suffisante. La question d'un meilleur accès aux systèmes d'assistance, par l'intermédiaire du SMGR, est examinée en détail à la section 7.7 ci-après.

¹⁰¹ Données fournies par REU et le Bureau de pays du Kirghizistan.

7.2 Définition et planification des priorités aux niveaux régional et national

320. Avant 2010, la FAO ne disposait pas de mécanisme officiel pour l'établissement des priorités et des plans de travail au niveau régional, ni pour l'intégration des priorités régionales dans les priorités et le processus de planification de l'Organisation; les bureaux régionaux utilisaient des méthodes différentes pour définir et valider leurs priorités. En Europe et en Asie centrale, la Conférence régionale pour l'Europe mentionnait les questions prioritaires dans ses rapports, mais d'une manière qui n'était ni cohérente ni structurée.

321. Les unités techniques détenaient l'autorité de planification pour les bureaux régionaux, mais n'avaient pas la responsabilité de traiter les priorités régionales; généralement, le personnel des bureaux régionaux exécutait les programmes sélectionnés par les unités techniques au Siège. Le Programme de travail et budget 2006/07 comportait un chapitre relatif à la dimension régionale des programmes de la FAO, mais ceux-ci étaient complètement intégrés aux programmes mondiaux de l'Organisation.

322. Le Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO, se fondant sur l'analyse et les recommandations de l'Évaluation externe indépendante, a pris des dispositions pour améliorer l'approche axée sur les résultats de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des programmes. Dès 2010, les conférences régionales avaient le pouvoir de prendre des décisions relatives à la définition de priorités pour leurs régions respectives et d'en faire rapport au Conseil, par l'intermédiaire du Comité du programme et du Comité financier. Les sujets entrant dans le cadre des compétences élargies des conférences régionales étaient les suivants: 1) recenser les problèmes particuliers de leurs régions respectives et les domaines d'action prioritaires qui devraient être pris en compte dans la préparation des documents relatifs à la planification, au programme et au budget de l'Organisation et formuler des avis à ce sujet; et 2) examiner l'efficacité des activités de l'Organisation dans la région et les résultats obtenus, mesurés à partir d'indicateurs de performance pertinents, y compris des évaluations, et formuler des avis à ce sujet¹⁰².

323. De même, depuis janvier 2010, dans le cadre du PAI, les bureaux régionaux de la FAO jouent un rôle nouveau dans la définition des priorités régionales et le dialogue avec les conférences régionales, la planification et la mise en œuvre des activités prioritaires dans les régions, ainsi que le suivi des interventions de la FAO et l'établissement de rapports à ce sujet. Toutefois, aucune indication spécifique quant à l'élaboration ou à la définition des priorités nationales n'a été élaborée à l'échelle de l'Organisation. Idéalement, les priorités régionales devraient être dérivées des questions communes/transnationales figurant dans les cadres de programmation par pays et conformes au Cadre stratégique. Les priorités régionales devaient être abordées par le biais de résultats régionaux, définis dans le PTB comme « *la contribution collective des bureaux nationaux, sous-régionaux et régionaux aux résultats de l'Organisation* »¹⁰³.

324. En Europe et en Asie centrale, le principal obstacle à la définition des besoins d'assistance prioritaire au niveau des pays et des sous-régions était l'absence de

¹⁰² Rapport de la vingt-septième Conférence régionale pour l'Europe, 2010

¹⁰³ Directives pour la préparation des résultats régionaux, octobre 2010.

Représentations à part entière de la FAO, sans lesquelles il n'était pas possible de mettre en place le processus de consultation ascendant qui aurait permis de définir des priorités. REU et SEC ont mené des consultations informelles au cours de la période 2010-2012, comme recommandé à la vingt-septième Conférence régionale pour l'Europe, en vue de la définition de priorités régionales. Ce mécanisme s'est révélé efficace pour améliorer la compréhension des compétences techniques et des avantages comparatifs de la FAO et a facilité l'obtention d'un consensus entre les différentes sous-régions de la région. Au total, quatre consultations informelles ont été organisées: mars et octobre 2010; mars 2011; et janvier 2012.

325. Les premiers domaines d'action prioritaires recensés par la Conférence régionale pour l'Europe à sa vingt-septième session étaient extrêmement vastes et conformes aux objectifs stratégiques et à certaines fonctions essentielles définies dans le Cadre stratégique 2010-2019, dont elles se faisaient l'écho. La Conférence a décidé qu'il fallait donner la priorité aux activités régionales comportant des éléments de plaidoyer, d'appui à l'élaboration des politiques, de renforcement des capacités, de gestion des connaissances et de mise en place de plateformes de débat neutres, dans les domaines d'action suivants¹⁰⁴:

- a. données et statistiques de base au niveau mondial;
- b. aide à l'élaboration de politiques nationales dans les domaines économique et social et dans les domaines de l'alimentation et de la nutrition, l'accent étant mis sur le renforcement des capacités dans les pays les moins avancés de sorte que les attentes déterminées au niveau mondial en ce qui les concerne soient satisfaites et qu'ils puissent tirer parti des possibilités du marché;
- c. rôle normatif au niveau mondial et renforcement des capacités dans les domaines institutionnel et technique, en particulier à l'intention des pays les moins avancés;
- d. application des normes sanitaires et phytosanitaires et notamment des normes relatives à la sécurité sanitaire des aliments, y compris des conventions mondiales;
- e. maladies transfrontières des animaux et des plantes;
- f. situations d'urgence et relèvement;
- g. interface entre le changement climatique et le développement de l'agriculture et des zones rurales;
- h. égalité des sexes;
- i. conservation et gestion des ressources phylogénétiques et zoogénétiques;
- j. gestion durable des forêts.

326. En 2012, la vingt-huitième Conférence régionale pour l'Europe a approuvé les domaines prioritaires définis pour l'exercice biennal 2014-2015, sur la base de ceux qui étaient ressortis des consultations informelles en janvier 2012. Elle a également recommandé un meilleur alignement des priorités régionales avec les résultats régionaux dans le PTB et le Cadre stratégique¹⁰⁵. Les domaines prioritaires arrêtés étaient moins nombreux et mieux ciblés:

- k. renforcement de la nutrition et la sécurité alimentaire;
- l. avis donnés aux gouvernements à l'appui de l'intensification durable pour les petites exploitations;

¹⁰⁴ Rapport de la vingt-septième Conférence régionale pour l'Europe, ERC/10/Rep.

¹⁰⁵ Rapport de la vingt-huitième Conférence régionale pour l'Europe. 19-20 avril 2012.

- m. gestion des ressources naturelles, y compris l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets;
- n. lutte contre les ravageurs et les maladies des animaux et des végétaux et les maladies d'origine alimentaire;
- o. soutien politique et institutionnel pour l'entrée d'États Membres dans des organisations régionales et mondiales s'occupant de commerce et d'établissement de normes et des organisations de coopération économique régionale;
- p. soutien et renforcement des biens publics mondiaux et régionaux au moyen de la recherche appliquée dans les domaines de l'alimentation, de l'agriculture, des pêches et des forêts.

327. Le questionnaire adressé aux États Membres de la FAO contenait des questions sur le processus d'établissement des priorités¹⁰⁶. La majorité des pays ayant répondu (14 sur 20) estimaient que le Cadre stratégique 2012-2019 constituait une bonne base pour la définition des priorités régionales; une majorité légèrement plus petite estimait que les priorités régionales définies à la vingt-huitième Conférence régionale pour l'Europe étaient pertinentes pour leur pays et que le processus d'établissement des priorités régionales par la Conférence régionale pour l'Europe et la Commission européenne d'agriculture était aujourd'hui plus inclusif et plus participatif. Certains pays ont noté que dans ce cadre, les consultations informelles constituaient un mécanisme préparatoire utile pour la région, tandis que d'autres ont estimé qu'au cours de ces discussions, les priorités sous-régionales avaient été quelque peu « noyées » dans des priorités régionales plus vastes.

328. Ainsi, depuis 2010, on a pu observer une amélioration sensible dans le ciblage du processus d'établissement des priorités aux niveaux national et régional. Ces priorités restent toutefois si générales qu'il n'est pas difficile de trouver des concordances lorsqu'on évalue la conformité entre le Cadre stratégique, les priorités régionales et les cadres de programmation par pays dans la région Europe et Asie centrale. Une des causes peut en être la nécessité d'atteindre un consensus au niveau régional. Un État Membre a proposé que la Conférence régionale pour l'Europe classe les priorités par ordre d'importance: cela pourrait effectivement constituer un objectif à long terme. Parallèlement, maintenant que les différents acteurs ont pu se familiariser avec le processus, il devrait être possible d'améliorer le ciblage des priorités. À cet égard, il pourrait être utile, eu égard à la diversité des groupes de pays dans la région, de définir et d'approuver un ensemble d'activités biennales sous-régionales au sein des priorités régionales plus vastes.

329. Au moment de l'évaluation, la définition des priorités régionales n'avait pas encore entraîné de modification sensible des caractéristiques du programme de terrain dans la région. Il est vrai que ceci prendra probablement du temps, étant donné le vaste champ des priorités et le fait que les projets en cours doivent être achevés. D'autre part, REU et SEC ont donné suite à la proposition du Directeur général adjoint Opérations (DGA-O) concernant l'examen du panachage des compétences et l'examen critique des postes en mettant en œuvre un certain nombre d'initiatives: proposition de créer deux nouvelles Représentations à part entière de la FAO et postes d'Assistant du Représentant de la FAO, mesures de renforcement des compétences du personnel, transformation du poste de Spécialiste de la gestion des

¹⁰⁶ Voir l'annexe 7.

connaissances en Chargé de la communication et de la gestion de l'information, et révision des attributions des autres fonctionnaires du cadre organique afin de mieux répondre aux besoins de la région, pour n'en citer que quelques-unes. La vacance de plusieurs postes donnera de nouvelles occasions d'ajuster le panachage des compétences aux priorités. Toutefois, en juin 2012, malgré des demandes répétées de REU et SEC, le Siège de la FAO n'avait toujours pas actualisé les descriptions de fonctions pour les postes existants, à tous les niveaux, dans la région Europe et Asie centrale.

330. Dès le milieu de l'année 2012, les cadres de programmation par pays étaient achevés en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, au Kirghizistan, en Macédoine et en Turquie. Leur élaboration était en cours en Albanie, au Kazakhstan, en République de Moldova et au Tadjikistan. Tous les cadres de programmation nouvellement approuvés étaient largement conformes au Cadre stratégique 2010-2019 et aux priorités régionales 2012-2013 et 2014-2015, mais certains d'entre eux comportaient des priorités ne figurant pas sur la liste des priorités régionales définies pour la même période, comme par exemple le renforcement des capacités pour la conception, l'utilisation et l'entretien des infrastructures économiques rurales en Azerbaïdjan et le renforcement des capacités institutionnelles en Turquie. Les réponses au questionnaire indiquaient que la plupart des pays dans lesquels la FAO avait des activités opérationnelles estimaient que les cadres de programmation par pays étaient utiles à la définition des priorités nationales.

331. L'équipe d'évaluation a noté que malgré la participation de plusieurs membres du personnel technique de REU, les cadres de programmation par pays de la région n'étaient généralement que des listes de projets à réaliser dans les différents secteurs, sans aucun effort ou presque pour mettre en place une approche interdisciplinaire. C'est là une occasion manquée de prouver l'importance et la valeur ajoutée d'une véritable « équipe REU », surtout quand on sait que le personnel de REU et de SEC avait émis des avis positifs quant à la valeur ajoutée que pouvait apporter le fait de faire partie du réseau de bureaux décentralisés et de pouvoir ainsi travailler de manière interdisciplinaire dans la région.

332. L'équipe d'évaluation a également exprimé quelques inquiétudes quant au fait que la flexibilité souhaitée des cadres de programmation puisse se transformer en faiblesse, si elle signifie que dans les pays où des changements de gouvernement sont susceptibles de se produire à un rythme relativement soutenu, les priorités définies au cours du processus peuvent changer en fonction de décisions politiques. Le cas de l'Arménie laisse penser qu'au sein d'un cadre de programmation de quatre ans, des plans biennaux devraient être élaborés et convenus avec l'ensemble des parties prenantes, sans qu'aucun changement puisse y être apporté au cours de l'exercice biennal concerné. L'utilité d'un cadre de programmation dans les pays qui adhèrent à l'initiative « Unité d'action des Nations Unies » est examinée plus loin dans ce rapport (voir section 10.6).

333. Selon le nouveau processus de réflexion stratégique lancé par le Directeur général en 2012, les liens entre les priorités régionales et le Cadre stratégique révisé de la FAO devraient être explicités et intégrer les priorités régionales approuvées par les conférences régionales. Au moment de la rédaction du présent rapport, ce processus était toujours en cours et il n'était pas possible de l'évaluer. Dans ce contexte, REU et SEC devront adopter une approche plus prospective pour définir, examiner et approuver des priorités au niveau sous-régional, en constituant des groupes de « pays similaires » et en les harmonisant au sein d'un cadre de priorités « régional », comme nous l'avons déjà mentionné à la section 4.2.5 ci-dessus.

7.3 Mobilisation des ressources

334. La présente section analyse à la fois la manière dont la région s'acquitte de ses responsabilités en matière de mobilisation des ressources, comme le prévoit la politique de l'Organisation depuis 2011, et les progrès en cours dans ce domaine, ainsi que le cas spécifique du Gouvernement turc.

7.3.1 Mobilisation des ressources au niveau régional

335. La Stratégie de mobilisation et de gestion des ressources de la FAO a été lancée dans le cadre du Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO et approuvée en 2011. Elle encourage et soutient la formulation et la mise en œuvre de stratégies subsidiaires aux niveaux régional, sous-régional et national, l'objectif étant de mobiliser des ressources supplémentaires pour la mise en œuvre des cadres de priorités pertinents, tant dans le domaine de la coopération technique au développement que dans celui de l'aide d'urgence, de la réhabilitation et de la réduction des risques de catastrophe. Elle prévoit qu'au sein des bureaux décentralisés, la responsabilité première de la mobilisation des ressources incombe au responsable du Bureau, bien que l'ensemble du personnel soit tenu d'y participer; des sessions de formation ont également été organisées pour le personnel des bureaux décentralisés en 2011.

336. À REU, l'« unité chargée du programme de terrain » est devenue l'« unité chargée du programme de terrain, de la communication et de la mobilisation des ressources »; elle a, dans une certaine mesure, endossé la responsabilité de la Stratégie de mobilisation et de gestion des ressources; pendant ce temps, à SEC, il semble qu'une certaine confusion ait entouré l'identification de la personne responsable de cette Stratégie à partir de juillet 2012. À la fin de l'année 2011, une session de formation sur la Stratégie de mobilisation et de gestion des ressources a été organisée à Budapest. Toutefois, les membres du personnel de la FAO dans les deux bureaux décentralisés semblaient d'accord pour dire que les compétences et les qualifications en matière de mobilisation des ressources devaient de toute urgence être améliorées, et ce même si certains d'entre eux entretenaient de bonnes relations avec les partenaires fournisseurs de ressources.

337. En matière de mobilisation des ressources, les expériences concluantes dans la région sont liées à divers facteurs, parmi lesquels: i) des initiatives individuelles de personnes occupant des positions clés, par exemple un Représentant de la FAO particulièrement dynamique; ii) l'intérêt d'un pays donné pour le financement de projets et de programmes par l'intermédiaire de la FAO, comme ce fut le cas pour le Programme de partenariat FAO-Turquie; et iii) l'adoption par REU d'une approche stratégique, comme dans le cas d'une collaboration avec la CE dans la phase d'évaluation du Programme européen de voisinage pour l'agriculture et le développement rural (European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development – ENPARD).

338. En Arménie, l'Équipe de pays des Nations Unies a indiqué avoir une solide expérience dans le domaine de la mobilisation des ressources et être désireuse de partager cette expérience avec la FAO. On peut ainsi tirer quelques enseignements qui permettront d'améliorer la capacité de la FAO à mobiliser des ressources pour plusieurs pays de la région. Toutefois, à cet égard, l'équipe d'évaluation a noté que jusqu'à présent, les maigres ressources de la FAO avait été utilisées pour financer sa présence et ses programmes dans des pays

susceptibles de devenir partenaires stratégiques et fournisseurs de ressources, et ce sans retombées visibles¹⁰⁷.

339. Un véritable pas en avant réalisé par la région dans ce domaine a été l'approbation, par la Conférence régionale pour l'Europe de 2012 et par le Conseil de la FAO en juin 2012, de la proposition de créer un poste de Spécialiste des partenariats à REU et de trois postes de Spécialiste des partenariats et des programmes en Azerbaïdjan, au Kazakhstan et en Turquie, postes qui pourraient encourager l'élargissement de la coopération Sud-Sud¹⁰⁸.

340. Ces décisions ouvrent de nouvelles perspectives. L'équipe d'évaluation estime que le Spécialiste des partenariats et des programmes à REU devrait également établir des liens très étroits avec le Bureau de liaison de Bruxelles, voire s'y installer, en vue de mobiliser des ressources de la CE et d'autres partenaires établis dans cette ville. Dans cette perspective, le titulaire du poste créé en Turquie devrait également se charger de soutenir SEC dans ses efforts de mobilisation des ressources. L'équipe d'évaluation recommande en outre (voir recommandation n° 3 à la section 11) que les quatre postes approuvés soient pourvus au niveau P4 ou supérieur, en vue de faciliter leur accès aux décideurs et de renforcer l'efficacité de leur travail.

341. Tout en gardant à l'esprit qu'au moment de l'évaluation, il était encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de la Stratégie de mobilisation et de gestion des ressources sur la base de données objectives, on peut dire que l'approbation de la Stratégie a eu le mérite d'appeler l'attention sur le sujet et sur la nécessité d'adopter, dans les bureaux décentralisés également, une approche professionnelle de la mobilisation des ressources. Les premières mesures prises par l'Organisation dans son ensemble dans ce domaine semblent bonnes, à condition qu'elles soient suivies d'un véritable effort à tous les niveaux.

7.3.2 Le Programme de partenariat FAO-Turquie

342. Le Gouvernement turc est un partenaire de longue date de la FAO. Au cours de la période 1982-2000, sa contribution aux activités de la FAO a été de plus de 19 millions d'USD pour les projets du fonds fiduciaire unilatéral et de 2 millions d'USD pour les initiatives internationales. En 2006, la Turquie a également apporté sa contribution financière aux opérations d'urgence en République populaire démocratique de Corée.

343. Au milieu de l'année 2006, le Gouvernement turc (représenté par le Ministère de l'agriculture et des affaires rurales)¹⁰⁹ et la FAO ont signé un accord avec le pays hôte pour la création de SEC; cet accord comprenait également un accord-cadre de partenariat pour la création d'un fonds d'affectation spéciale de 10 millions d'USD « pour une période initiale de cinq ans (2007-2011) au bénéfice des pays assistés par le Bureau sous-régional de la FAO pour l'Asie centrale (situé à Ankara et couvrant l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et la Turquie) »¹¹⁰.

¹⁰⁷ Voir l'annexe 5, portefeuille du programme de terrain.

¹⁰⁸ Voir CL144/15, Structure et fonctionnement du Réseau de bureaux décentralisés

¹⁰⁹ Devenu ensuite le Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de l'élevage.

¹¹⁰ Programme de Partenariat FAO-Turquie, SEC, Note d'information, 2012.

344. L'objectif premier du Programme de partenariat FAO-Turquie était de fournir un appui fonctionnel, financier et opérationnel par l'intermédiaire d'une approche-programme dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté rurale dans les pays concernés, un accent particulier étant mis sur la sécurité et la salubrité alimentaire, la gestion des ressources naturelles, la réforme institutionnelle et le renforcement des capacités nationales. Un certain nombre de critères ont également été définis afin de réglementer l'usage du fonds d'affectation spéciale. Parmi ceux-ci, un plafond pour les interventions nationales fixé à 200 000 USD, un ciblage sur le renforcement des capacités et la mise en place de partenariats, et l'attention accordée aux questions de parité hommes-femmes.

345. Un Comité directeur commun, composé de Représentants de la FAO et du Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de l'élevage, a été mis en place et chargé de définir les règles d'utilisation du Programme de partenariat FAO-Turquie, d'approuver les projets à financer et d'en suivre la gestion et les progrès. D'autres partenaires ont été invités à participer aux activités mises en œuvre dans le cadre du Programme, comme l'Agence turque de coopération internationale (TIKA), le Ministère des eaux et forêts, le Ministère des affaires étrangères et le Ministère du développement. Les projets pouvaient être présentés par les pays participants, les institutions turques et la FAO.

346. L'accord-cadre pour le Programme attribuait également un rôle de liaison aux délégations de l'Agence turque de coopération dans les pays bénéficiant du Programme et lui donnait la possibilité, ainsi qu'au Ministère de l'agriculture et des affaires rurales, d'apporter leur contribution sous forme de « *connaissances et d'équipement techniques, notamment au travers de la coopération Sud-Sud et d'autres accords de détachement* ». En pratique, très peu des consultants internationaux recrutés par l'intermédiaire du Programme étaient de nationalité turque.

347. Les projets approuvés étaient élaborés et exécutés aux niveaux national, multi-pays/sous-régional, régional et interrégional. Le premier projet approuvé est devenu opérationnel en décembre 2009. À dater du 10 octobre 2012, le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain contenait les informations suivantes:

- neuf projets multi-pays/sous-régionaux, pour un montant total de 4 820 017 USD;
- cinq projets nationaux, dont un en Syrie en dehors du mandat de SEC¹¹¹, pour un montant total de 1 009 924 USD;
- quatre projets du fonds fiduciaire unilatéral en Turquie, pour un montant total de 678 000 USD;
- un projet interrégional, pour un montant total de 449 970 USD;
- neuf projets (nationaux, multi-pays, sous-régionaux, interrégionaux et du fonds fiduciaire unilatéral) au stade de pré-approbation;

348. Les sommes totales engagées au titre du Programme, à dater d'octobre 2010, étaient donc de près de 7 millions d'USD répartis en 19 initiatives, faisant de la Turquie le plus gros pourvoyeur de fonds pour les pays de SEC. Le budget moyen était de l'ordre de 347 000 USD par initiative; 18 projets avaient un budget inférieur à 1 million d'USD et un projet un budget

¹¹¹ Le Programme a établi que moins de 5 pour cent des ressources totales pouvaient être affectées aux pays limitrophes de SEC.

supérieur à cette somme. Sur le plan du ciblage sectoriel, quatre initiatives portaient sur la politique agricole, quatre sur la production végétale et la protection des plantes, trois sur la production et la santé animales, deux sur les pêches et l'aquaculture, deux sur les ressources en terres et en eau, un sur la foresterie et un sur la nutrition et la sécurité des produits alimentaires.

349. De manière générale, la taille relativement modeste des projets du programme faisait grimper les frais de gestion du Programme pour la FAO et limitait leur visibilité et leurs résultats potentiels¹¹². Les projets étaient également lents à démarrer, essentiellement en raison de longues procédures d'approbation dans certains pays bénéficiaires, qui ne dépendaient cependant pas de la source de financement (voir section 10.1). Dans le cas d'un projet multi-pays sur l'innovation agricole, l'objectif était très ambitieux et un certain nombre de problèmes se sont posés lors de la mise en œuvre, notamment le peu de domaines d'intérêt communs entre les pays de la sous-région sur cette question spécifique. Une initiative de suivi était néanmoins en préparation. Un autre projet est examiné au chapitre 8 ci-dessous.

350. Le Gouvernement turc a manifesté à plusieurs reprises un vif intérêt pour une collaboration par l'intermédiaire de la FAO dans un certain nombre de pays. Les informations auxquelles a pu accéder l'équipe d'évaluation à partir du mois de décembre 2012 indiquaient que trois nouveaux programmes de partenariat FAO-Turquie en étaient à un stade de négociation avancé. Deux de ces programmes prévoyaient la participation du Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de l'élevage (un pour le fonds fiduciaire unilatéral et un pour le Programme de coopération avec les gouvernements), et le troisième celle du Ministère des eaux et forêts, avec des ressources à la fois du fonds fiduciaire unilatéral et du Programme de coopération avec les gouvernements.

351. En conclusion, le Programme de partenariat FAO-Turquie est une source de financement utile pour les pays couverts par le mandat de SEC. Toutefois, au moment de l'évaluation, peu de résultats étaient visibles en Turquie et dans les autres pays: la petite taille des projets et leur dispersion sur différents secteurs ont indubitablement nui à leur productivité et à leur efficacité générales. En outre, les questions d'égalité hommes-femmes et d'inclusion sociale n'étaient que peu prises en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets. D'importantes améliorations peuvent donc encore être apportées à la qualité et à l'efficacité des projets qui seront élaborés dans le cadre du prochain train de financement du Programme de partenariat FAO-Turquie.

7.4 Une « FAO unie » en Europe et en Asie centrale

352. L'analyse présentée dans cette section repose sur l'hypothèse selon laquelle la qualité de la communication, des échanges et de la collaboration entre les différents niveaux de

¹¹² Qu'il s'agisse de projets à gros ou à petit budget, les procédures et le temps nécessaires à leur élaboration, à leur approbation et à leur gestion sont relativement similaires. Les plus petits projets ont en général un impact plus marqué sur la charge de travail du personnel payé sur le budget ordinaire de l'Organisation, car ils ne prévoient pas le recours à des directeurs de projet qui leur soient exclusivement affectés (voir section 10.1.2).

l'Organisation est essentielle à son efficacité et constitue un bon indicateur – ou un bon préalable – au concept de « FAO unie »¹¹³.

353. La FAO se veut une « organisation détentrice de connaissances ». L'un de ses principaux avantages comparatifs est sa capacité à fournir à ses Membres un appui technique et stratégique de pointe, sous diverses formes et à divers niveaux dans les différents secteurs de son mandat. Les Membres de la FAO attendent de plus en plus de l'Organisation qu'elle leur apporte les connaissances et l'expérience venant d'autres parties du monde, et qu'elle les aide à les assimiler et à s'y adapter. Parallèlement, pour que cela soit possible, les connaissances et l'expérience pertinentes d'un pays donné doivent pouvoir être maîtrisées et mises à la disposition des autres. Le défi n'est pas simple à relever: une tension récurrente au sein de l'Organisation a assuré un échange à double sens permanent, efficace et efficient des connaissances et de l'expérience dans toute l'Organisation du Siège vers le réseau de bureaux décentralisés et inversement; toutes ces informations ont été compilées et pérennisées sous forme de « savoir-faire » ou de littérature grise, de rapports officiels, de manuels, de conventions et de codes de conduite¹¹⁴. – –

354. La décentralisation elle-même, dans une certaine mesure, venait bousculer le concept de « FAO unie » et perturber l'échange d'informations: le transfert d'un nombre non négligeable de membres du personnel vers les bureaux décentralisés « *pour les rapprocher du terrain* » a créé une distance et dressé des obstacles à une communication qui pouvait auparavant s'effectuer de manière informelle et presque quotidiennement autour d'un déjeuner, d'un café ou à l'occasion d'une réunion au Siège. La décentralisation exigeait donc la mise en place de nouveaux mécanismes d'échange, de communication et de coordination. Les éléments qui ont permis de maintenir des relations étroites entre les départements techniques et le personnel des bureaux régionaux et sous-régionaux sont le contrôle du processus d'établissement des priorités au Siège et la ligne hiérarchique obligatoire entre le personnel technique et le Département technique. Toutefois, très peu d'efforts ont été investis (voire aucun) pour faciliter la communication et l'échange entre les différents niveaux de l'Organisation.

355. En 2010, en application du PAI, le Bulletin du Directeur général 2010/04 a été publié, spécifiant les nouvelles lignes hiérarchiques et relations fonctionnelles¹¹⁵. L'objectif de cette publication était de rationaliser les relations, d'autonomiser le réseau de bureaux décentralisés et d'améliorer le respect du principe de responsabilité aux niveaux régional et sous-régional. Toutefois, la suppression de la ligne hiérarchique entre les fonctionnaires techniques détachés dans les bureaux décentralisés et le Siège a eu pour conséquence immédiate l'interruption de la communication officielle entre les divisions techniques et leurs anciens fonctionnaires « détachés », devenus fonctionnaires techniques régionaux ou sous-régionaux. Il est vrai qu'une certaine forme d'interaction subsiste lors du processus de désignation de l'unité technique chef de file et de l'unité du fonctionnaire technique principal

¹¹³ Le PAI donne un sens plus large au concept de « FAO unie », en y intégrant la pleine participation des bureaux décentralisés de la FAO au processus général de prise de décision.

¹¹⁴ La communication directe entre les bureaux décentralisés des différentes régions s'effectuait jusqu'à présent par l'intermédiaire de la coopération Sud-Sud, et dans tous les cas, en passant par le Siège.

¹¹⁵ Voir la section 3.2 ci-dessus.

pour les projets des programmes de coopération technique, mais elle ne permet pas de compenser la rupture du lien officiel.

356. Néanmoins, à SEU/REU et SEC, les données recueillies laissent penser qu'une rupture totale n'est survenue que dans un nombre de cas limité. Ceux-ci peuvent être regroupés comme suit:

- i. fonctionnaires techniques récemment recrutés qui ne disposent pas d'un réseau personnel au Siège et dont les divisions techniques de référence n'ont pas investi pour les intégrer dans une équipe ou une communauté de pratique;
- ii. fonctionnaires techniques qui ont saisi l'occasion pour travailler de manière plus indépendante;
- iii. fonctionnaires techniques que des conflits personnels opposent à leurs anciens superviseurs.

357. Une question concernant ce problème spécifique figurait dans le questionnaire adressé au personnel. Globalement, les personnes interrogées n'avaient pas d'avis tranché sur la question de savoir si depuis 2010, la modification des lignes hiérarchiques des fonctionnaires techniques avait amélioré l'efficacité des services fournis dans la région. Le personnel du Siège était plus prudent et plutôt « pas d'accord », tandis que le personnel des bureaux décentralisés avait un avis globalement plus positif sur la question.

358. Les nouvelles lignes hiérarchiques ont également donné naissance à un risque supplémentaire: les divisions techniques, privées de « leur » personnel dans la région, pourraient être tentés de se désengager de l'obligation de soutenir leurs anciens collègues dans les bureaux décentralisés et, de manière générale, les États Membres dans les régions, pour se concentrer sur les projets interrégionaux et mondiaux et les activités normatives. Le cas des plans de travail individuels des fonctionnaires techniques vient étayer cette hypothèse: l'approche utilisée pour ces plans aurait dû être celle d'une collaboration et d'une responsabilité partagée entre les fonctionnaires principaux au Siège et dans la région sur les priorités sectorielles et les questions en jeu. Cela n'a pas toujours été le cas.

359. Le désengagement du Siège envers la région pourrait également nuire à la qualité technique des projets élaborés, approuvés et exécutés exclusivement à REU et SEC, en l'absence d'un mécanisme d'assurance qualité émanant du Siège. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé d'éléments attestant cet état de fait dans la région, à l'exception d'un projet examiné au chapitre 8.

360. L'équipe d'évaluation s'est longuement entretenue avec chaque fonctionnaire technique travaillant dans la région, au Siège, à REU et à SEC, afin de déterminer dans quelle mesure ils communiquaient avec leurs collègues à différents niveaux. Certains fonctionnaires techniques ont indiqué qu'ils faisaient partie d'une communauté de pratique sur un sujet donné: c'était le cas pour la Division des produits et du commerce, la Division des forêts, la Division des terres et des eaux et la Division de la production végétale et de la protection des plantes. Dans ces cas, les principaux facteurs de contribution ont été les suivants:

- expérience au Siège (un facteur clé);
- attitude proactive des fonctionnaires principaux, qui prennent des initiatives pour veiller à ce que chaque membre du personnel soit intégré à une équipe et que tous aient accès à la même information;
- organisation périodique, en principe sur une base annuelle, d'événements de plusieurs jours au Siège; ceux-ci sont généralement organisés en marge d'autres

grands événements au Siège et donnent à tous la possibilité de se rencontrer pour discuter, échanger, apprendre à se connaître et développer confiance en soi et confiance en l'autre.

361. Dans un certain nombre de cas, les fonctionnaires techniques des bureaux décentralisés avaient réussi à inclure leurs anciens superviseurs au Siège dans leur accord PEMS (Système de gestion et d'évaluation de la performance), soit en tant qu'évaluateurs multiples, soit en tant que cosuperviseurs. Ceci semble constituer une manière très efficace de contourner l'absence d'une ligne hiérarchique primaire.

362. La Division de la production végétale et de la protection des plantes mérite une mention particulière: elle a mis en place une plateforme qui permet à tout son personnel, quel que soit son lieu d'affectation et son rang, d'avoir accès en temps réel à toutes les informations pertinentes. Ceci encourage et favorise clairement la culture du partage et de la collaboration entre tous les niveaux. La Division fait également un usage intensif des installations de vidéo-conférence pour organiser des réunions avec le personnel des bureaux décentralisés, notamment dans le cadre de la gestion de projets.

363. Pour d'autres divisions, l'équipe d'évaluation a observé que la communication avec les autres composantes et collègues de la FAO était souvent laissée à l'initiative personnelle et dépendait des attitudes et des relations de chacun. Elle a également noté qu'aucune mention n'avait été faite dans la région des réseaux techniques fonctionnels prévus par le PAI¹¹⁶; de même, la circulaire sur les rôles et les responsabilités n'était pas vraiment ni connue, ni reconnue.

364. Une section spécifique du questionnaire adressé au personnel de la FAO abordait ce point (voir l'annexe 8). Globalement, les personnes interrogées avaient un avis partagé sur les flux de communication avec d'autres composantes de la FAO. L'opinion dominante était que ces flux étaient au moins suffisants, voire bons; il n'y a eu que quelques réponses négatives à cette question. La majeure partie du personnel de REU a qualifié ces flux de « suffisants ». Les flux internes de communication au sein de REU ont été mieux notés que ceux avec SEC, même si l'option « Sans objet » a été souvent choisie. La communication avec le Siège dans tous les domaines a été jugée satisfaisante.

365. Le personnel de SEC a estimé que les flux de communication avec REU étaient suffisants dans tous les domaines, mais que (comme c'était le cas pour REU) les flux internes de communication au sein de SEC étaient plus efficaces. Le personnel de SEC était légèrement plus positif que celui de REU quant à sa communication avec le Siège sur les questions techniques.

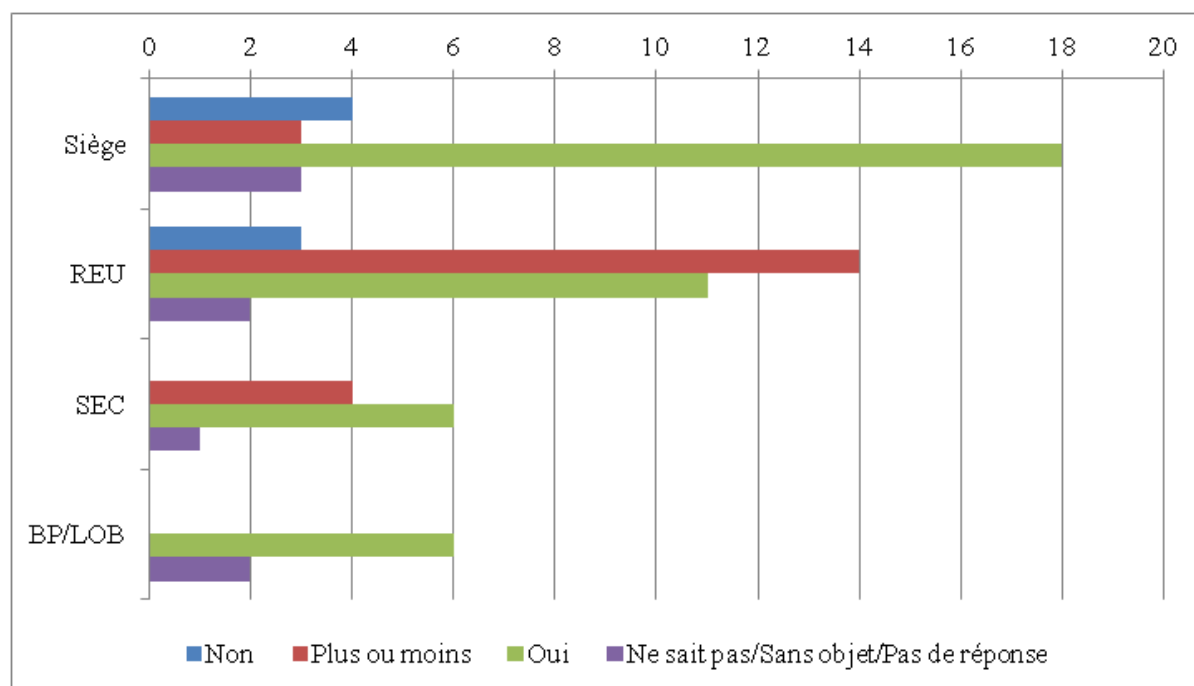
366. Le personnel du Siège a estimé que la communication sur les questions techniques était légèrement meilleure avec SEC qu'avec REU. En ce qui concerne les questions opérationnelles, l'évaluation était également meilleure pour la communication avec SEC, mais le nombre de personnes ayant choisi la réponse « Sans objet » était également nettement

¹¹⁶ Au moment de la publication du présent rapport, l'équipe d'évaluation a constaté que la première réunion du premier réseau technique fonctionnel au sein de la FAO s'était tenue début octobre 2012, soit après la plupart des entretiens.

plus élevé. Il semblait également y avoir très peu d'interaction avec les bureaux de pays. Dans ce contexte, la mise en place de systèmes visant à faciliter la communication entre les bureaux décentralisés et le Siège pourrait permettre d'améliorer de façon sensible l'efficacité et l'efficience des activités de la FAO dans la région.

367. Il a été demandé à toutes les personnes interrogées des différentes représentations de la région d'évaluer leur sentiment d'appartenance à la FAO¹¹⁷. Globalement, presque tous ont indiqué qu'ils avaient le sentiment d'appartenir à l'équipe de leur bureau ou de leur division. Toutefois, un peu plus de la moitié d'entre eux seulement a indiqué avoir le sentiment d'appartenir à une « FAO unie ». L'encadré 19 ci-dessous illustre les réponses à l'affirmation « J'ai le sentiment d'appartenir à une FAO unie », par lieu d'affectation: à l'exception de REU, où les avis du personnel sur leur sentiment d'appartenance sont plus mitigés, au Siège, à SEC, dans les bureaux de pays et au Bureau de liaison avec l'Union européenne et la Belgique (LOB), le personnel avait le sentiment d'appartenir à une FAO unie. Il s'agissait là, aux yeux de l'équipe d'évaluation, d'un résultat extrêmement positif et de bon augure pour l'amélioration de la collaboration entre les différents niveaux de l'Organisation.

Encadré 19. Réponses à l'affirmation « J'ai le sentiment d'appartenir à une FAO unie » – par lieu d'affectation



Source: Questionnaire d'évaluation adressé au personnel de la FAO

368. La collaboration entre SEU/REU et SEC a également été évaluée. Le personnel de SEC, y compris les fonctionnaires techniques et les chargés d'opérations, ont indiqué qu'ils entretenaient de très bonnes relations avec leurs collègues de REU et ont fourni des exemples de collaboration. REU a également organisé des formations sur les opérations ainsi que des sessions de formation conjointes, par exemple sur l'intégration des questions d'égalité hommes-femmes et la mobilisation des ressources. Le personnel technique des deux bureaux

¹¹⁷ Il était demandé aux personnes interrogées d'évaluer leur niveau d'appartenance à une « FAO unie », à REU, à SEC et à leur propre bureau/division.

décentralisés a en outre affirmé que l'un des avantages qu'ils trouvaient au fait de se trouver ensemble dans le même bureau décentralisé était leur capacité à adopter une approche davantage interdisciplinaire (voir section 10.1.2).

369. En conclusion, le personnel technique de la FAO travaillant dans la région Europe et Asie centrale affichait un bon niveau d'intégration et de coordination entre les différentes composantes de l'Organisation. Certaines divisions faisaient mieux que d'autres, par l'intermédiaire de mécanismes divers: ceux-ci induisaient des coûts supplémentaires mais globalement, ils semblaient relativement efficaces. La plateforme mise en place par la Division de la production végétale et de la protection des plantes devrait servir d'exemple pour le partage d'informations.

370. Le personnel de la FAO dans la région avait le sentiment d'appartenir à une FAO unie, mais ce point pouvait encore être amélioré. En l'absence de systèmes formels, la décision de s'investir dans le partage d'informations et la coordination avec les collègues était laissée à l'initiative individuelle: cette méthode était généralement inefficace, car tributaire de la personnalité des employés et d'autres questions. L'équipe d'évaluation a recensé une série de mesures qui permettraient de régler le problème.

7.5 *Gestion des ressources humaines*

371. Un aspect important de la délégation de pouvoirs est la sélection du personnel des bureaux décentralisés. Ni à SEU/REU, ni à SEC, aucune mention n'a été faite de problèmes liés à la délégation de pouvoirs lors du recrutement du personnel technique. Dans la plupart des cas, si pas tous, des consultations avaient eu lieu entre le Sous-Directeur général/Représentant régional et l'unité technique au Siège, de sorte que la liste des candidats sélectionnés reflétait un accord entre les parties concernées. Il s'agit là d'un élément essentiel pour garantir que les bureaux décentralisés soient dotés du panachage des compétences qui lui est nécessaires pour accomplir son mandat.

372. À partir de décembre 2012, les Sous-Directeurs généraux/Représentants régionaux ont acquis un poids supplémentaire « grâce à leur participation au processus de sélection des Représentants de la FAO »¹¹⁸. Au moment de la rédaction du présent rapport, cette nouvelle approche ne s'appliquait qu'à la sélection de candidats au poste de Représentant de la FAO au Kirghizistan. L'équipe d'évaluation a estimé qu'il s'agissait là d'un pas en avant vers l'amélioration de la réponse de la FAO aux demandes et aux besoins de ses Membres.

373. D'un autre côté, l'équipe d'évaluation a trouvé de nombreuses preuves de l'existence de problèmes liés aux caractéristiques des contrats conclus avec les ressources humaines hors personnel, partiellement en rapport avec les sections 319 (Accords de services personnels) et 375 (Personnel national des projets) du Manuel. Certains problèmes sont également liés à l'attitude de l'unité chargée du programme de terrain de REU envers les bureaux de pays, comme nous l'avons vu plus haut.

¹¹⁸ CL144/5, Structure et fonctionnement du Réseau de bureaux décentralisés, mai 2012.

374. Les longues discussions sur les ressources humaines hors personnel menées dans les bureaux décentralisés de la région Europe et Asie centrale ont permis de mettre en lumière les éléments suivants:

- les sections 319 et 375 du Manuel n'ont pas été distribuées avec l'offre d'emploi; ceci témoigne d'un manque de transparence des informations sur les conditions d'emploi fournies aux ressources humaines hors personnel sous contrat, surtout pour les accords de services personnels et le personnel national des projets;
- les raisons qui sous-tendaient le choix de l'un ou l'autre type de contrat, ainsi que les personnes responsables de ce choix, n'étaient pas clairement connues: différents types de contrats avaient été conclus pour les mêmes attributions et les mêmes fonctions professionnelles, tandis que des contrats identiques avaient été conclus avec des personnes situées à des niveaux de responsabilité très différents;
- les mécanismes permettant de demander et d'obtenir un appui et des éclaircissements sur ce type de contrats étaient confus et ne répondaient pas aux normes fondamentales auxquelles toute organisation internationale devrait se conformer;
- une véritable prolifération des types de contrats rendait leur interprétation et leur application très difficile;
- les sections 319 et 375 du Manuel n'étaient pas à jour et ne contenaient pas d'informations complètes sur les conditions générales des contrats;
- la section 375 était difficile à interpréter et à appliquer, et présentait une terminologie confuse et des déclarations contradictoires;
- la section 375 n'était pas conforme aux normes des autres institutions de l'ONU en matière de ressources humaines, notamment en ce qui concerne la définition des différents groupes professionnels, catégories de postes, barèmes salariaux et conditions générales d'emploi.

375. Le contexte de l'initiative « Unis dans l'action », dans le cadre de laquelle le personnel national de différentes institutions travaille en étroite collaboration au sein d'équipes des Nations Unies, a mis en exergue les différences existant avec les conditions de recrutement dans d'autres institutions de l'ONU. L'uniformité du traitement contractuel du personnel est l'un des principes de gestion des ressources humaines du système des Nations Unies: il devrait dès lors être également appliqué aux ressources humaines hors personnel.

376. La conséquence première de cette situation était que les membres du personnel recrutés par la FAO dans ces conditions quittaient souvent leur emploi pour un poste dans une autre institution de l'ONU offrant de meilleures conditions contractuelles, et ce après avoir « appris les ficelles du métier » avec la FAO. Il s'agissait là d'une importante perte de temps et de ressources pour l'Organisation, qui compromettait également l'efficacité de ses services, compte tenu du fait que les ressources humaines hors personnel devaient souvent apprendre le métier et n'étaient pas aussi efficaces que le personnel expérimenté.

377. Il est communément admis que la première ressource de la FAO, en tant qu'organisation détentrice de connaissances, est son personnel. Dans le contexte actuel d'un monde en mutation rapide (et la région Europe et Asie centrale en est l'illustration parfaite), la FAO doit pouvoir s'appuyer de plus en plus sur son personnel au niveau national et sur les ressources humaines hors personnel pour la mise en œuvre de ses projets et de ses programmes. Si l'on veut s'assurer les meilleures ressources disponibles, il semble essentiel de leur offrir non seulement un emploi motivant et intéressant, mais également de bonnes conditions contractuelles.

7.6 Renforcement des capacités du personnel

378. Dans le cadre de la mise en œuvre du PAI, des efforts ont été consacrés à l'élargissement du programme de formation du personnel, et en particulier la formation des gestionnaires, l'objectif étant de contribuer au développement d'une main d'œuvre plus efficace et plus responsable pour soutenir le travail de l'Organisation. Ces efforts ont rapidement porté leurs fruits au Siège, avec la création d'une plateforme offrant différentes possibilités de formation au personnel. Dans les allocations de crédit du PTB, les ressources affectées au renforcement des capacités du personnel ont cessé d'être substituables à d'autres postes du budget.

379. SEU, REU et SEC ont immédiatement adopté cette nouvelle approche. Le nombre d'initiatives de renforcement des capacités auxquelles a assisté le personnel du Bureau régional et du Bureau sous-régional est passé de 1 en 2008 à 8 en 2009, 12 en 2010 et 22 en 2011. Au milieu de l'année 2012, 6 avaient déjà eu lieu et il était prévu que leur nombre augmente à la suite de l'introduction du Système mondial de gestion des ressources (SMGR). Bon nombre de ces événements ont attiré des membres du personnel de Budapest et d'Ankara, souvent plusieurs à la fois¹¹⁹.

380. Au cours de cette période, les formations ont été essentiellement axées sur les procédures, les fonctions d'appui et l'introduction de nouveaux systèmes. Des formations en langues ont également été dispensées. SEC semblait particulièrement attentif à la planification des formations, et a demandé au département Développement et formation des ressources humaines un appui pour le recensement des besoins et la formulation de propositions dans ce domaine. La mission, qui a eu lieu en octobre 2010, a proposé un plan précis de formation du personnel qui a ensuite été utilisé par le Bureau pour guider les activités de formation de l'exercice biennal.

381. Néanmoins, malgré cette évolution positive, l'équipe d'évaluation a recensé plusieurs domaines dans lesquels des améliorations sensibles pouvaient être apportées, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités du personnel récemment recruté. Dans ce cas, les structures particulières de l'Organisation dans la région jouent un rôle majeur. Dans d'autres régions, les nouveaux membres du personnel intègrent un bureau doté d'une structure, de procédures et de mécanismes déjà en place à l'échelon local et à l'échelon de l'Organisation et d'une mémoire institutionnelle de plusieurs décennies. Dans la région Europe et Asie centrale, ce n'était le cas que dans une certaine mesure. Le personnel ou les consultants de la FAO qui travaillent dans la région au niveau national doivent souvent « faire cavalier seul », sans aucun soutien ni référence institutionnels.

382. Le manque de clarté des procédures contractuelles évoqué plus haut se traduit par un manque d'informations sur les tenants et aboutissants de la gestion des projets et des bureaux. À cet égard, le nouveau Guide de la gestion du cycle des projets, publié par le Département de la coopération technique en 2012, constitue une amélioration récente. Il était trop tôt pour

¹¹⁹ Voir l'Annexe 13, Possibilités de formation pour le personnel du Bureau régional et du Bureau sous-régional pour l'Europe et l'Asie centrale.

évaluer son utilité, mais l'équipe d'évaluation a toutefois noté qu'il n'avait pas été diffusé comme il l'aurait dû: des efforts seront donc ici nécessaires.¹²⁰

383. Il reste toutefois des aspects qui n'avaient pas été inclus dans le nouveau Guide et auxquels le personnel de la FAO, ancien et nouveau, devrait avoir facilement accès, surtout dans un environnement institutionnel en évolution rapide. L'objectif principal de ce module de formation devrait être le suivant:

- opérations des programmes et des projets;
- mandat, structure et responsabilités des départements et divisions de la FAO;
- points de contact pour les différents sujets;
- principales caractéristiques des ressources humaines, des achats et des voyages, avec référence aux sections respectives du Manuel;
- liens vers des outils d'apprentissage électronique.

384. L'équipe d'évaluation estime, pour prendre l'exemple de SEC, qu'une analyse précise des besoins réels en matière d'information et de renforcement des capacités du personnel, en particulier au niveau national, devrait être réalisée. Il conviendrait d'élaborer des modules de formation adaptés et faciles à mettre à jour pour l'ensemble du personnel participant à la gestion et à l'exécution du programme de terrain, à l'administration du bureau et à la gestion du personnel.

7.7 Services d'appui de la FAO en Europe et en Asie centrale

385. Les services d'appui sont les fonctions et les activités qui permettent aux fonctions essentielles de la FAO d'être mises en œuvre. Ce sont notamment les services de l'administration, des ressources humaines, des finances, des achats, des technologies de l'information, etc. Ce chapitre examine les services fournis par le Bureaux régional et sous-régional pour l'Europe et l'Asie centrale en vue de soutenir la mise en œuvre des activités de la FAO dans la région. À cet égard, il est important de rappeler qu'au moment de la rédaction de ce rapport, les systèmes à l'échelle de l'Organisation qui soutenaient les services d'appui de la FAO étaient en train de subir de profonds changements. Cela signifie que toutes les observations de l'équipe d'évaluation ne seront plus d'actualité dès le milieu de l'année 2013, lorsque le nouveau Système mondial de gestion des ressources sera déployé dans l'ensemble du réseau décentralisé de l'Organisation.

386. Il est en outre important de rappeler qu'en raison de l'absence d'une Représentation à part entière de la FAO, il était plus difficile de fournir des services d'appui efficaces et efficaces aux pays d'Europe et d'Asie centrale que dans toute autre région: les systèmes et les procédures à l'échelle de l'Organisation étaient toujours mis en place pour un réseau de bureaux au niveau des pays, sous la houlette d'un responsable du budget. Néanmoins, l'équipe d'évaluation a noté qu'à REU et SEC, les fonctions d'appui étaient assurées par des groupes et des individus compétents qui compensaient les manquements des systèmes à l'échelle de

¹²⁰ Ce guide est un document « vivant », ce qui signifie qu'il est toujours en cours d'amélioration. Les premiers commentaires sur les phases 1 à 3, y compris ceux des bureaux de pays, ont été recueillis.

l'Organisation par des systèmes à l'échelle des équipes et des individus, en particulier pour le suivi financier et l'établissement de rapports.

7.7.1 Instruments pour les services d'appui

387. Entre 2004 et la fin du mois d'octobre 2012, les fonctions d'appui de la FAO étaient assurées par l'intermédiaire de certains des systèmes énumérés à l'encadré 20 ci-dessous. Le système FAS a été introduit en janvier 2000, ORACLE six mois plus tard et ATLAS peu après. Les systèmes FPMIS et COIN ont également été mis en place au début des années 2000 et constamment améliorés au fil du temps.

Encadré 20. Principaux systèmes de la FAO opérationnels pendant la période allant de 2000 au 31 octobre 2012.

<p>ATLAS: un système de traitement des données de voyage, accessible au Siège, aux bureaux régionaux et aux bureaux sous-régionaux;</p> <p>COIN (Réseau d'information des bureaux de pays): un système d'information sur le personnel et le fonctionnement du réseau de bureaux décentralisés, accessible à tous, partout, à différents niveaux d'autorité;</p> <p>eBBM (Module électronique d'exploitation du budget): système de suivi du budget du Programme ordinaire, accessible au Siège et dans les bureaux régionaux;</p> <p>FAS (Système de comptabilité de terrain): utilisé par les bureaux sous-régionaux, les Représentants de la FAO, les bureaux de liaison; il s'agit d'un système d'exploitation et de suivi financiers reposant sur une comptabilité de caisse.</p> <p>FPMIS (Système d'information sur la gestion du Programme de terrain): planification et suivi du programme de terrain; accessible à tous, partout, à différents niveaux d'autorité;</p> <p>ORACLE: le système général de l'Organisation pour tous les modules d'appui et tous les types d'activité, notamment l'administration générale, le budget, les finances, les ressources humaines et la gestion de la délégation de pouvoirs; accessible au Siège et dans les bureaux régionaux;</p> <p>PIRES (Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme, ainsi qu'à la présentation de rapports sur son exécution): planification et suivi du budget du Programme ordinaire;</p>

Source: Équipe d'évaluation

388. L'interface entre les trois principaux systèmes pour les fonctions d'appui, à savoir ORACLE, FAS et ATLAS, n'a jamais fonctionné de manière efficace. Ceci a entraîné des difficultés dans les domaines du suivi financier, de l'utilisation des ressources, de l'exercice des fonctions du responsable du budget, des concordances bancaires et du contrôle financier. Il en a résulté une impossibilité d'appliquer les normes comptables du secteur public à la gestion financière des bureaux de pays, vu la décision prise par la Division des finances d'adopter un système de comptabilité de trésorerie pour compenser le manque d'interface entre les systèmes ORACLE et FAS. Ce dernier a été rétrogradé à la fonction de livre de caisse.

389. De même, l'adoption du système ATLAS répondait à la volonté d'automatiser le traitement des données de voyage et de les intégrer au système ORACLE. Cet objectif n'a été que partiellement réalisé, et ATLAS est resté un outil autonome sans aucune possibilité d'interface avec le module Comptes créditeurs d'Oracle.

390. REU aurait dû avoir accès à ORACLE, FAS et ATLAS, et SEU et SEC uniquement à FAS. Ceci a notamment eu pour conséquence que SEC, par l'intermédiaire du système FAS, ne pouvait pas enregistrer les engagements dans le Système de budget des projets et n'était pas en mesure de gérer le programme de terrain pour l'ensemble de l'Asie centrale. La solution trouvée a été d'utiliser le Centre des services communs (CSC) de Budapest comme un « relai » ORACLE, qui, au nom de SEC, saisissait les engagements qui lui étaient envoyés

par courriel. Cet arrangement constituait une « bonne » solution à un problème sans solution. Inévitablement, ceci a entraîné une surcharge de travail pour toutes les personnes concernées.

391. Le fait que REU n'ait jamais eu de plein accès aux systèmes auxquels il avait droit constituait un autre obstacle. REU n'a jamais eu accès au module Comptes créditeurs d'Oracle: il utilisait le système FAS pour ses décaissements nationaux et demandait au Centre des services communs d'effectuer ses paiements internationaux. Parallèlement, le CSC utilisait REU pour effectuer ses propres paiements dans le pays, car ORACLE n'acceptait pas les mouvements de prélèvement/retour de crédit nécessaires pour enregistrer les opérations liées à la TVA.

392. La charge de travail supplémentaire engendrée par cette situation était notable, car REU devait effectuer manuellement le rapprochement entre les fonds remboursés par le Gouvernement et les codes de transaction originaux. Le bien-fondé des mécanismes utilisés par REU et le CSC est également discutable¹²¹. Quoi qu'il en soit, il s'agit d'un parfait exemple d'utilisation inefficace du temps du personnel, causée par l'inadéquation des systèmes à l'échelle de l'Organisation disponibles pour les fonctions d'appui.

393. Au niveau national, la situation était variable. À l'exception de la Turquie, qui disposait d'une Représentation à part entière, et dans une certaine mesure du Tadjikistan, grâce à la mise en place préalable d'une unité des opérations d'urgence et de réhabilitation et de la coordination, toutes les opérations étaient effectuées par REU, le CSC et SEC et via le PNUD pour les décaissements au niveau national. Un certain nombre de ces opérations auraient toutefois pu être déléguées aux pays. La décision de déléguer ou non a été partiellement influencée par le type et la qualité du panachage de compétences disponible dans chaque bureau décentralisé pour les opérations et l'administration, et en partie par l'« approche » adoptée par les unités respectives. Les pays desservis par REU/SEU ne disposaient pas des pouvoirs nécessaires pour accéder aux fonctions auxquelles ils auraient normalement dû avoir accès, par exemple les listes de transactions du FPMIS, tandis que les pays desservis par SEC avaient reçu la formation et les pouvoirs nécessaires pour pouvoir utiliser tous les systèmes auxquels ils avaient droit.

394. Il est pratiquement impossible, et il serait probablement inutile à ce stade, de déterminer le niveau d'efficacité des services fournis. Des efforts considérables ont été déployés pour compenser l'inadéquation des systèmes à l'échelle de l'Organisation: travail de groupe, consultations, enregistrements manuels, systèmes parallèles et bases de données personnelles. Ainsi, grâce à la motivation et à l'ingéniosité du personnel, la fourniture des produits et des services était assurée. Il faut toutefois émettre une certaine réserve: parfois, un résultat efficace cache un mécanisme d'exécution inefficace. Il ne fait aucun doute que l'inadéquation des instruments se traduisait par des dépenses de personnel supplémentaires et, inévitablement, un plus faible niveau de prestation.

395. L'équipe d'évaluation s'est également attachée à évaluer le nouveau Système mondial d'appui à la gestion et aux opérations de la FAO. Il ne fait aucun doute que les fonctionnalités offertes par le SMGR répondront mieux aux besoins des utilisateurs des services d'appui, et

¹²¹ Un compte d'attente aurait pu être ouvert au Siège/Division des finances, pour permettre les opérations liées à la TVA.

que l'on peut donc raisonnablement attendre des résultats plus efficaces et plus productifs. Le SMGR peut aider à analyser et à rationaliser la structure et la composante ressources humaines des services d'appui, et permettre ainsi d'en améliorer la qualité et de réaliser des économies d'échelle. En outre, le nouvel environnement devrait être utilisé par la direction comme outil pour évaluer l'ensemble des règles et règlements sur lesquels reposent les services d'appui et rationaliser la fonction administrative.

396. Mais la mise en œuvre du SMGR nécessitera des mesures complémentaires, à savoir:

- un vaste plan de renforcement des capacités « généralistes » et un pôle d'appui fondé sur les mêmes principes;
- une amélioration de la qualité des ressources humaines concernées dans un certain nombre de pays;
- l'incorporation de tous les systèmes parallèles mis en place pour compenser les lacunes des instruments disponibles.

397. La principale amélioration attendue du déploiement du SMGR, du point de vue des bureaux décentralisés, est que ce système vise à « autonomiser les bureaux de terrain, et par conséquent l'Organisation toute entière, en fournissant un système unique de gestion des ressources et un accès mondial à la même information »¹²². Le SMGR sera déployé dans des circonstances et des contextes très différents selon le type de représentation et d'activités de la FAO. Il existe entre autres un risque que les petits bureaux de pays (et les pays de la région Europe et Asie centrale en font partie), n'y trouvent pas vraiment leur avantage: ils pourraient hériter d'un ensemble d'instruments d'administration et de gestion plus lourd que le problème qu'ils ont à régler. Un suivi étroit sera donc indispensable pour garantir que le Système réponde aux besoins des utilisateurs, tout en préservant l'approche « FAO unie ». Certaines mesures doivent être prises pour éviter les problèmes majeurs:

- instaurer ou maintenir un centre de coordination pour les services d'appui dans les bureaux ayant une responsabilité de soutien aux programmes de terrain;
- adopter une approche ascendante pour cerner les demandes et les problèmes des clients;
- veiller à ce que les services d'appui restent un élément satellite des fonctions essentielles de la FAO et non une discipline en eux-mêmes.

7.7.2 Allocation de ressources pour le Soutien administratif et opérationnel

398. Le Soutien administratif et opérationnel (SAO) est un recouvrement perçu sur les frais de gestion d'un projet et destiné à couvrir les dépenses engagées par le responsable du budget pour l'exécution d'un projet. Le Siège de la FAO conserve le reste des frais de gestion du projet afin de couvrir les frais généraux indirects. La politique de l'Organisation en matière de dépenses d'appui définit le taux de recouvrement des frais de gestion et la répartition du SAO pour chaque type de projet; le secrétariat de la FAO est responsable de l'élaboration et du suivi de cette politique et est chargé d'y apporter les modifications nécessaires. Chaque année, il fait rapport sur ce sujet au Comité financier.

¹²² Présentation du SMGR – site intranet de la FAO.

399. La FAO s'efforce d'assurer le recouvrement intégral des frais de soutien aux projets, et des améliorations ont été observées au cours des deux derniers exercices biennaux dans le respect de la politique. Le taux courant de recouvrement des frais de gestion pour la coopération technique de la FAO aux projets de développement est aujourd'hui de 13 pour cent du budget total du projet; ce pourcentage est différent pour d'autres types de projets¹²³. En règle générale, lorsque le taux de recouvrement des frais de gestion est inférieur à 13 pour cent du budget de projet, les frais d'administration et de gestion sont imputés à ce budget sous forme de coûts directs. Le taux de recouvrement des frais de gestion et le taux SAO pour chaque projet sont spécifiés dans le budget de chaque descriptif de projet.

400. La part du SAO dans les frais de gestion d'un projet a été modifiée à plusieurs reprises. Comme nous l'avons déjà dit dans une précédente évaluation de la FAO¹²⁴, l'inadéquation des ressources allouées aux frais de gestion des projets (PSC) et au soutien administratif et opérationnel (SAO) pour financer l'appui aux projets et leur gestion a entraîné des coûts plus élevés pour le budget du Programme ordinaire ou l'adoption de solutions reposant sur l'imputation directe de coûts aux budgets des projets sous forme de « consultance ». Au cours de la période concernée par la présente évaluation, la tendance était à l'augmentation de la part du SAO transférée aux responsables de budget, afin d'assurer la durabilité du réseau décentralisé dans la gestion de l'exécution des projets: depuis 2004, la composante SAO standard a progressivement augmenté jusqu'à atteindre 50 pour cent du PSC en moyenne.

401. La proposition de juin 2012 concernant le fonctionnement des structures décentralisées comprenait de nouvelles dispositions relatives à l'allocation de ressources pour le SAO: « *Les directives sur la fourniture de services de soutien administratif et opérationnel (SAO) aux projets et sur l'allocation des dépenses d'appui aux projets recouvrées ont été révisées afin de conférer aux bureaux décentralisés la souplesse et les capacités opérationnelles qu'il leur faut pour assurer les services de SAO des projets sous leur juridiction.* »¹²⁵ Ainsi, au cours de la période concernée par l'évaluation, l'Organisation a pris des mesures efficaces pour améliorer le volume des transferts SAO vers les bureaux décentralisés, où se trouvent la plupart des responsables de budget. Il s'agit là d'une avancée majeure dans la mise en œuvre du processus de décentralisation, car elle permet aux bureaux de pays d'avoir accès à des ressources supplémentaires et de les utiliser aux fins de la gestion du programme de terrain.

402. La politique actuelle en matière de remboursement des dépenses SAO, en vertu de laquelle ils sont versés au Fonds général et décaissés suivant l'exécution du budget, « détache » l'utilisation du SAO de sa source. Dans la région Europe et Asie centrale, cette distance est encore accentuée par le fait que jusqu'à la fin de l'année 2012, les responsables de budget pour tous les projets nationaux et régionaux étaient le Sous-Directeur général/Représentant régional à REU et le Coordonnateur sous-régional à SEC. Le SAO pour

¹²³ Les types de projets dont le taux de recouvrement des frais de gestion est, par défaut, autre que 13 pour cent sont les projets d'intervention d'urgence, les projets de coopération technique et les programmes des cadres associés. D'autres projets peuvent avoir un taux différent de 13 pour cent; celui-ci doit alors être autorisé au cas par cas par le Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources de la FAO.

¹²⁴ Évaluation de la coopération entre la FAO et le Brésil – 2002-2010, FAO 2011.

¹²⁵ Structure et fonctionnement du Réseau de bureaux décentralisés, CL144/15, juin 2012.

tous les projets, conformément au principe du responsable du budget, était donc conservé au bureau du responsable du budget, soit à REU soit à SEC. Une gestion prudente est donc nécessaire pour garantir que les fonds pour la gestion du programme de terrain seront mis à disposition au niveau national, où les activités relatives aux projets sont réellement mises en œuvre. L'équipe d'évaluation a constaté que cela n'était pas toujours le cas et **appelle l'attention** sur la nécessité d'une plus grande équité dans la distribution des ressources.

7.7.3 Achats

403. À la FAO, les achats relèvent de la responsabilité directe du Service des contrats et achats. Il s'agit d'une fonction fiable, bien exécutée et bien réglée, en particulier depuis la publication, en janvier 2010, d'une version entièrement révisée de la section 502 du Manuel. Bien qu'on puisse se demander si les achats doivent ou non faire partie des fonctions d'appui, il est indubitable qu'il s'agit d'une composante importante des opérations locales.

404. La position du Service des contrats et achats vis-à-vis de la décentralisation était que celle-ci exigerait une lourde structure dans les bureaux décentralisés, entraînant des coûts importants pour l'Organisation pour la mise en place de pôles techniques, de suivi et d'appui et non dénuée de risques sur le plan de la responsabilité et du contrôle. La meilleure solution semblait être une unité de suivi, d'exécution et d'appui située au Siège et complétée par un mécanisme qui permettrait le déploiement rapide de spécialistes lorsqu'un achat important ou une formation l'exigeraient. Ce système permettrait d'assurer le respect du principe de responsabilité et de réaliser des économies d'échelle.

405. Le même principe a été appliqué dans la région Europe et Asie centrale: en utilisant un système de partage des coûts des formations, un petit pôle très actif et très efficace a été mis en place pour l'achat de biens, à SEC, eu égard à son important volume d'activité. L'équipe d'évaluation ne peut que saluer ce système et ses résultats.

406. Aucun problème spécifique n'est apparu dans la région en ce qui concerne les achats de services, essentiellement par l'intermédiaire de lettres d'accord; l'équipe d'évaluation a toutefois noté que le système d'appui au Siège n'était pas aussi efficace que pour les achats de biens. Au moment de la rédaction du présent rapport, les raisons en étaient les suivantes: la révision plus récente de la section 507 du Manuel, publiée en juin 2011; le retard pris dans la nomination du fonctionnaire chargé des lettres d'accord au Siège, la sélection n'ayant été achevée qu'en novembre 2012; et le modèle de fonctionnement des lettres d'accord, qui devait encore être amélioré, sur la base du retour d'information et des enseignements tirés de l'application de la nouvelle section du Manuel.

7.7.4 Voyages

407. Jusqu'au 31 octobre 2012, les voyages internationaux étaient régis par le système ATLAS. Il s'agissait d'un service partiellement centralisé, géré par le Siège et le Centre des services communs (CSC). Les bureaux régionaux et sous-régionaux y avaient accès, mais pas le reste du réseau décentralisé. Il n'était utilisé pour les voyages ni à l'intérieur du pays, ni dans la zone d'accréditation des Représentants de la FAO. Le système a été abandonné au moment de l'introduction du SMGR, qui comporte un module Voyages.

408. Le SMGR devrait offrir une fonction complète de traitement des données de voyage dotée d'un mécanisme de planification des déplacements plus souple, d'un système

d'approbation plus rationnel et d'une interface complète avec les modules Budget et Finances, qui devrait permettre un suivi en ligne.

409. Globalement, les systèmes de gestion des voyages de la FAO sont efficaces. Une faiblesse a toutefois été observée à plusieurs reprises: le manque d'informations fournies aux voyageurs quant à leur statut et aux prestations auxquelles ils ont droit. Ceci n'est pas lié au système lui-même, mais plutôt à une culture d'entreprise qui n'encourage pas la transparence dans l'information fournie au personnel et aux consultants en ce qui concerne par exemple la nature des versements anticipés, le montant de l'indemnité journalière de subsistance pour chaque séjour prévu, la justification des transferts bancaires, etc. Aucun de ces cas ne s'appliquait de manière spécifique à la région Europe et Asie centrale. Si l'Organisation voulait améliorer son image et se montrer plus responsable et plus transparente, il s'agirait là d'une mesure facile à mettre en œuvre sans aucun frais.

7.8 Conclusions

410. Globalement, la délégation de pouvoirs aux bureaux décentralisés en Europe et en Asie centrale s'est améliorée depuis 2010 et les hauts responsables peuvent exercer leurs fonctions au niveau approprié. Les points faibles toujours présents concernaient les voyages des Sous-Directeurs généraux/Représentants régionaux et, dans une certaine mesure, la gestion des ressources humaines.

411. Un obstacle majeur à un fonctionnement efficace de la délégation de pouvoirs au-delà du niveau de REU, et partiellement pour REU lui-même, était le manque d'accès aux systèmes d'appui de l'Organisation pour la gestion opérationnelle, administrative et financière. À partir de novembre 2012, avec le déploiement du SMGR, plusieurs améliorations étaient attendues et devraient avoir des retombées positives sur l'efficacité des activités. Dans ce contexte, une révision précise de l'ensemble des pouvoirs délégués sera nécessaire à tous les niveaux. Un « dossier de la délégation de pouvoirs » destiné au personnel de la FAO dans la région devrait être compilé; il comprendrait le cadre de référence, les rôles et responsabilités, des indications quant à la manière d'accéder aux différents types d'appui, etc. Ce dossier devrait être régulièrement mis à jour afin de garantir l'exactitude des informations.

412. Des améliorations ont été observées dans le processus d'établissement des priorités, qui concernent la capacité de la Conférence régionale pour l'Europe à définir les priorités nationales; celles-ci restaient toutefois formulées à un niveau de détail et de ciblage relativement général. L'équipe d'évaluation a également noté que les cadres de programmation par pays nécessitaient encore une programmation biennale plus détaillée. En outre, eu égard au fait que le nouveau processus de réflexion stratégique de la FAO exige des liens et une intégration des priorités régionales plus explicites, REU et SEC devront adopter une approche plus prospective pour recenser, examiner et convenir des priorités au niveau sous-régional et les harmoniser au sein d'un cadre de priorité « régional ».

413. Sur le plan de la mobilisation des ressources, les compétences étaient clairement insuffisantes dans tous les bureaux décentralisés de la région. La Stratégie de mobilisation et de gestion des ressources a appelé l'attention sur le sujet, mais il est encore trop tôt pour en évaluer l'efficacité. Les premières mesures prises par REU et SEC dans ce domaine semblent bonnes, à condition qu'elles soient suivies d'un véritable effort à tous les niveaux. L'équipe

d'évaluation estime que le Spécialiste des partenariats, dont le poste devrait être créé à REU, devrait avoir mandat de mobiliser des ressources auprès de la CE et d'autres partenaires travaillant en collaboration étroite avec le Bureau de liaison avec l'Union européenne et la Belgique, ou même qui y sont installés. Le titulaire du poste créé en Turquie devrait également se charger de soutenir SEC dans ses efforts de mobilisation des ressources. Les autres postes de spécialistes des partenariats et des programmes devraient être pourvus à un niveau hiérarchique approprié, qui leur permette de s'acquitter de leurs fonctions de manière efficace. Ces questions sont couvertes par la recommandation n° 3.

414. Les différents niveaux de l'Organisation en Europe et en Asie centrale présentaient un niveau satisfaisant d'intégration et de coordination; le personnel de la région avait le sentiment d'appartenir à une FAO unie. Certaines divisions faisaient mieux que d'autres: la plateforme de la Division de la production végétale et de la protection des plantes en est un exemple remarquable. En l'absence de systèmes formels, beaucoup de choses étaient laissées à l'initiative individuelle, ce que l'équipe d'évaluation n'a pas jugé efficace. La recommandation n° 8 couvre ce point.

415. D'importantes faiblesses ont été recensées dans certaines politiques, qui ont des conséquences directes sur l'efficacité et l'efficacé du processus de décentralisation. Parmi celles-ci, on épinglera en particulier le recrutement des ressources humaines hors personnel: il s'agissait, et il s'agira toujours, d'une ressource essentielle pour l'Organisation, qui mérite à ce titre de bonnes conditions contractuelles. Améliorer les modalités de leurs contrats permettra d'améliorer leurs performances et aidera à attirer et à garder des fonctionnaires de plus haut niveau. La recommandation n° 5 couvre ce point.

416. Un autre domaine qui mérite l'attention de la FAO est la délégation de pouvoirs aux bureaux de pays, en l'absence de Représentations à part entière de la FAO. L'équipe d'évaluation reconnaît que le déploiement du SMGR jouera un rôle déterminant dans l'avancement du processus. Néanmoins, un certain nombre de mesures complémentaires seront nécessaires pour que le plein potentiel du SMGR puisse être exploité et pour éviter que des goulets d'étranglement artificiels soient créés, comme cela a été le cas jusqu'à présent dans les pays desservis par REU/SEU, parce qu'on s'en tient à une culture du « centralisé, c'est mieux » et du « contrôle ex-ante » toujours dominante au sein de l'Organisation. Parmi les problèmes recensés, citons le contrôle simple, la répartition du SAO et l'ouverture de régies d'avances. Le « dossier de la délégation de pouvoirs » mentionné plus haut devrait s'inscrire dans cette approche. Les données rassemblées dans la région pourraient être utiles à d'autres sous-régions de la FAO, comme la région Pacifique et Caraïbes, dans laquelle le mécanisme de l'accréditation multiple est largement utilisé. La recommandation n° 6 porte sur ces aspects.

8 Le secteur de la production et de la santé animales en Europe et en Asie centrale

417. La présente section et la suivante (Section 9) portent sur l'examen et l'analyse des prestations assurées par la FAO en Europe et en Asie centrale dans les deux secteurs techniques qui ont mobilisé le plus de ressources au cours de la période visée par l'évaluation, c'est-à-dire le secteur de la santé et de la production animales et celui des politiques agricoles. L'évaluation a été réalisée par deux spécialistes sectoriels, membres à plein temps de l'équipe d'évaluation, qui ont participé aux visites de pays et ont aussi conduit des entretiens approfondis avec le personnel de la FAO, au Siège et dans les bureaux décentralisés, et analysé les documents pertinents.

8.1 Contexte régional et sous-régional et principaux problèmes

418. La diversité des situations des Membres de la FAO d'Europe et d'Asie centrale, du point de vue du développement et des ressources dans le secteur de l'élevage, a fortement influencé le rôle de l'Organisation. Comme l'indiquait le PTB 2010-2011, les activités normatives de la FAO représentent sa contribution la plus utile dans les pays les plus développés, tandis que les pays moins avancés ont aussi besoin de ses projets et de son assistance technique. REU et SEC veillent à entretenir des interactions entre les groupes de pays et à l'intérieur des groupes: celles-ci revêtent toute leur importance quand il s'agit de conduire la lutte contre les maladies transfrontières des animaux à l'échelle régionale.

419. Les bouleversements politiques et économiques que les pays de la partie orientale de la région connaissent depuis les années 1990, ont eu des répercussions sur le secteur de l'élevage. Il convient de citer deux changements, parmi les plus notables: i) en matière de propriété des animaux d'élevage, le modèle des grandes exploitations étatiques a laissé la place à la propriété privée, fréquemment sur des exploitations beaucoup plus petites; et ii) les services vétérinaires publics, qui ne disposent plus de leur financement central antérieur, peinent à fournir des services préventifs et curatifs complets.

420. Dans les pays en transition, la productivité animale a parfois décliné. Les raisons en sont notamment les suivantes: les nouveaux propriétaires d'animaux n'ont pas toujours les connaissances requises en matière d'élevage; l'utilisation des ressources n'est pas efficiente, par exemple les aliments concentrés sont sous-utilisés et/ou l'approvisionnement est insuffisant; la gestion des pâturages naturels n'est pas maîtrisée; et l'amélioration génétique a besoin d'être développée. L'élevage tient une grande place dans les moyens d'existence et la sécurité alimentaire, en particulier pour les ruraux pauvres. Les femmes participent souvent aux activités d'élevage et les produits animaux représentent parfois un élément important du régime alimentaire des enfants. D'un autre côté, le contact étroit avec des animaux peut exposer les populations au risque de contracter des zoonoses, telles que la brucellose, l'influenza virale d'origine animale ou aviaire et l'échinococcose. D'autres maladies, telles que la fièvre aphteuse ou la peste porcine africaine, peuvent avoir des conséquences économiques dramatiques dues, soit aux effets directs de la maladie, soit aux stratégies de lutte prévoyant l'abattage des animaux.

421. En 2006, le Conférence régionale pour l'Europe a noté que, dans le domaine des maladies des plantes et des animaux, la FAO conduisait un travail fondamental pour protéger les consommateurs. La Conférence a spécifiquement mentionné deux maladies animales

transfrontières: la fièvre aphteuse et la grippe aviaire (influenza aviaire hautement pathogène). Les déclarations formulées par la Conférence régionale pour l'Europe à ses différentes sessions, concernant ces maladies, sont résumées dans l'encadré 21 ci-dessous.

Encadré 21. Références aux activités de la FAO en matière de lutte contre la fièvre aphteuse et la grippe aviaire, figurant dans les rapports de la Conférence régionale pour l'Europe

Fièvre aphteuse

En 2004: la Conférence a souligné que la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse aidait utilement les pays européens.

En 2010: la Conférence a encouragé tous les États Membres à adhérer à la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse.

En 2010: la Conférence a souligné que la coordination, la coopération et la transparence étaient essentielles pour la lutte contre les maladies animales transfrontières, citant la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse comme un exemple de réussite en la matière.

Grippe aviaire:

En 2006: la Conférence a souligné l'importance des activités conduites pendant la période 2004-2005 pour la détection précoce et la prévention de la grippe aviaire.

En 2006: la Conférence s'est félicitée de la création du Centre d'urgence de la FAO pour la lutte contre les maladies animales transfrontières et du Cadre mondial pour la maîtrise progressive des maladies animales transfrontières.

Source: Rapports 2004, 2006, 2010 de la Conférence régionale pour l'Europe

422. Les besoins sectoriels des pays en transition de SEU/REU et SEC sont notamment les suivants: i) la modernisation du secteur de l'élevage pour améliorer la productivité, ii) l'accès aux marchés internationaux, iii) la maîtrise des maladies animales transfrontières, iv) la protection des consommateurs contre les zoonoses, et v) la gestion et la conservation des ressources zoogénétiques. Les pays les plus développés sont eux aussi exposés aux maladies animales transfrontières et les zoonoses représentent un risque pour les consommateurs de tous les pays. Par ailleurs, lorsque des catastrophes naturelles touchent les communautés dont les moyens d'existence reposent notamment sur le secteur de l'élevage, il est nécessaire de conduire des opérations de secours d'urgence dans ce secteur. Par conséquent, les principaux problèmes auxquels il convient de s'attaquer dans le secteur de la production et de la santé animales de la région sont les suivants:

- la surveillance, la prévention et le contrôle des maladies animales transfrontières, et la réforme des services vétérinaires;
- la protection des consommateurs contre les zoonoses;
- l'efficacité et l'optimisation de la production animale non durable;
- la conservation et l'amélioration des ressources génétiques;
- les réformes et les services de conseil dans le domaine juridique, associés par exemple à la privatisation des services vétérinaires, la formation de partenariats public-privé et l'attribution d'un statut officiel aux associations de producteurs;
- les interventions après une catastrophe et la protection et le redressement des moyens d'existence des communautés pratiquant l'élevage.

8.2 Initiatives de la FAO: projets, programmes et autres activités

8.2.1 Portefeuille de projets dans le secteur de la production et de la santé animales

423. Le portefeuille du programme de terrain du secteur de la production et de la santé animales en Europe et en Asie centrale comptait 51 projets, mobilisant un budget total de

91,6 millions d'USD. Ce montant représentait 33 pour cent de l'enveloppe budgétaire totale allouée à la région pendant la période visée par l'évaluation. Le secteur a été le plus gros domaine d'intervention de la FAO dans la région.

424. La principale composante du programme de production et de santé animales a été l'appui aux interventions de santé animale qui, avec un budget de 78 millions d'USD et 37 projets, a couvert les maladies infectieuses et les services vétérinaires, comme le montre l'encadré 22 ci-dessous. Les projets ont notamment porté sur la surveillance, la prévention et le contrôle de la grippe aviaire, la fièvre aphteuse et la peste porcine africaine.

Encadré 22. Projets de santé animale (maladies animales transfrontières, zoonoses et services vétérinaires) dans la région

Total	Grippe aviaire	Brucellose	Plusieurs maladies animales transfrontières	Peste porcine africaine	Fièvre aphteuse	Peste bovine	Échinococcose	Peste des petits ruminants	Services vétérinaires
37	14	9	4	2	2	1	1	1	3

Source: Système d'information sur la gestion du programme de terrain, tableau élaboré par l'Évaluation

425. Compte tenu de la nature transfrontières de ces maladies, la majorité des fonds (68 pour cent) a été acheminée dans le cadre de projets mondiaux et interrégionaux. L'évolution de l'allocation des ressources au fil du temps a confirmé que les maladies jouaient un rôle moteur, les plus gros financements de projets ayant été approuvés en 2006-2007 pour la grippe aviaire et les autres pics étant liés à des épidémies d'autres maladies animales transfrontières. Depuis 2008, la tendance générale est à la baisse du montant des allocations.

426. Les pays de SEC, qui ont reçu 14 pour cent de toutes les ressources affectées à la production et la santé animales, ont été les deuxièmes plus grands bénéficiaires des financements d'interventions de santé animale, suivis par les pays de SEU/REU, avec moins de 3 pour cent, tandis que les projets régionaux ont mobilisé moins de 1 pour cent de l'enveloppe sectorielle globale. Les responsabilités opérationnelles dans le secteur de la santé animale ont été confiées à SEU/REU et à SEC, dans le cas des projets nationaux et de certaines initiatives régionales mais, tant les unités techniques chefs de file que les fonctionnaires chargés de la direction technique ont été assignés officiellement au Siège, même si dans un cas au moins, l'un des fonctionnaires chargés de la direction technique a été affecté à SEU/REU.

427. L'appui à la production animale a représenté un peu moins de 15 pour cent du budget total du portefeuille, avec 14 projets. Ces projets ont porté sur la production animale/les moyens d'existence fondés sur l'élevage, les ressources zoogénétiques, l'aménagement d'abattoirs (deux projets en Arménie, y compris une mission de formulation) et les interventions en cas de catastrophe. Le nombre de projets dans chaque sous-catégorie est présenté dans l'encadré 23.

Encadré 23. Projets de production animale et autres projets d'élevage dans la région

Total	Élevage et moyens d'existence	Ressources zoogénétiques	Abattoirs	Interventions en cas de catastrophe	Production bovine	Volaille
14	5	3	2	2	1	1

Source: Système d'information sur la gestion du programme de terrain, tableau élaboré par l'Évaluation

428. Environ 44 pour cent des fonds alloués à la production animale ont été acheminés dans le cadre de projets régionaux et sous-régionaux et 56 pour cent dans le cadre d'interventions nationales. Les responsabilités opérationnelles ont été assignées à SEU/REU et à SEC, sauf pour les interventions d'urgence qui ont toutes été dirigées à partir du Siège. Comme pour les projets de santé animale, tant les unités techniques chefs de file que les fonctionnaires chargés de la direction technique ont exercé leurs responsabilités depuis le Siège.

429. La majeure partie du portefeuille a été financée par des partenaires fournisseurs de ressources, la Commission européenne étant le plus important d'entre eux dans le secteur de la santé animale. Les fonds propres de la FAO ont été essentiellement utilisés pour les projets nationaux et régionaux qui ont été conduits dans des pays de SEC, où une tendance sensible à la hausse est observée depuis 2006. Une partie de l'augmentation est aussi imputable aux fonds qui ont été alloués, au titre du Programme de partenariat FAO-Turquie, à des projets consacrés aux ressources zoogénétiques et à la production bovine.

430. Compte tenu de la nature des interventions, des ressources humaines disponibles à REU et à SEC et des compétences et qualifications de celles-ci, le modèle global de distribution des responsabilités administratives et techniques a été jugé rationnel.

8.2.2 Produits normatifs

431. L'information produite par la FAO a été mise à la disposition des parties prenantes dans les États Membres, sous la forme de copies sur papier et de documents électroniques, par le biais du site web et de listes de diffusion. Les publications sur papier ont été particulièrement appréciées des parties prenantes les plus âgées qui ont été interviewées et, chaque fois qu'il en existait, les versions russes des documents ont été jugées précieuses. Les produits normatifs liés à la production et la santé animales avaient un vaste champ d'application, couvrant des sujets à la fois dans le domaine de la santé et dans celui de la production. Les principaux produits normatifs qui ont été examinés concernaient i) la lutte contre des maladies spécifiques, telles que la fièvre aphteuse, la peste porcine africaine et la brucellose, ii) les ressources zoogénétiques aux niveaux de la région, de la sous-région et du pays et iii) les politiques en matière d'élevage au Tadjikistan. Une nouvelle publication relative à la nutrition animale en Asie centrale a été produite en 2012¹²⁶. Il a été noté que les parties prenantes trouvaient aussi les publications du secteur de la pêche extrêmement utiles.

432. Tant le Siège que les bureaux décentralisés de la région ont contribué à produire des publications: SEU et REU ont produit trois publications utiles sur des espèces spécifiques, à savoir, les buffles (*Buffalo Production and Research*), les oies (*Goose Production in Poland and Eastern Europe*) et les chèvres (*Production Characteristics of Balkan Goats*), ainsi qu'un document sur les politiques en matière d'élevage au Tadjikistan. Le Siège a produit huit publications portant sur les maladies animales transfrontières et deux rapports, l'un régional et l'autre sous-régional, sur les ressources zoogénétiques. Des rapports relatifs à la situation des ressources zoogénétiques respectives de la Turquie, de Moldova, de l'Ukraine et du Tadjikistan, ont aussi été publiés, très probablement sous la supervision conjointe du Siège et

¹²⁶ FAO. 2012. Status of animal nutrition research and development activities in Tajikistan, Kyrgyzstan and Azerbaijan, par Harinder P.S. Makkar. Animal Production and Health Working Paper. No. 6 Rome.

des bureaux décentralisés. Globalement, les fonctionnaires des bureaux décentralisés ont activement participé à la production des publications destinées à la région, ce qui indique peut-être que le personnel du Siège n'a qu'une connaissance limitée de cette région.

8.2.3 Autres activités

433. Quarante-trois manifestations et ateliers ont été organisés dans le cadre de projets d'élevage du programme ordinaire. En outre, la FAO a conduit des manifestations normatives qui se sont déroulées au niveau national pour un public national et ont été financées par des fonds de projets. Conformément à la répartition des fonds au sein du programme, plus de la moitié des manifestations ont porté sur les services vétérinaires/maladies animales (grippe aviaire, brucellose et peste porcine africaine en particulier) tandis que le reste a été partagé entre la sélection animale/les ressources zoogénétiques, la production (essentiellement laitière et bovine), l'identification et l'enregistrement et des sujets divers (systèmes d'information géographique sur l'élevage, alimentation des animaux et des poissons d'élevage, ateliers du Fonds du PCT). Les nombres de manifestations par catégorie sont présentés dans l'encadré 24 ci-dessous. Les groupes cibles/participants de la plupart des manifestations ont été les fonctionnaires régionaux et nationaux, mais les experts et le personnel des projets ont aussi été ciblés.

Encadré 24. Manifestations et ateliers organisés dans la région, dans le cadre de projets de production et de santé animales du programme ordinaire.

Total	Maladies animales transfrontières	Ressources zoogénétiques	Production animale	Identification et enregistrement	Sujets divers
43	23	6	7	4	3

Source: Personnel de la FAO, tableau élaboré par l'Évaluation

8.3 Évaluation sectorielle

Pertinence

434. La structure du programme de production et de santé animales de la FAO a été cohérente avec les priorités définies dans les rapports de la Conférence régionale pour l'Europe, qui faisaient spécifiquement référence à la protection des consommateurs contre les maladies animales et au contrôle de ces maladies. Plus d'un quart des 51 projets ont porté sur une seule maladie, la grippe aviaire, et 37 des 51 projets ont concerné des maladies animales transfrontières et les services vétérinaires. La grippe aviaire présente un potentiel zoonotique et, outre les projets relatifs à cette maladie, 10 (9 pour la brucellose et 1 pour l'échinococcose) des 37 projets ont été liés à des zoonoses spécifiques. Par conséquent, les principales composantes du programme sectoriel ont été cohérentes avec les préoccupations en matière de maladies animales et de protection des consommateurs, qui avaient été mises en exergue par la Conférence régionale pour l'Europe.

435. La Commission européenne d'agriculture s'est penchée sur la question de l'amélioration des moyens d'existence en milieu rural en Europe centrale et orientale et dans la Communauté des États indépendants grâce au renforcement durable de la production animale¹²⁷. La Commission i) a souligné que le développement du secteur de l'élevage requérait l'adoption d'approches régionales, ii) a noté que le secteur représentait une source de revenus essentielle pour une proportion considérable de la population rurale, et iii) a recommandé que, pour améliorer l'élevage, les gouvernements de la région suivent des approches intégrées englobant de nombreuses activités: alimentation et sélection animales, santé des animaux et accès aux intrants, tels que la terre, le crédit, les marchés et l'information commerciale. Moins active dans le domaine de la production animale que dans celui de la santé animale, la FAO a toutefois contribué de manière non négligeable à la conservation et la gestion des ressources zoogénétiques, à la production bovine et à la protection des moyens d'existence liés à l'élevage.

436. Pendant la conduite de l'évaluation, la FAO était assujettie à onze Objectifs stratégiques, dont le deuxième était « *Accroissement de la production animale durable* »¹²⁸. Sur cette base, en 2012, la Commission européenne d'agriculture a défini pour la FAO six domaines d'action prioritaires liés aux défis mondiaux en matière d'alimentation et d'agriculture qui avaient été identifiés par l'Organisation à l'issue de son processus de réflexion stratégique¹²⁹. L'une des priorités régionales était « *Lutte contre les ravageurs des plantes, les maladies des animaux et des végétaux et les maladies d'origine alimentaire* » et la Commission européenne d'agriculture a rattaché cette priorité régionale au Défi mondial suivant: « *Améliorer les moyens d'existence des populations rurales, notamment les petits agriculteurs...et en particulier les femmes dans le contexte de l'urbanisation et de la modification des structures agraires.* »

437. Tant le centrage du programme de production et de santé animales sur les maladies que les projets et activités normatives portant sur la modernisation de la production et la gestion des ressources génétiques sont cohérents avec les besoins et les priorités définis pour le secteur dans la région. Il pourrait être nécessaire d'intensifier les efforts, notamment dans le domaine de la production animale, de manière à ce que des projets soient exécutés à l'avenir dans le but plus particulier d'améliorer les moyens d'existence en milieu rural et d'apporter des avantages aux femmes.

438. En outre, pour faire en sorte que le programme sectoriel de production et de santé animales et les produits normatifs de la FAO continuent à répondre aux besoins de la région, voire y répondent de manière plus satisfaisante, les fonctionnaires techniques du Siège doivent entretenir un contact étroit avec les bureaux décentralisés et le terrain et être à leur écoute, afin de lancer des études de cas et d'élaborer des propositions et des stratégies adaptées au contexte. Les réseaux informels entre les membres du personnel technique de terrain (par exemple, les conseillers techniques principaux et les fonctionnaires de REU et de SEC) qui travaillent dans les pays de la région revêtent également de l'importance et contribuent à l'excellence technique de la FAO dans le secteur. Il convient d'entretenir et de renforcer les liens entre le Siège et le terrain (de même que sur le terrain), par exemple, au

¹²⁷ Trente-sixième session de la Commission européenne d'agriculture, en 2010

¹²⁸ Cadre stratégique 2010-2019

¹²⁹ Trente-septième session de la Commission européenne d'agriculture, en 2012, point 3 de l'ordre du jour

moyen de réunions annuelles rassemblant le personnel du Siège et le personnel technique de la région/du terrain.

439. Un projet de lutte contre la brucellose conduit en Arménie¹³⁰ a bien illustré l'approche 'Une santé'. Au niveau de la planification stratégique, il a mobilisé les ministères de la santé et de l'agriculture et, au niveau du terrain, a comporté des activités de renforcement des capacités, tant pour les agents responsables de la santé animale que pour les agents responsables de la santé humaine.

Efficiences

440. Dans le portefeuille de production et de santé animales, l'efficacité a fortement varié selon les initiatives. Il y a eu des cas d'interventions rapides et bien gérées. Par exemple, l'intervention relative à la peste porcine africaine a été remarquablement efficace. La maladie s'est déclarée pour la première fois dans la région pendant la période visée par l'évaluation. Les missions dépêchées par le Centre de gestion des crises de la FAO pour la santé animale, de même que les projets du PCT ayant pris le relais et les produits normatifs¹³¹, sont arrivés ou ont été mis en place en temps utile et ont répondu aux besoins, en particulier en Arménie. REU a fait la démonstration d'une gestion de projet d'un bon rapport coût-efficacité et techniquement irréprochable, par exemple, pour la lutte contre la brucellose en Arménie, en Bosnie-Herzégovine et au Tadjikistan et pour l'identification et la traçabilité des animaux, en République de Moldova et en Ukraine.

441. Le processus du PCT a été décrit comme laborieux et lent. En Ukraine, il semblerait que la FAO ait eu des difficultés à répondre rapidement à une demande de préparation urgente contre une menace de peste porcine africaine: un projet d'urgence du PCT avait été demandé mais, avant d'être habilité à en bénéficier, il fallait qu'une épidémie éclate, ce qui aurait rendu toute préparation trop tardive.

442. La localisation de SEC à Ankara n'était pas idéale: les ateliers organisés en Turquie se déroulaient le plus souvent à Istanbul, qui est plus facilement accessible depuis l'Asie centrale. Il semblerait que du personnel du Siège ait transporté du cash jusqu'à Istanbul pour couvrir les dépenses d'ateliers. Par ailleurs, faute d'une répartition claire des rôles et des responsabilités, des malentendus se sont faits jours entre le Siège et SEC lors de l'organisation d'un atelier international sur la santé animale.

443. Au Tadjikistan et en Azerbaïdjan, une assistance technique a été demandée pour réformer les mesures législatives de lutte contre la brucellose, notamment en matière de recouvrement des coûts, compensation et identification des animaux. Il semblerait que le Siège ait tardé à fournir l'assistance requise, ce qui a ralenti la mise en œuvre des mesures dans les deux pays. La première personne dépêchée n'avait pas les compétences requises et a dû être remplacée; le deuxième expert juridique a fait un excellent travail mais n'a pas pu rattraper le temps perdu. Au Tadjikistan, les propositions de la FAO concernant la réforme juridique dans le secteur de l'élevage ont été finalement acceptées mais, compte tenu du

¹³⁰ Voir l'annexe 10.

¹³¹ FAO Animal Production and Health Manual, Preparation of African Swine Fever Contingency Plans.

retard pris par le Siège pour sélectionner et dépêcher un spécialiste compétent, une version préliminaire de la loi avait déjà été soumise au Parlement pour approbation et il a fallu y apporter des amendements afin d'insérer les recommandations finales.

444. En Arménie, pendant la conduite de l'évaluation, le Siège de la FAO fournissait encore un appui technique à un projet d'aménagement d'abattoirs, dont l'exécution était bien moins qu'optimale au plan de l'efficacité¹³². Plusieurs facteurs ont contribué à en retarder l'exécution, notamment i) la renégociation du contenu du projet (par exemple, le nombre d'installations d'abattage) avec les autorités, ii) le remplacement de personnel clé (le consultant juridique national et le coordinateur de projet) et iii) l'élaboration et l'approbation des accords contractuels avec les partenaires privés. À l'heure où le présent rapport a été rédigé, malgré une prolongation du projet d'une période de 18 mois, la signature des contrats de partenariat public-privé, censée précéder l'exécution par la FAO du programme d'achat de matériel et de formation, était encore retardée. La conséquence du manque d'efficacité de l'exécution était que les partenaires privés risquaient de ne plus pouvoir réaliser les travaux de construction nécessaires avant que les rigueurs de l'hiver 2012-2013 ne les rendent impossibles, ce qui va repousser encore l'obtention des résultats attendus.

445. Dans la plupart des projets du portefeuille de production et de santé animales, c'est-à-dire 45 projets sur 51, le fonctionnaire chargé de la direction technique a été affecté au Siège. Les six autres projets étaient en cours d'exécution, ce qui illustre i) que la tendance récente était à la décentralisation de la gestion des projets et ii) que beaucoup des projets de production et de santé animales dont le fonctionnaire chargé de la direction technique était affecté au Siège avaient été approuvés avant le transfert de REU à Budapest et la décentralisation du PCT. De plus, certains des projets de production et de santé animales exécutés en Turquie et en Asie centrale ont été lancés avant la nomination du fonctionnaire de SEC. Il était trop tôt pour tirer des conclusions définitives sur le processus de décentralisation de la gestion des projets, mais des inquiétudes ont été exprimées concernant les moyens de garantir la cohérence avec les politiques et les stratégies générales de la FAO quand les projets étaient gérés localement. La Sous-Division des ressources génétiques animales (AGAG) du Siège de la FAO a fourni un appui technique aux projets nationaux et régionaux portant sur la gestion des ressources génétiques. Les projets de production bovine actuellement conduits dans la sous-région Asie centrale prévoyaient l'amélioration des races locales au moyen d'un transfert de technologies assuré par une ONG turque: on ne savait pas si le matériel génétique sélectionné pour l'importation était conforme à la politique de la FAO concernant les ressources zoogénétiques et leur conservation¹³³.

446. Cet exemple met en lumière un problème potentiel lié à la décentralisation de la gestion des projets, en vertu de laquelle, premièrement, les experts de la division technique du Siège sont tenus à l'écart de la supervision technique et, deuxièmement, divers projets techniques sont confiés à une région où une sous-région, où un unique fonctionnaire technique peut difficilement avoir des connaissances couvrant tous les aspects du vaste domaine de travail technique de la FAO en matière de production et de santé animales. Il semble qu'un groupe d'experts, plutôt qu'un seul individu, soit mieux à même de fournir des services de conseil technique de qualité aux États Membres.

¹³² Voir l'annexe 10.

¹³³ Plan d'action mondial pour les ressources zoogénétiques et Déclaration d'Interlaken (FAO, 2007).

447. La délégation des pouvoirs n'a pas nécessairement débouché sur une exécution plus efficiente. Par exemple, le retard pris par SEC pour approuver des achats a apparemment retardé l'acquisition de matériel de laboratoire et de matériel informatique au Tadjikistan¹³⁴.

Efficacité

448. Au plan général, les projets du portefeuille de production et de santé animales se sont attaqués aux principaux problèmes et ont atteint leurs objectifs de manière efficace. Il y a eu des succès notables. La stratégie élaborée pour endiguer la brucellose au Tadjikistan a influencé les programmes de lutte en Azerbaïdjan, en Arménie et au Kirghizistan et a été adoptée dans la région par d'autres institutions, telles que la Banque mondiale. Les actes de la réunion technique sur la brucellose, qui s'est tenue à Rome en 2009, sont devenus un document de référence utile¹³⁵. La Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse a assuré des services de conseil de grande qualité pour les stratégies de lutte contre la maladie dans la région, dans le cadre de son mandat global qui est de limiter les risques d'incursion de la fièvre aphteuse en Europe à partir des zones endémiques, notamment l'Eurasie occidentale (République de Turquie et ses voisins orientaux).

449. La réaction déclenchée par les menaces de diffusion de la peste porcine africaine a été très efficace et a privilégié: le renforcement des capacités en matière d'épidémiologie, intervention et dépistage en laboratoire; la fourniture de matériel, notamment les désinfectants et le matériel de laboratoire; la recherche sur l'écologie des suidés sauvages et des tiques *Ornithodoros spp.*; et les campagnes de sensibilisation. En Arménie, 600 de tous les 800 vétérinaires de terrain auraient bénéficié d'une formation et une politique nationale de lutte contre la peste porcine africaine a été élaborée.

450. Concernant la grippe aviaire, le programme a épaulé l'élaboration de plans nationaux de préparation et d'intervention d'urgence et contribué aussi à renforcer les capacités de diagnostic des laboratoires vétérinaires, ce qui aura des conséquences bénéfiques durables pour les services de santé animale dans plusieurs pays. Le programme de lutte contre la grippe aviaire a été coordonné efficacement avec les programmes des autres institutions, au niveau du pays.

451. Le programme de terrain en matière de production et de santé animales a aidé les autorités, en particulier dans les pays en transition, à mettre en place des cadres juridiques garantissant le recouvrement des coûts pour la prestation des services de santé animale. Un modèle de privatisation, inspiré de l'approche des unités vétérinaires de terrain et adapté de l'expérience antérieure de la FAO en Afghanistan, a été mis en œuvre au Tadjikistan et est applicable à d'autres pays d'Asie centrale.

¹³⁴ TCP/TAJ/3302 Assistance for Improving Sheep and Goat Health – Respiratory disease syndrome diagnosis and control.

¹³⁵ *Brucella melitensis* en Eurasie et au Proche-Orient, travaux de la FAO sur la production et la santé animales. No. 10 Rome, 2010

452. Des projets d'identification et d'enregistrement des animaux ont été exécutés avec succès en Ukraine et Moldova. Le projet ukrainien a réduit les coûts encourus par les agriculteurs pour identifier leurs animaux et le projet de Moldova a fait l'objet d'une évaluation positive par une organisation extérieure¹³⁶.

453. Il y a eu 43 manifestations et ateliers de projets de production et de santé animales, qui ont contribué à renforcer les capacités des fonctionnaires nationaux et des experts régionaux. De plus, avec l'appui de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et du Département Santé et consommateurs (DG-SANCO) de la Commission européenne, la FAO a promu la coopération entre pays lors d'une réunion des vétérinaires en chef¹³⁷.

454. La FAO a pris la direction de l'élaboration des plans de conservation et d'amélioration des ressources zoogénétiques régionaux et nationaux, essentiellement à partir du Siège. À cet égard, l'Évaluation **souligne** qu'il est nécessaire que les ressources humaines hors personnel de la FAO qui travaillent sur l'amélioration des ressources zoogénétiques, par exemple les coordinateurs nationaux, bénéficient d'une information et d'une formation qui garantissent que toute initiative visant l'amélioration génétique des animaux soit alignée sur le Plan d'action mondial pour les ressources zoogénétiques. L'Évaluation a appris que le personnel de REU et de SEC était déjà formé et informé de manière adéquate.

455. Les produits normatifs se sont avérés être des documents de référence efficaces: les copies sur papier, en particulier, ont été utilisées par des décideurs des gouvernements. Les actes qui ont été publiés après l'une des manifestations sont devenus un document de référence utile dans le domaine de la lutte contre la brucellose. Les directives relatives à la grippe aviaire ont représenté une précieuse ressource pour le renforcement des capacités. Cependant, les produits normatifs seraient plus largement utilisés dans les États Membres d'Europe orientale et d'Asie centrale, s'ils étaient traduits en russe.

456. Dans l'ensemble du portefeuille, aucun élément n'a été trouvé qui indique que les activités conduites par la FAO dans la région aient visé à faire reculer la pauvreté. Lorsque les ruraux pauvres ont bénéficié d'avantages, il semblerait que cela ait été accidentel plus que délibéré. Dans la majorité des projets, il n'est guère démontré que le rôle et les besoins des femmes aient été pris en compte dans la conception et l'exécution, ni que la plupart des projets aient efficacement ciblé les besoins spécifiques des femmes ou des ruraux pauvres.

457. La conception et l'exécution des projets doivent tenir compte de l'articulation avec le secteur privé naissant lorsqu'il existe. En Arménie, un prestataire de services privé a fait part de ses préoccupations concernant l'attribution éventuelle de subventions publiques aux services d'insémination artificielle des bovins, qui pourrait nuire à l'essor du secteur privé émergent. L'insémination artificielle a été incluse dans le Cadre de programmation par pays de l'Arménie: l'Évaluation préconise de veiller à éviter la concurrence injuste qu'entraîne la proposition de redressement du service assuré par les pouvoirs publics.

¹³⁶ Office alimentaire et vétérinaire de l'Union européenne, Dublin.

¹³⁷ Le premier « Forum vétérinaire pour la région européenne du Sud et de l'Est » a été organisé sous les auspices du Cadre mondial pour la maîtrise progressive des maladies animales transfrontières pour l'Europe, à Budapest (Hongrie), les 3 et 4 février 2011.

Impact et pérennité des projets

458. Le portefeuille de production et de santé animales a eu des incidences sensibles sur l'élaboration des politiques relatives à la lutte contre les maladies animales dans les États Membres et a contribué au renforcement des infrastructures connexes (services vétérinaires, laboratoires et unités d'épidémiologie), en vue d'appuyer la mise en œuvre des politiques à l'avenir. Dans certains pays, les incidences ont été altérées par les conséquences de la transition, notamment en ce qui concerne la stabilité des structures politiques et/ou l'aptitude des gouvernements à financer suffisamment les activités relatives aux biens publics. Dans les pays où, du fait de la transition, les anciennes structures étatiques ont été ébranlées par l'abandon de l'économie planifiée, l'instauration de la pérennité institutionnelle demandera beaucoup de temps et devra coïncider avec la mise en place de nouvelles façons de gérer les institutions et leur financement.

459. Parmi les exemples de résultats positifs, il convient de citer: i) l'établissement d'unités vétérinaires de terrain qui assurent le recouvrement des coûts (Tadjikistan), ii) l'assistance technique à la réforme des mesures législatives relatives au programme de compensation pour la brucellose, à la privatisation des services et au contrôle des frontières (Tadjikistan), et iii) le renforcement des capacités de diagnostic en laboratoire pour la grippe aviaire, avec l'introduction de technologies et de méthodes nouvelles, telles que la réaction de polymérisation en chaîne, qui sont susceptibles d'être adaptées au dépistage d'autres maladies (Arménie, Kirghizistan, Turquie et autres pays). Au Tadjikistan, le fait que les activités conduites par la FAO auprès des laboratoires ont contribué à renforcer leurs capacités a reçu une confirmation externe, lorsqu'un expert a indiqué qu'il n'était plus nécessaire de fournir un appui aux activités de diagnostic¹³⁸.

460. Malgré des exemples d'incidences de longue durée, la planification de la stratégie de désengagement constitue un point faible. L'accent a été mis en priorité, à la fois sur l'exécution des projets en cours et sur la recherche de financement pour de nouveaux projets, et non sur l'obtention de résultats durables après la clôture des projets, une fois qu'il n'y a plus de soutien externe. La FAO aurait pu veiller plus attentivement à la poursuite des activités de vaccination contre la fièvre aphteuse lorsque l'appui de projet a pris fin, par exemple, en Arménie. Faute de bureaux de pays à partir desquels prendre contact avec des donateurs, il a peut-être été impossible de trouver des fonds pour assurer la suite des projets du PCT, par exemple, les projets de lutte contre la peste porcine africaine.

Avantage comparatif de la FAO

461. La FAO possède clairement un avantage comparatif dans le domaine de la lutte contre les maladies animales transfrontières. Cet avantage s'explique par le fait qu'elle dispose d'une équipe permanente d'experts techniques hautement qualifiés et qu'elle a accès aux gouvernements et jouit de la confiance des autorités dans les États Membres. La FAO joue un rôle de chef de file reconnu pour ce qui est de l'élaboration des politiques de lutte

¹³⁸ Expert du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) faisant allusion au diagnostic de la pleuropneumonie contagieuse caprine.

contre les maladies et des stratégies régionales et nationales relatives aux ressources zoogénétiques.

462. La FAO a contribué à l'établissement de liens qui ont facilité la communication, à la fois formelle et informelle, et permis ainsi l'échange d'informations sur les maladies entre les autorités vétérinaires des États Membres, l'amélioration de la transparence, le lancement d'alertes précoces et la coordination des interventions. Elle a su tirer parti de son expérience régionale, en adaptant les résultats obtenus dans un pays à un autre pays, ce qu'elle a fait par exemple avec les unités vétérinaires de terrain et la lutte contre la brucellose. Elle a aussi aidé des États Membres à assurer la surveillance de maladies dont ils ignoraient la présence, notamment la peste des petits ruminants et la pleuropneumonie contagieuse caprine.

463. Avec la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse, la FAO héberge une Commission que la Conférence régionale pour l'Europe a saluée comme une ressource précieuse pour les pays, qui promeut la coordination, la coopération et la transparence. Les produits normatifs de la FAO ont été utilisés par des gouvernements pour élaborer les politiques de lutte contre les maladies animales, ce qui indique leur utilité et l'estime dont ils jouissent.

Contribution aux fonctions essentielles de la FAO dans le secteur

464. La section analyse les réalisations de la FAO en Europe et en Asie centrale dans le secteur de la production et de la santé animales, au regard des fonctions essentielles de l'Organisation telles qu'elles ont été définies dans le Cadre stratégique 2010-2019 de la FAO.

465. Les deux premières fonctions essentielles, à savoir, Suivi et évaluation des tendances et perspectives à moyen et long termes et Collecte et fourniture d'informations, connaissances et statistiques, sont du ressort du Siège et couvrent, par exemple, les projections/produits à long terme, y compris dans le secteur de l'élevage, qui ont été coordonnés par la Division de l'économie du développement agricole (ESA) et la Division du commerce et des marchés (EST), et les statistiques visant à améliorer les données relatives à l'élevage dans le cadre de la Stratégie mondiale en matière de statistiques agricoles et rurales, gérées par la Division de la statistique (ESS). Le personnel régional n'a pas exécuté ces activités mais a contribué à la collecte des données analysées et a utilisé les produits finaux dans les activités de planification et d'analyse régionales.

466. Dans le domaine de la santé animale, la fonction essentielle Élaboration d'instruments internationaux et de normes, relève du champ de compétence de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE). Cependant, la FAO a joué un rôle clé dans l'élaboration du Plan d'action mondial pour les ressources zoogénétiques, et des rapports régionaux, sous-régionaux et nationaux ont été produits conformément au Plan d'action.

467. Les fonctions essentielles d), e) et f) ont toutes été mises en œuvre, en particulier dans le domaine des maladies animales transfrontières, ce qui reflète la proportion importante d'activités de production et de santé animales conduites par la FAO dans la région pour lutter contre ces maladies. Peu d'éléments ont été trouvés en rapport avec la fonction essentielle g) Interdisciplinarité et innovation dans le secteur de la production et de la santé animales. En revanche, ils abondent pour la fonction essentielle h), Partenariats et alliances.

468. L'encadré 25 ci-après présente les produits spécifiquement liés à chacune des fonctions essentielles.

Encadré 25. Réalisations liées aux fonctions essentielles de la FAO dans le secteur de la production et de la santé animales

N.	Fonction essentielle	Contributions
<i>a</i>	<i>Suivi et évaluation des tendances et perspectives à moyen et long termes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Sections consacrées à l'élevage dans les projections à long terme de la FAO relatives à l'alimentation et l'agriculture, notamment pour l'Europe et l'Asie centrale.
<i>b</i>	<i>Collecte et fourniture d'informations, connaissances et statistiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Les données relatives au cheptel, à la production, aux exploitants agricoles et aux questions de parité hommes-femmes en Europe et en Asie centrale, produites dans le cadre de la Stratégie mondiale en matière de statistiques agricoles et rurales, sont utilisées pour évaluer les tendances et les résultats.
<i>c</i>	<i>Élaboration d'instruments internationaux et de normes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'action mondial pour les ressources zoogénétiques et documents régionaux connexes. • La FAO et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) assureront une formation sur le Codex Alimentarius au Kirghizistan.
<i>d</i>	<i>Options et avis en matière de politiques et de législations</i>	<ul style="list-style-type: none"> • 'Feuille de route' pour la lutte contre la fièvre aphteuse dans la région. • Planification et préparation aux épidémies de fièvre aphteuse en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan • Activité de conseil pour la vaccination contre la peste des petits ruminants au Kirghizistan. • Élaboration de stratégies de lutte contre la peste porcine africaine. • Stratégie d'élevage au Tadjikistan.
<i>e</i>	<i>Appui technique au transfert de technologies et au renforcement des capacités.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration de plans d'intervention d'urgence en cas d'épidémie de peste porcine africaine¹³⁹. • Renforcement des capacités, par exemple: <ul style="list-style-type: none"> ▪ dans les laboratoires de diagnostic (pour la grippe aviaire, la fièvre aphteuse), ▪ en matière de lutte contre la brucellose ▪ au moyen d'exercices de simulation (grippe aviaire)
<i>f</i>	<i>Sensibilisation et communication</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lutte contre la brucellose au Tadjikistan: émissions télévisées et enquête sur la disposition à payer pour les services rendus • Moldova : Appui à la préparation du dossier soumis à l'OIE pour obtenir la reconnaissance du statut de pays indemne de fièvre aphteuse sans vaccination.
<i>g</i>	<i>Interdisciplinarité et innovation</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Projet d'amélioration de la production bovine: le spécialiste de la production végétale a examiné et avalisé l'achat des semences destinées aux parcelles de production de fourrage.

¹³⁹ FAO. 2009. Preparation of African swine fever contingency plans. Édité par M.L. Penrith, V. Guberti, K. Depner et J. Lubroth. FAO Animal Production and Health Manual No. 8. Rome.

h	<i>Partenariats et alliances</i>	<ul style="list-style-type: none"> • La Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse collabore avec le Département Santé et consommateurs (DG SANCO) de l'Union européenne (UE) et l'OIE. • La Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse collabore étroitement avec le ministère de l'agriculture turc (aux dires de l'Assistant du Représentant de la FAO). • Le laboratoire national de Turquie a été le laboratoire régional auquel la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse a fait appel pour aider les pays voisins. • Collaboration avec la 'Fédération européenne de zootechnie' (ONG ayant son siège à Rome) pour l'organisation d'ateliers – Les actes ont été publiés¹⁴⁰. • Collaboration avec le 'Point focal régional européen pour les ressources zoogénétiques'. • Kirghizistan: accord entre la FAO et la Banque mondiale concernant les maladies sur lesquelles chaque institution s'engage à centrer ses efforts, à savoir, la FAO sur les maladies animales transfrontières et la Banque mondiale sur les zoonoses. • Kirghizistan: la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et l'UE ont collaboré dans le cadre de la composante de développement de l'élevage de la politique de développement agricole. • Collaboration avec des ONG pour la conduite de campagnes de sensibilisation, par exemple, en Arménie (Organisation de défense des droits des consommateurs) et au Tadjikistan (Mission East, une ONG danoise).
---	----------------------------------	--

Source: Évaluation

8.4 Conclusions

469. Le programme du secteur de la production et de la santé animales a globalement répondu aux besoins et respecté les priorités des États Membres de la région. La FAO a assuré des services de conseil technique de qualité, qui ont joué un grand rôle dans l'élaboration de stratégies régionales et nationales de lutte contre les maladies animales, une activité jugée prioritaire par la Conférence régionale pour l'Europe. Il est indéniable que le programme a été en prise sur les besoins, en revanche l'efficacité de son exécution a été variable.

470. À l'avenir, pour ce qui est de la lutte contre les maladies, la FAO devra continuer à jouer un rôle de chef de file dans l'élaboration des stratégies et la coordination entre les États Membres de la région. L'Organisation est particulièrement bien placée pour le faire, par l'intermédiaire de la Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse, dont la Conférence régionale pour l'Europe a spécifiquement salué la performance. La FAO devrait

¹⁴⁰ En 2010, une réunion à Barcelone a rassemblé 1 500 participants; l'année dernière, une réunion en Norvège en a rassemblé 700. Des publications ont été produites conjointement, par exemple *The Cattle Sector in Central and Eastern Europe: Developments and Opportunities in a Time of Transition*. EAAP Technical Series no. 10.

continuer à soutenir un processus raisonné d'amélioration et de conservation des ressources zoogénétiques, par le biais de l'application de la Stratégie mondiale. Alors que les systèmes de production agricole et la propriété foncière ne cessent de muter et d'évoluer dans les pays de l'ancien bloc soviétique, la FAO devrait accorder plus d'attention à la lutte contre la pauvreté et à l'utilisation efficiente des ressources, en adaptant la conception des interventions visant à améliorer la production animale.

471. Si l'on veut que la stratégie institutionnelle de la FAO soit appliquée dans la région, les liens entre le terrain et le Siège devront rester solides, par exemple pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies mondiales/régionales de lutte contre des maladies animales transfrontières spécifiques et la gestion des ressources zoogénétiques. Les liens entre les spécialistes intervenant sur le terrain continueront à revêtir de l'importance. Le personnel de terrain et le personnel du Siège travaillant dans le domaine de la production et de la santé animales devraient se réunir une fois par an à Rome, ce qui permettrait de créer et de renforcer les relations de travail. L'efficacité pourrait aussi y gagner si ce rassemblement était associé à des réunions/ateliers techniques généralement organisés en cours d'année. Si la planification est faite à l'avance, le personnel peut s'organiser de manière à ce que, lorsque des membres du personnel de terrain se rendent au Siège, ils trouvent toutes les personnes qu'ils souhaitent rencontrer.

472. Dans le domaine de la santé animale, le Siège doit disposer d'une forte équipe technique, car la lutte contre les maladies transfrontières exige une vision à la fois régionale et mondiale. Dans le domaine de la production animale, une bonne équipe est également nécessaire pour travailler sur l'utilisation améliorée des ressources (pâturages, eau, sous-produits des céréales) et la sélection génétique, afin de contribuer à l'amélioration générale de la production animale et à la réduction de la pauvreté. Par conséquent, la région doit avoir à sa disposition des compétences plus variées que celles dont un unique fonctionnaire peut se prévaloir au niveau régional ou sous-régional, car seul un groupe d'experts a la capacité de fournir un éventail de services techniques de qualité et de préserver la confiance et le statut dont l'Organisation jouit auprès des États Membres. **Pour la région Europe et Asie centrale, la localisation la plus avantageuse au plan des coûts, d'un tel groupe d'experts, semble être le Siège de la FAO.**

9 Le secteur des politiques agricoles en Europe et en Asie centrale

473. La présente section porte sur l'analyse des activités que la FAO conduit en Europe et en Asie centrale dans le secteur des politiques agricoles. L'équipe d'évaluation a inclus dans le secteur des «politiques agricoles» tous les projets et initiatives dont l'objectif principal était d'appuyer l'élaboration de politiques et de stratégies et le renforcement des capacités en la matière, dans les systèmes d'information et d'élaboration des politiques relatifs à l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition, le développement agricole et rural, la commercialisation et le commerce des produits agricoles, les statistiques et le dialogue et les échanges sur les politiques entre les États Membres. Ces thèmes relèvent du mandat de 13 divisions environ de la FAO¹⁴¹. Les projets portant sur les activités conduites au niveau communautaire n'ont pas été inclus dans ce secteur.

9.1 Contexte régional et sous-régional et principaux problèmes

474. La région Europe et Asie centrale se compose de pays extrêmement disparates du point de vue de l'histoire, de la situation institutionnelle et des conditions climatiques et agroenvironnementales. Tous ces éléments sont fortement connectés et entraînent des différences importantes dans les caractéristiques des systèmes de production agricole et les besoins connexes en matière de politiques et d'assistance.

475. Au début des années 2000, les conditions macroéconomiques et institutionnelles dans la région ont commencé à s'améliorer mais les capacités liées à l'élaboration des politiques sont restées faibles dans plusieurs pays. Un problème majeur qui a touché bon nombre de pays pendant toute la décennie a été l'absence de stratégie en matière de politiques agricoles, qui soit fondée sur des objectifs précis et adopte une perspective de long terme. Un facteur important dans la région a été, et est encore, le processus d'adhésion à l'Union européenne (UE). Les pays candidats et potentiellement candidats à l'adhésion ont commencé à renforcer leurs stratégies en matière de politiques agricoles, en s'appuyant sur la Politique agricole commune de l'UE, en tant que référence principale. Les pays qui n'envisagent pas d'adhérer à l'UE ont continué à se doter de stratégies à court terme. La crise des prix des denrées alimentaires et la crise financière qui ont ébranlé le monde en 2007 ont elles-mêmes encouragé la prise de mesures à court terme. On a observé, par exemple, une augmentation des demandes d'interventions publiques dans le secteur agricole, en particulier les mesures favorisant le protectionnisme et l'autosuffisance. Cependant, les mesures mises en œuvre ont différé selon les pays¹⁴².

476. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a mis au point une série d'indicateurs permettant d'estimer l'avancée des réformes depuis le début de la transition du système économique. Les indicateurs s'échelonnent entre 1 et 4+, avec 1 qui correspond à peu de changement, voire aucun, par rapport à une économie planifiée rigide et

¹⁴¹ Pendant la période visée par l'évaluation, les divisions de la FAO ont changé de nom et de localisation institutionnelle, ce qui rend le suivi exact de chacune d'entre elles relativement complexe. C'est pourquoi le nombre d'unités est approximatif.

¹⁴² Swinnen J.F.M., Van Herck K., 2010, Document de travail pour la Table ronde ministérielle de la vingt-cinquième Conférence régionale de la FAO pour l'Europe, Mai 2010, Erevan (Arménie), pp. 1 – 39.

4+ qui correspond aux conditions d'une économie de marché industrialisée. Les notations reposent sur une évaluation de l'ampleur des problèmes touchant deux domaines: la structure des marchés et les institutions et les politiques qui appuient les marchés. Les résultats de l'analyse conduite en 2012 ont été similaires à ceux de l'analyse de 2007, ce qui laisse penser que la crise économique a entraîné un ralentissement sensible des réformes, par rapport aux années antérieures.¹⁴³

477. La région n'est pas non plus homogène pour ce qui est de la distribution de la population: la proportion de la population rurale par rapport à la population totale varie de quelque 5 pour cent à Malte et 25 pour cent en Biélorussie à plus de 60 pour cent au Kirghizistan et en Ouzbékistan et 73 pour cent au Tadjikistan. Dans 15 pays sur les 24 plus le Kosovo dans lesquels la FAO conduit des opérations, la population rurale représente plus de 40 pour cent de la population totale.

478. L'emploi dans le secteur de l'agriculture varie de moins de 5 pour cent en Bulgarie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, à Chypre, à Malte et en Slovénie, à plus de 20 pour cent en Albanie, en Azerbaïdjan, au Kirghizistan, au Tadjikistan, en Turquie, au Turkménistan et en Ouzbékistan. Cependant, les estimations de l'emploi agricole peuvent varier selon les organisations. Dans certains cas, les estimations de la FAO sont inférieures à d'autres, c'est vrai notamment pour la Bosnie-Herzégovine, où l'emploi agricole est estimé par la FAO à 2,2 pour cent, tandis que d'autres sources, telles que l'UE, avancent le chiffre de 19,6 pour cent¹⁴⁴.

479. De même, en 2011, le PIB par habitant était extrêmement varié. Certains pays affichaient des valeurs inférieures à 2,000 USD: le Kirghizistan, Moldova, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan. Plusieurs pays enregistraient des résultats compris dans la fourchette de 2,001 USD-5,000 USD: l'Albanie, l'Arménie, la Géorgie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine et le Turkménistan. Dans le troisième groupe, composé notamment de l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Bulgarie, le Monténégro, la Roumanie et la Serbie, le PIB par habitant allait de 5,001 USD à 10,000 USD. Le dernier groupe, qui comprend la Croatie, Chypre, le Kazakhstan, Malte, la Fédération de Russie, la Slovénie et la Turquie, affichait des PIB par habitant supérieurs à 10,000 USD.

480. En Albanie, en Arménie, au Kirghizistan, au Tadjikistan et en Ouzbékistan, l'agriculture fournissait plus de 20 pour cent du PIB et, dans plusieurs autres, notamment la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine, Moldova, le Monténégro, la Serbie, la Turquie et le Turkménistan, elle représentait plus de 10 pour cent du PIB.

481. La proportion de personnes sous-alimentées dans la population totale était relativement élevée au Tadjikistan, avec un chiffre de 31,7 pour cent et, en Géorgie, de 24,7 pour cent. Dans des pays tels que le Kirghizistan et l'Ouzbékistan, des progrès importants ont été accomplis au cours des cinq dernières années et, en 2011, la proportion de personnes sous-alimentées était légèrement supérieure à 6 pour cent. Les autres pays de la région qui

¹⁴³ BERD, 2012. En 2012, sur un nombre total de 261 chiffres, il y a eu une progression d'un point dans 17 cas et une diminution d'un point dans neuf cas. En 2011, il y a eu une progression d'un point dans 16 cas et une diminution d'un point dans quatre cas.

¹⁴⁴ Commission européenne, Bosnie-Herzégovine - Rapport d'avancement 2012, Bruxelles, 10 octobre 2012.

sont confrontés au problème de la sous-alimentation sont l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan.

482. La majorité des pays de la région sont classés parmi les pays à développement humain élevé. La Croatie, Malte et la Slovénie appartiennent au groupe des pays à développement humain très élevé. Le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan appartiennent au groupe des pays à développement humain moyen.

483. La classification 2011 de la Banque mondiale pour la région était la suivante:

- groupe des pays à faible revenu: Kirghizistan et Tadjikistan;
- groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure: Albanie, Arménie, Géorgie, Kosovo, Moldova, Ukraine et Ouzbékistan;
- groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure: Azerbaïdjan, Biélorussie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Kazakhstan, Macédoine, Monténégro, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, Turquie et Turkménistan;
- groupe des pays à revenu élevé: Croatie, Chypre, Malte et Slovénie.

484. L'Évaluation a comparé la classification utilisée par REU à la vingt-huitième Conférence régionale pour l'Europe de 2012¹⁴⁵, la classification selon l'indice de développement humain (IDH) et la classification par niveau de revenu de la Banque mondiale. Globalement, la comparaison montre une certaine cohérence. Les pays jugés par la FAO comme des « pays prioritaires A » (hautement prioritaires), c'est-à-dire le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, appartiennent au groupe des pays à développement humain moyen, soit le niveau le plus bas de la région, et au groupe des pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Les principales divergences concernaient la République de Moldova, qui appartient au groupe B de la FAO et au groupe des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, et l'Albanie et le Kosovo, qui appartiennent au groupe C de la FAO et au groupe des pays à développement humain élevé mais à celui des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure pour la Banque mondiale. L'encadré 26 ci-dessous montre le classement de chaque pays dans les trois classifications.

Encadré 26. Pays prioritaires A, B et C de REU; IDH, niveaux de revenu de la Banque mondiale

Pays/groupe	Groupe prioritaire de la FAO	IDH	Niveau de revenu (Banque mondiale)
<i>Kirghizistan</i>	Pays prioritaire A	Moyen	Faible
<i>Tadjikistan</i>	Pays prioritaire A	Moyen	Faible
<i>Ouzbékistan</i>	Pays prioritaire A	Moyen	intermédiaire inférieur
<i>Géorgie</i>	Pays prioritaire B	Élevé	intermédiaire inférieur
<i>Moldova, République de</i>	Pays prioritaire B	Moyen	intermédiaire inférieur
<i>Ukraine</i>	Pays prioritaire B	Élevé	intermédiaire inférieur
<i>Arménie</i>	Pays prioritaire B	Élevé	intermédiaire inférieur
<i>Albanie</i>	Pays prioritaire C	Élevé	intermédiaire inférieur
<i>Bosnie-Herzégovine</i>	Pays prioritaire C	Élevé	intermédiaire supérieur
<i>Kosovo</i>	Pays prioritaire C	Élevé	intermédiaire inférieur
<i>Macédoine, Ex-République yougoslave de</i>	Pays prioritaire C	Élevé	intermédiaire supérieur

¹⁴⁵ ERC/12/3

Monténégro	Pays prioritaire C	Élevé	intermédiaire supérieur
Azerbaïdjan	Partenaire stratégique et fournisseur de ressources	Élevé	intermédiaire supérieur
Kazakhstan	Partenaire stratégique et fournisseur de ressources	Élevé	intermédiaire supérieur
Fédération de Russie	Partenaire stratégique et fournisseur de ressources	Élevé	intermédiaire supérieur
Turquie	Partenaire stratégique et fournisseur de ressources	Élevé	intermédiaire supérieur
Biélorussie	Négociations en cours	Élevé	intermédiaire supérieur
Serbie	Activités en cours en 2012	Élevé	intermédiaire supérieur
Turkménistan	Négociations en cours	Moyen	intermédiaire supérieur

Source: FAO, Banque mondiale et base de données sur l'indice du développement humain

485. À sa vingt-huitième session, la Conférence régionale pour l'Europe a confirmé que les grands défis mondiaux concordaient avec la situation constatée dans la région et elle a pris note des tendances et des défis pour la région. Elle a approuvé les six domaines de travail prioritaires dans la région et a demandé que ceux-ci soient pris en compte lors de l'examen du Cadre stratégique de la FAO et de l'élaboration du Plan à moyen terme 2014-2017. Trois des priorités étaient liées au secteur des 'politiques agricoles', à savoir: a) l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition; b) la fourniture d'avis aux gouvernements à l'appui de l'intensification durable des petites exploitations; c) le soutien politique et institutionnel visant à favoriser l'entrée des États Membres dans les organes régionaux et mondiaux s'occupant du commerce et de l'établissement de normes et les organisations de coopération économique régionale. Dans le domaine des politiques agricoles, les principaux problèmes rencontrés dans les pays de REU concernaient les aspects suivants: i) la collecte et l'analyse de données (y compris les recensements agricoles); ii) la sécurité alimentaire; iii) l'amélioration de la productivité; iv) les avis sur l'élaboration des politiques; v) la réforme foncière; vi) l'appui aux petits exploitants agricoles; et vii) les capacités relatives aux entreprises agroalimentaires et au commerce.

9.2 Initiatives de la FAO: projets, programmes et autres activités

9.2.1 Portefeuille de projets dans le secteur des politiques agricoles

486. Le portefeuille de projets comptait 75 projets, représentant un budget total de près de 47 millions d'USD, soit 17 pour cent de l'enveloppe budgétaire totale allouée à la région pendant la période visée par l'évaluation. La répartition entre les trois principaux secteurs se présentait comme suit:

- Politiques et systèmes d'information et de statistique agricoles, avec 35 projets et un budget total d'un montant de 29 millions d'USD, essentiellement consacrés aux systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et aux recensements agricoles;
- Développement agricole et rural, avec 13 projets et un budget total d'un montant de 14 millions d'USD, essentiellement consacrés aux régimes fonciers et aux stratégies et politiques de développement agricole et rural;
- Commercialisation et commerce des produits agricoles, avec 12 projets et un budget total d'un montant de 3,7 millions d'USD, essentiellement consacrés au renforcement des capacités et à l'élaboration de stratégies, aux fins de l'amélioration de la commercialisation des produits agricoles.

487. Le principal donateur dans ce secteur a été la Commission européenne, et les fonds fournis par des donateurs ont représenté 78 pour cent des ressources disponibles totales. Plus précisément, la distribution entre sous-régions et sources de financement a été la suivante:

- Les projets mondiaux et interrégionaux financés par des donateurs ont absorbé la plupart des ressources, mobilisant 38 pour cent du budget total du secteur;
- SEU/REU a reçu 29 pour cent de l'enveloppe budgétaire totale allouée au secteur, des partenaires fournisseurs de ressources et la FAO contribuant quasiment à parts égales au montant total;
- les pays de SEC se sont adjugés 26 pour cent des ressources disponibles totales, fournis essentiellement par des donateurs (21 pour cent) et, dans une bien moindre mesure, la FAO (5 pour cent);
- les projets régionaux ont reçu la plus petite part, soit 6 pour cent des ressources totales, fournie en grande partie par des donateurs.

488. Du point de vue de la gestion du programme de terrain, l'obligation de déléguer les pouvoirs semble avoir été dosée au mieux. Les données ci-dessous se réfèrent aux pourcentages de ressources financières de tous les projets nationaux et régionaux:

- depuis fin 2007, les responsabilités opérationnelles sont entièrement dévolues à SEU/REU et à SEC pour tous les projets nationaux et régionaux conduits dans le secteur des politiques;
- pendant toute la période visée par l'évaluation, les responsabilités de l'unité technique chef de file ont été exercées en grande partie depuis des unités du Siège: dans le cas des projets exécutés dans des pays de SEU/REU, des unités techniques chefs de file localisées au Siège ont géré 75 pour cent des budgets des projets nationaux et régionaux; ce pourcentage a été égal à 96 pour cent dans les pays de SEC;
- des fonctionnaires du Siège chargés de la direction technique ont été responsables de 54 pour cent des ressources financières des projets nationaux et régionaux conduits dans les pays de SEU/REU et de 83 pour cent des ressources financières des projets nationaux et régionaux conduits dans les pays de SEC; des fonctionnaires de SEU/REU chargés de la direction technique ont aussi été responsables de 15 pour cent des ressources financières des projets nationaux et régionaux conduits dans les pays de SEC;
- Les projets pour lesquels les responsabilités de l'unité technique chef de file et du fonctionnaire chargé de la direction technique ont été assignées à REU ou à SEC portaient sur les régimes fonciers et les stratégies de développement rural, les stratégies d'amélioration de la commercialisation et du commerce et la participation des États Membres aux sessions des organes directeurs de la FAO et à d'autres conférences.

489. Globalement, il semble que la FAO ait sagement concentré ses propres ressources dans les pays qui avaient encore besoin d'un appui et où aucun autre partenaire fournisseur de ressources n'était disponible. En outre, les ressources limitées accordées aux projets régionaux ne reflètent pas entièrement la réalité: certains des plus gros projets mondiaux et interrégionaux réalisaient des activités dans un nombre restreint de pays et, soit débordaient des frontières sous-régionales de la FAO, soit étaient rattachés à des projets mondiaux, donc étaient considérés comme d'échelle mondiale. C'était le cas des initiatives de développement des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire, financées par la Commission européenne à hauteur d'un montant total de 17 millions d'USD.

490. Concernant les questions techniques, la délégation de pouvoirs à REU/SEU et à SEC est minime, probablement parce que les ressources humaines disponibles dans les deux bureaux pour ce secteur sont limitées: deux fonctionnaires principaux (politiques) ont été affectés à REU et SEU pour couvrir toute la région. Depuis mai 2012, le fonctionnaire principal (politiques) de SEU est affecté à SEC, où, outre son rôle initial, il est chargé d'aider le coordinateur sous-régional, ce qui multiplie les tâches qui lui incombent. Le nombre total de fonctionnaires chargés des politiques dans la région n'a pas changé. À REU, certaines des activités liées aux politiques ont aussi été prises en charge par le Sous-Directeur général/Représentant régional et deux fonctionnaires chargés du programme de terrain, en plus de leurs nombreuses autres tâches et obligations. Dans les autres sous-secteurs, c'est-à-dire la commercialisation et le commerce des produits agricoles, les régimes fonciers et le développement rural, les responsabilités du fonctionnaire chargé de la direction technique sont assurées depuis 2007 par six fonctionnaires techniques.

491. L'Évaluation estime que, pour ce qui est de l'avenir dans ce secteur, il n'est guère possible d'envisager d'attribuer à l'un quelconque de ces deux bureaux une plus grande part des responsabilités de l'unité technique chef de file et du fonctionnaire chargé de la direction technique, compte tenu de l'éventail de compétences disponibles à REU et à SEC et de la dotation en personnel dont ces bureaux disposaient en juin 2012. D'autre part, la plupart des fonctionnaires techniques, que ce soit à REU ou à SEC, ont confirmé que la communication et les interactions avec leurs départements techniques respectifs étaient satisfaisantes. Cet aspect deviendra de plus en plus important au fur et à mesure que les pays de la région accéderont progressivement à des besoins différents dans le secteur des politiques agricoles. Par conséquent, la poursuite de l'amélioration de la communication et de la collaboration internes, autant que de besoin, semble être le moyen le plus efficace d'améliorer les prestations que la FAO assure pour les États Membres de la région, dans ce secteur.

9.2.2 Produits normatifs

492. L'Évaluation a recensé 112 produits normatifs liés au domaine des politiques agricoles, qui présentaient un intérêt pour la région. Parmi ces produits, elle a choisi à dessein l'échantillon suivant: quatre produits relatifs au secteur de l'agroalimentaire, trois aux prix, deux à la sécurité alimentaire et huit aux politiques et deux réseaux utilisant l'Internet. De manière générale, les produits normatifs de la FAO ont été largement utilisés par les institutions universitaires, les centres de recherche et les ministères locaux. Par exemple, l'information sur la stabilité des prix et les prévisions de récoltes, qui permet une analyse des implications au niveau local, a eu de très nombreux lecteurs. Globalement, les personnes interviewées savaient comment accéder à l'information et effectuer des recherches sur le site web de la FAO et utilisaient celui-ci comme source d'information. Les spécialistes de secteurs spécifiques avaient accès aux matériels d'information ou savaient comment y accéder et les jugeaient utiles.

493. Les produits normatifs relatifs aux prix et à la sécurité alimentaire ont été jugés particulièrement intéressants, notamment dans le contexte de la crise économique mondiale actuelle. C'était le cas de la synthèse d'information intitulée « Food Security and Agricultural Highlights », en République de Moldova, qui a été qualifiée d'utile par plusieurs interlocuteurs.

494. Pendant la période visée par l'évaluation, 15 produits normatifs portant sur le secteur agroalimentaire ont été produits. Onze ont été publiés par le Siège et quatre par les bureaux

décentralisés. Parmi les produits examinés, il y avait la série Agrobusiness Handbook qui vise à fournir des connaissances sectorielles spécifiques (par exemple sur la viande de volaille et les œufs, la farine de blé, la vente au détail des denrées alimentaires) aux banquiers et aux investisseurs locaux potentiels du secteur de l'agroalimentaire. Les produits étaient caractérisés par un bon niveau technique et ils répondaient aux besoins d'information spécifiques.

495. Dans le domaine des politiques, les produits normatifs se composaient notamment, de rapports sur la sécurité alimentaire, le rôle de l'agriculture dans les zones marginales, les organisations d'exploitants agricoles à visée commerciale, la pauvreté rurale, l'amélioration de la productivité et les incidences de la crise économique. Sur les huit produits examinés, trois avaient été publiés par le Siège et cinq par REU: tous étaient d'un bon niveau technique et, dans la plupart des cas, traitaient de sujets particulièrement intéressants au niveau régional.

496. Pendant la période visée par l'évaluation, plusieurs réseaux ont été lancés et gérés. ESCORENA est un réseau virtuel qui vise à promouvoir le développement agricole durable et la sécurité alimentaire, en améliorant l'utilisation de l'information, de la communication et des technologies associées. Il favorise la confrontation des opinions, des expériences, des bonnes pratiques et des ressources liées à la recherche agricole et fait en sorte que les connaissances qui sont générées soient effectivement partagées et utilisées dans la région et dans le monde entier. Il couvre une vaste gamme de produits, notamment le coton, les abricots, les fruits à coque, les olives, le riz, le tournesol et d'autres encore. L'information est utile et généralement tenue à jour. AGROWEB est un réseau utilisant l'Internet, qui couvre l'Europe centrale et orientale et vise à collecter et à fournir des informations sur les institutions agricoles et d'autres sujets importants dans le secteur de l'agriculture, afin d'aider les utilisateurs à trouver des informations et des contacts dans les pays d'Europe centrale et orientale. L'information est utile et généralement tenue à jour.

497. Sur les 19 produits relatifs au domaine des politiques agricoles que l'Évaluation a analysés, trois seulement existaient en version russe. Le nombre de produits traduits en russe a récemment augmenté, mais la FAO devrait absolument s'efforcer de traduire davantage de publications en russe, si elle veut toucher un plus vaste réseau d'utilisateurs potentiels dans la région.

9.2.3 Autres activités

498. Pendant la période visée par l'évaluation, 33 manifestations et ateliers qui concernaient le secteur des politiques agricoles et étaient financés au titre du programme ordinaire ou de projets, ont été organisés dans la région. La FAO a aussi conduit des manifestations normatives qui se sont déroulées au niveau national pour un public national et ont été financées par des fonds de projets. Un vaste éventail de sujets a été couvert, notamment la sécurité alimentaire, les prix des aliments, le commerce et les marchés des produits, le secteur agroalimentaire et l'évaluation des cultures.

499. Les groupes cibles/participants étaient différents selon la taille et l'objectif de la manifestation. Certaines manifestations ciblaient un groupe diversifié de parties prenantes nationales tandis que d'autres revêtaient une dimension internationale et étaient essentiellement destinées aux fonctionnaires, avec une petite participation de représentants des institutions de recherche, du secteur privé et d'ONG.

9.3 Évaluation sectorielle

Pertinence

500. Les États Membres d'Europe et d'Asie centrale de la FAO accordaient une grande importance au secteur des politiques agricoles: comme indiqué plus haut, trois des six domaines d'action prioritaires dans la région, qui ont été déterminés par la Conférence régionale pour l'Europe à sa vingt-huitième session, se rattachaient à ce domaine.

501. Les activités liées aux politiques agricoles, que la FAO a conduites dans la région ont clairement respecté les priorités susmentionnées: près de 13 pour cent des manifestations organisées par les bureaux décentralisés de la région depuis fin 2009/2010 et 26 pour cent des ressources du programme de terrain non lié à des urgences ont été consacrés à un thème ou un autre du secteur des politiques agricoles.

502. L'appui apporté par la FAO a été apprécié dans tous les pays, en raison, tant de l'excellente qualité technique que de la neutralité des services spécialisés qui ont été offerts. Ce rôle spécifique a aussi incité certains pays (par exemple l'Albanie) à demander à la FAO d'intervenir en tant qu'acteur neutre dans le processus de négociation conduisant à leur adhésion à part entière à l'UE. Cependant, l'Évaluation a aussi constaté que, bien qu'extrêmement proche des gouvernements, la FAO ne jouait pas un rôle de chef de file dans l'appui à l'élaboration des politiques.

503. Comme dans d'autres secteurs, la formulation au niveau national de Cadres de programmation par pays devrait aussi améliorer la pertinence de l'appui fourni par la FAO dans le secteur des politiques agricoles. Cette démarche serait déterminante pour promouvoir la coordination entre les unités, le caractère interdisciplinaire des actions, l'engagement du personnel et la mobilisation des ressources. L'Évaluation a également jugé qu'il fallait améliorer encore la prise en compte des questions d'inclusion sociale et de parité hommes-femmes, si l'on voulait que les activités de la FAO en matière de politiques agricoles soient davantage en prise sur les besoins actuels des pays.

Efficiences

504. Dans le secteur des politiques agricoles, l'efficacité de l'exécution des projets a varié, notamment en raison des conditions externes. Plusieurs projets ont pris du retard pendant leurs phases de démarrage. Un exemple frappant a été le projet d'appui à la préparation du recensement agricole: « Preparatory Assistance for the Census of Agriculture »¹⁴⁶, en République de Moldova. L'appui méthodologique et technique fourni au service de statistique national a été très apprécié et, à la fin, a été jugé utile mais, dans un premier temps, l'exécution du projet a accumulé les retards. Cependant, une fois les difficultés surmontées, le projet a débouché sur des résultats techniques positifs, ce dont peuvent témoigner les participants au voyage d'étude qui a été organisé depuis l'Arménie pour tirer des enseignements de l'expérience de Moldova.

¹⁴⁶ TCP/MOL/3203.

505. La FAO a su faire preuve d'une grande flexibilité face à l'évolution incessante des demandes dans des situations nationales épineuses. Un bon exemple en est le projet d'appui à l'élaboration d'une stratégie de développement agricole au Kirghizistan: GCP /KYR/008/TUR, « Development of an Agricultural Development Strategy in Kyrgyzstan for 2011-2020 ». Les travaux ont dû s'adapter au fil du temps car de nombreux ministres de l'agriculture se sont succédé et chaque changement a eu des implications sur la vision d'avenir et les requêtes. La FAO s'est ajustée à ces changements, en engageant le dialogue avec les ministres successifs pour examiner comment leurs propositions spécifiques pouvaient s'insérer dans une stratégie agricole constructive et cohérente.

506. La délégation des pouvoirs n'a pas toujours entraîné une exécution plus efficiente. Dans le cas du projet de renforcement des capacités pour l'analyse et le développement des systèmes d'innovation agricole en Asie centrale et en Turquie, GCP /RER/029/TUR, « Capacity Development for Analysis and Strengthening of Agricultural Innovation Systems (AIS) in Central Asia and Turkey », l'exécution du projet semble avoir été retardée par la lenteur avec laquelle SEC a donné son approbation.

507. Dans le secteur des politiques agricoles, la communication entre REU/SEC et le Siège a dépendu en grande mesure des personnalités et de l'expérience individuelles; cette situation a montré qu'il était nécessaire de définir et de mettre en place des mécanismes institutionnels pour améliorer et systématiser la communication, aux fins d'une amélioration de l'efficacité. De manière générale, la communication entre le personnel de REU et de SEC a été satisfaisante et s'est traduite par une bonne collaboration et coordination. C'est ainsi qu'il a été possible de satisfaire raisonnablement les demandes des Membres, en particulier dans la sous-région de SEC, alors que le bureau manque de personnel compétent dans ce domaine. Comme indiqué plus haut, il a fallu attendre mi-2012 pour que SEC se voit assigner un poste à plein temps de fonctionnaire chargé des politiques et l'ensemble de la région ne comptait qu'un seul membre du personnel pour s'occuper des questions du développement rural, des institutions rurales et du régime foncier. De plus, aucun des bureaux décentralisés ne s'est jamais vu assigner un fonctionnaire chargé des politiques relatives à la sécurité alimentaire, un poste qui demande des connaissances spécifiques.

Effacité

508. Globalement, l'Évaluation a estimé que, pendant la période 2004-2012, les activités réalisées dans le secteur des politiques agricoles avaient été efficaces. Par exemple, de nombreux éléments ont prouvé que les 33 manifestations et ateliers qui ont été organisés ont contribué à renforcer les capacités des participants, c'est-à-dire des fonctionnaires et d'autres parties prenantes.

509. De nombreux projets ont aussi contribué au renforcement des capacités. Des succès ont été enregistrés dans les activités relatives au regroupement des terres (Albanie, Arménie, Bosnie-Herzégovine, Moldova, Serbie et Tadjikistan) et d'autres projets spécifiques, par exemple, au Kirghizistan, un projet de renforcement institutionnel du ministère de l'agriculture intitulé « Institutional strengthening of the Ministry of Agriculture on establishing modern agribusiness and marketing ».

510. En République de Moldova, plusieurs parties prenantes ont affirmé que les documents de synthèse sur les prix: « Price Monitoring and Analysis Country Briefs », les

aidaient beaucoup dans leur travail: on y trouve une information actualisée sur les prix des produits, qui, ces dernières années, sont devenus un facteur majeur de la situation de la sécurité alimentaire dans beaucoup de pays.

511. Un autre exemple positif a été le projet de croissance grâce à un travail décent pour tous, UNJP/TUR/051/SPA « Growth with Decent Work for All », qui a donné des résultats remarquables et était considéré comme un franc succès par la plupart des personnes interrogées. Le projet représentait aussi un exemple de réussite, en termes d'interdisciplinarité et de prise en compte des questions de parité hommes-femmes et d'inclusion sociale.

512. Au Tadjikistan, la FAO était reconnue dans le pays comme une véritable 'marque', tant par les donateurs que par les organismes publics. En ce qui concerne la réforme agraire, il y a eu une bonne coordination des donateurs; la réussite a tenu en grande partie au dynamisme personnel des responsables. Dans plusieurs cas, notamment en raison des différentes structures organisationnelles caractérisant les bureaux de pays, les compétences, la personnalité et l'initiative individuelles ont eu une profonde influence sur l'efficacité des projets.

513. En République de Moldova, après les retards initiaux, le recensement agricole s'est révélé être une grande réussite. De plus, la FAO a contribué à améliorer les capacités en matière de collecte et analyse de données, dans plusieurs pays. À cet égard, les activités relatives aux statistiques et à la ventilation par sexe, qui ont été réalisées à REU par l'équipe chargée des questions de parité hommes-femmes, revêtent une importance particulière et sont examinées plus en détail dans la section 10.4.

514. Dans la région, la FAO a conduit des projets conjoints avec, à la fois des organisations des Nations Unies, notamment l'Organisation internationale du travail (OIT), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, ONU Femmes et l'OMS, et d'autres organisations, notamment dans le cadre de sa collaboration avec l'UE, l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), sur la réforme agraire au Tadjikistan. Toutes ces actions ont donné d'excellents résultats, ce qui laisse penser que ce type de partenariat est susceptible d'apporter une véritable valeur ajoutée.

515. Dans certains pays, cependant, les ONG ont regretté que la FAO n'ait travaillé que par l'intermédiaire des pouvoirs publics et n'ait pas fait équipe avec elles plus souvent. Effectivement, plusieurs organisations non gouvernementales internationales sont très présentes dans la région, avec une vision et un intérêt à long terme. C'est le cas du réseau de développement Aga Khan qui travaille en Bosnie-Herzégovine, au Kazakhstan, au Kirghizistan et au Tadjikistan. L'Évaluation a estimé que l'on pouvait parfaitement envisager de développer un partenariat avec cette organisation et d'autres.

516. Enfin, et surtout, plusieurs stratégies ont été élaborées, soit avec des fonds de projets, soit grâce à d'autres sources. Ces stratégies sont les suivantes:

- regroupement des terres en Albanie, en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, en République de Moldova et en Serbie, et réforme foncière au Tadjikistan;
- organisation territoriale et gestion durable des terres dans les zones exposées à des risques élevés de catastrophes naturelles en Hongrie;
- cadre politique agricole et rural en Ukraine;

- appui à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie en matière d'agriculture et de gestion de la terre et de l'eau, au Tadjikistan;
- Stratégie agricole au Kirghizistan.

Impact et pérennité des projets

517. Parmi les aspects importants et positifs des résultats obtenus par la FAO, il convient de citer l'introduction de nouvelles procédures et approches de travail dans les activités relatives aux politiques, en particulier le recours à la consultation de parties prenantes externes, notamment les organisations de la société civile, les organisations paysannes, les experts indépendants, les associations de femmes, les collectivités locales, etc..

518. En République de Moldova, le projet de stratégie sur le regroupement des terres devrait couvrir la période 2013-2027. Il a été élaboré avec l'aide d'experts tant locaux qu'internationaux. Tous les ministères compétents avaient approuvé la stratégie et attendaient son examen et son approbation par le gouvernement. L'appui de la FAO a été jugé important et il aurait été difficile d'élaborer la stratégie sans l'assistance de la FAO, qui reposait sur son expérience dans d'autres pays. Dans ce contexte, le gouvernement avait aussi sollicité un appui supplémentaire pour élaborer un code foncier/une loi foncière.

519. Un bon exemple de pérennité a été donné en Albanie par le projet d'appui à l'élaboration d'une stratégie nationale de regroupement des terres assortie d'un projet pilote, TCP/ALB/3301, « Support to the Preparation of a National Land Consolidation Strategy and a Land Consolidation Pilot Project in Albania ». L'objectif du projet était l'élaboration d'une stratégie introduisant un modèle de regroupement des terres. La stratégie devrait être prête à être présentée avant la fin de 2012. Une fois rédigé, le texte de la stratégie devra passer par les différentes étapes du processus officiel, c'est-à-dire être soumis d'abord au Conseil des ministres puis au Parlement. La stratégie élaborée avec l'appui d'un projet du PCT devrait établir un modèle de régime foncier et devenir l'un des fondements de la nouvelle stratégie de développement agricole et rural.

520. La coordination entre la FAO et les autres organisations des Nations Unies n'a pas été uniforme dans l'ensemble de la région. Une meilleure coordination avec les autres institutions des Nations Unies serait profitable aux activités que la FAO conduit dans le domaine des politiques agricoles. Elle pourrait notamment améliorer la prise en compte de l'innovation et des questions de parité hommes-femmes et d'inclusion sociale dans ces activités. Plusieurs projets du programme conjoint des Nations Unies ont donné de bons résultats en ce sens.

521. Cependant, il a été noté que, dans la plupart des cas, les stratégies de retrait et la pérennité des projets représentaient un point faible, des problèmes particuliers étant associés aux projets du PCT et au rôle que ce type de projet joue dans la région, comme il en est question un peu plus loin dans la section 10.1.

Avantage comparatif de la FAO

522. La FAO était considérée comme ayant de grandes compétences et un avantage comparatif dans plusieurs sous-secteurs du développement agricole et rural, notamment: la sécurité alimentaire, les marchés et la commercialisation des produits agricoles (y compris les

technologies); la sécurité sanitaire et la qualité des aliments (l'UE joue aussi un rôle de premier plan dans ce domaine); le regroupement des terres; et la mise en œuvre des politiques au niveau du terrain.

523. Comme indiqué aussi dans l'Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de politiques alimentaires et agricoles¹⁴⁷, la FAO était plus qualifiée que n'importe quelle autre organisation pour aider les pays de la région à définir, adopter et mettre en œuvre des politiques visant à faire reculer la faim et la pauvreté et à garantir un développement durable. La FAO a été appréciée pour sa neutralité et la qualité de ses activités. Un bon exemple en est la collaboration entre REU et la Commission européenne, qui ont réalisé conjointement l'« Évaluation des secteurs du développement agricole et rural dans les pays du Partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldova et Ukraine) », dans le cadre du Programme européen de voisinage pour le développement agricole et rural. En étroite collaboration avec l'UE, une assistance similaire a été fournie aux pays de l'ouest des Balkans bénéficiant de l'Instrument d'aide de préadhésion pour le développement rural: dans le domaine du contrôle de la qualité en Serbie et au Monténégro; et avec la réalisation d'exams sectoriels (diversification économique, céréales, fruits et légumes, viandes et produits laitiers et vin) en Bosnie-Herzégovine¹⁴⁸. La participation à l'élaboration de politique agricoles et de stratégies de regroupement des terres pour répondre aux demandes formulées par plusieurs pays, constitue un autre exemple.

524. Par ailleurs, la FAO étant l'organisation normative internationale pour les recensements agricoles, elle avait clairement un rôle unique à jouer dans ce domaine.

Contribution aux fonctions essentielles de la FAO dans le secteur

525. Les activités conduites par la FAO dans le secteur des politiques agricoles ont contribué à toutes les fonctions essentielles de l'Organisation, à l'exception de la fonction c).

526. En ce qui concerne les fonctions essentielles a) et b), des projections à long terme dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture ont été produites pour la région, et l'Organisation a apporté un appui à la collecte et à l'analyse des données ainsi qu'à la conduite de recensements agricoles. La fonction essentielle d) est plus particulièrement liée au domaine des politiques agricoles et, tant le Siège que les bureaux décentralisés ont apporté leur contribution dans la région. Il y a eu de nombreuses demandes dans ce domaine et la plupart des interventions de la FAO semblent avoir été satisfaisantes.

527. Les activités qui relèvent de la fonction e) englobent les ateliers et les manifestations de projets, organisés pour améliorer les connaissances et renforcer les capacités au niveau régional. En général, ils ont couvert un vaste éventail de sujets, notamment la sécurité alimentaire, les prix des aliments, le commerce et les marchés des produits, le secteur agroalimentaire et l'évaluation des cultures. Les groupes cibles/participants étaient différents selon la taille et l'objectif de la manifestation mais étaient essentiellement des fonctionnaires,

¹⁴⁷ OED, janvier 2012.

¹⁴⁸ Deux autres études, sur la pêche et la foresterie, ont aussi été réalisées.

avec une petite participation de représentants des institutions de recherche, du secteur privé et d'ONG.

528. Globalement, et en particulier dans le domaine des politiques agricoles, la qualité des activités de l'Organisation relatives à la sensibilisation et à la communication (fonction essentielle f) a été médiocre et n'a pas reflété celle de ses activités techniques.

529. Concernant l'interdisciplinarité (fonction essentielle g), l'Évaluation n'a guère trouvé d'éléments qui s'y rapportent. Dans le secteur des politiques agricoles, l'introduction de nouvelles méthodologies a été reconnue comme relevant de l'innovation: i) introduction de la consultation des parties prenantes lors de la conception des politiques, donc promotion d'une concertation plus participative, ii) introduction de nouvelles méthodologies pour le regroupement des terres; iii) introduction de nouvelles méthodologies pour la collecte et l'analyse des données (c'est-à-dire, dans le cadre de la conception et de la réalisation des recensements agricoles).

530. Un objectif clairement défini de la fonction essentielle h) était de renforcer la collaboration et la coordination avec les autres organisations des Nations Unies intervenant dans la région. La participation à la Conférence interinstitutions des Nations Unies CARRA (évaluation des risques dans la région Asie centrale) sur la réduction des risques de catastrophes, en est un bon exemple. Les partenariats avec des ONG et d'autres parties prenantes internationales ont été extrêmement variés selon les pays. Parmi les réussites, il convient de citer: la collaboration avec l'UE, GIZ et USAID pour la réforme agraire au Tadjikistan; et la participation de 10 ONG à la consultation régionale sur la hausse des prix des denrées alimentaires dans la région Europe et Asie centrale, que la FAO a organisée à Istanbul en juin 2011. La relation avec la Commission européenne a aussi été fructueuse dans certains pays.

531. L'encadré 27 ci-dessous présente les produits spécifiquement liés à chacune des fonctions essentielles.

Encadré 27. Réalisations liées aux fonctions essentielles de la FAO dans le secteur des politiques agricoles

N.	Fonction essentielle	
a	<i>Suivi et évaluation des tendances et perspectives à moyen et long termes</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi et analyse des prix: synthèses nationales • Sections consacrées aux politiques agricoles dans les projections à long terme de la FAO relatives à l'alimentation et l'agriculture en Europe et en Asie centrale.
b	<i>Collecte et fourniture d'informations, connaissances et statistiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Recensement agricole en Géorgie et en République de Moldova; activités préliminaires en Arménie; • Données liées aux politiques agricoles (c'est-à-dire, sécurité alimentaire, prix, commerce) pour l'Europe et l'Asie centrale dans la Stratégie mondiale en matière de statistiques agricoles et rurales.
c	<i>Élaboration d'instruments internationaux et de normes</i>	

<i>d</i>	Options et avis en matière de politiques et de législations	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie de regroupement des terres en Albanie, en Arménie, en Bosnie-Herzégovine, en République de Moldova, en Serbie et au Tadjikistan. • Aide à la préparation du recensement agricole, en Géorgie, en République de Moldova et au Kirghizistan. • Appui à l'élaboration d'une stratégie d'organisation territoriale et de gestion durable des terres dans les zones exposées à des risques élevés de catastrophes naturelles en Hongrie. • Appui à la formulation d'un cadre politique agricole et rural à moyen terme en Ukraine. • Appui à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie en matière d'agriculture et de gestion de la terre et de l'eau, au Tadjikistan. • Élaboration d'une stratégie agricole au Kirghizistan
<i>e</i>	Appui technique au transfert de technologies et au renforcement des capacités.	<ul style="list-style-type: none"> • 33 ateliers et manifestations de projets couvrant un vaste éventail de sujets, notamment la sécurité alimentaire, les prix des aliments, le commerce et les marchés des produits, le secteur agroalimentaire et l'évaluation des cultures.
<i>f</i>	Sensibilisation et communication	<ul style="list-style-type: none"> • La capacité à communiquer les résultats avec efficacité n'est pas toujours à la hauteur de la qualité du travail technique de la FAO. Certains projets et certains pays sont caractérisés par des stratégies de communication défailtantes.
<i>g</i>	Interdisciplinarité et innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Interdisciplinarité: elle a été soulignée comme un avantage de REU et de SEC, mais le nombre de projets caractérisés par une approche interdisciplinaire est limité. L'interdisciplinarité apparaît dans certains projets du programme conjoint des Nations Unies, mais rarement dans les projets du PCT. • L'innovation doit être replacée dans le contexte, au moins en termes d'espace et de temps. Les exemples d'innovation sont: i. l'introduction de la consultation des parties prenantes lors de la conception des politiques, donc la promotion d'une concertation plus participative, ii. l'introduction de nouvelles méthodologies pour le regroupement des terres; iii. l'introduction de nouvelles méthodologies pour la collecte et l'analyse de données (c'est-à-dire, dans le cadre de la conception et de la réalisation des recensements agricoles).
<i>h</i>	Partenariats et alliances	<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration et coordination avec plusieurs organisations des Nations Unies intervenant dans la région: OIT; PNUD, UNICEF, ONU Femmes, OMS. • Commission européenne, GIZ et USAID pour la réforme agraire au Tadjikistan. • Avec la Commission européenne: Programme européen de voisinage pour le développement agricole et rural en Arménie, en Azerbaïdjan, en Biélorussie, en Géorgie, en République de Moldova et en Ukraine et Instrument d'aide de pré-adhésion en Albanie.

Source: Évaluation

9.4 Conclusions

532. Globalement, les activités conduites par la FAO dans le domaine des politiques agricoles ont répondu aux besoins régionaux et respecté les priorités, conformément aux souhaits de la Conférence régionale pour l'Europe. De plus, la qualité du travail de la FAO, que ce soit pour proposer des options ou fournir des avis en matière de politiques et de

stratégies, a été appréciée et est largement reconnue dans tous les pays où l'Évaluation s'est rendue. La grande majorité des bénéficiaires a jugé que la qualité des options politiques et stratégiques fournies pendant la période visée par l'évaluation méritait la note « satisfaisante ».

533. De nombreux éléments ont prouvé l'amélioration de la fourniture de statistiques élémentaires, cependant, étant donné que le manque de statistiques fiables représente un problème majeur dans la région, **les capacités de REU et de SEC en matière de collecte et d'analyse de données devraient être encore renforcées.**

534. De nombreux éléments ont prouvé que les activités de la FAO ont contribué à renforcer les capacités et que les produits fournis avec l'appui de l'Organisation dans le secteur des politiques agricoles ont été adoptés. Étant donné que la sécurité alimentaire représente encore un problème majeur dans certains pays (notamment la Géorgie et le Tadjikistan) et que « l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition » fait partie des domaines d'action prioritaires dans la région, **les capacités de REU et de SEC en matière de politiques relatives à la sécurité alimentaire devraient être renforcées.**

535. La FAO a joué un rôle non négligeable dans le renforcement des capacités de formulation de politiques au niveau régional et dans l'introduction d'approches novatrices et plus participatives mais, pour ce qui est de la concertation sur les politiques, elle doit encore intensifier le processus de consultation des ONG et des organisations de la société civile dans les pays où il est possible de le faire.

10 Modalités de mise en œuvre

536. Ce chapitre présente les conclusions de l'Évaluation concernant la mise en œuvre du programme de terrain, la qualité et l'utilisation des produits normatifs et des outils de connaissance de la FAO, la capacité de l'Organisation à intégrer certaines questions transversales et à s'acquitter de ses fonctions essentielles, et sa participation à l'initiative « Unité d'action des Nations Unies ».

10.1 Le programme de terrain

10.1.1 Le PCT et le Fonds du PCT

537. Une des axes majeurs du processus de décentralisation mené au titre du PAI porte sur la délégation de pouvoirs du PCT au Réseau de bureaux décentralisés et sur l'allocation indicative des fonds à l'échelle régionale. Pour les périodes biennales 2010-2011 et 2012-2013, la région Europe et Asie centrale a reçu 10 % des crédits PCT pour des projets nationaux, sous-régionaux et régionaux non urgents sur une base biennale¹⁴⁹.

538. Le portefeuille de projets du PCT dans la région Europe et Asie centrale s'élève au total à un peu plus de 47 millions de dollars. Il a absorbé 26 % des ressources du programme de terrain affectées aux projets nationaux et régionaux menés dans la Région au cours de la période considérée, et représente 60 % du nombre effectif d'initiatives mises en œuvre. Au total, 14 % du montant total des ressources du PCT, soit 6,4 millions de dollars, ont été versés au titre du Fonds du PCT. Au cours de l'exercice 2010-11, les financements alloués à la région se sont élevés au total à 9,4 millions de dollars, ce qui cadre avec les montants indiqués dans le PAI. Dans la plupart des pays bénéficiaires de la région, le PCT était la seule source de financement des projets au niveau national. La plupart des répondants au questionnaire adressé au personnel ont estimé que le PCT et le Fonds du PCT étaient des outils utiles facilitant le travail mené dans la région. Les résultats des entretiens organisés au niveau national dans le cadre de l'évaluation confirment cette analyse.

539. Depuis la mi-2010, la délégation de pouvoirs a été appliquée dans la région de la manière suivante:

- i. Toutes les responsabilités opérationnelles relatives aux projets de coopération technique ont été transférées aux bureaux décentralisés. On a procédé de même pour l'ensemble des projets nationaux et régionaux financés par les bailleurs de fonds dans la région, à l'exception d'un projet de coopération technique lié à une urgence et mis en œuvre en août 2010.
- ii. Le Siège a conservé les responsabilités relatives aux unités techniques chefs de file.
- iii. Dans 12 des 25 projets de coopération technique, les responsabilités relatives aux fonctionnaires d'appui technique principaux ont été transférées aux bureaux décentralisés.
- iv. Tous les projets relevant du Fonds du PCT ont systématiquement été approuvés et mis en œuvre sous la responsabilité officielle des bureaux décentralisés de la

¹⁴⁹ Manuel du PCT, 2009.

région, tant en ce qui concerne les questions opérationnelles que les responsabilités afférentes aux unités techniques chefs de file et aux fonctionnaires d'appui technique principaux.

540. Cette situation est attribuable en partie au fait que l'éventail de compétences disponibles dans les bureaux sous-régionaux SEU/REU et SEC n'a pas permis de confier des responsabilités techniques plus importantes aux fonctionnaires d'appui technique principaux qui y étaient en poste. La nouvelle politique n'a donc pas modifié de manière significative l'attribution officielle des responsabilités au sein de la région. Par contre, le fait que les fonctionnaires des bureaux décentralisés se soient vus confier de facto la responsabilité de la préparation des documents des projets relevant du PCT a marqué un changement important, puisque jusqu'en 2009, cette tâche est généralement assurée par le Siège. Si la préparation des documents de projets relève officiellement du coordonnateur du PCT, les caractéristiques particulières de la région ont conduit les fonctionnaires techniques à assumer une plus grande part des tâches liées à la formulation des projets, ce qui a ajouté à leur charge de travail mais leur a également permis de travailler de manière plus autonome, notamment en matière décisionnelle.

541. Conformément au nouveau système, la coordination du PCT dans la région a été assurée par les deux coordonnateurs sous-régionaux en poste respectivement à SEU et à SEC. Pendant toute la période durant laquelle le poste de Représentant régional adjoint est resté vacant, la coordination du PCT a été assurée par la Sous-Directrice générale/Représentante régionale, qui s'était déjà vu confier la prise des décisions relatives à l'allocation des fonds du PCT aux pays et aux projets, y compris les projets régionaux relevant du PCT. À REU, un poste de chargé de programme pour le PCT, semblable à ceux existant déjà dans les autres bureaux régionaux et ayant notamment pour fonction d'aider la Sous-Directrice générale dans l'affectation des ressources, a été créé. Compte tenu de l'absence de Représentants de la FAO de niveau national dans les pays de la région, des dispositions particulières devaient être prises pour satisfaire aux différentes étapes de la procédure d'approbation des projets relevant du PCT.

542. Les réponses aux questionnaires adressés au personnel et aux États Membres confirment que la création d'un comité d'examen par les pairs à REU a permis d'accélérer la procédure d'approbation des projets de coopération technique, ce qui a favorisé, comme l'ont indiqué les répondants, une meilleure prise en compte des questions d'équité entre les sexes dans les projets. Pour autant, certaines interrogations semblent subsister dans les bureaux décentralisés de la région sur des questions telles que les rôles et responsabilités relatifs à la validation technique des projets, la désignation des fonctionnaires d'appui technique principaux ou le rôle des coordonnateurs du programme de terrain et des fonctionnaires techniques des bureaux décentralisés.

543. Le questionnaire destiné aux États Membres contenait une question sur le PCT. Parmi les dix pays pour lesquels cette question présentait un intérêt particulier, huit ont estimé que les projets relevant du PCT répondaient davantage à leurs besoins depuis la mise en œuvre de la réforme, et que la qualité conceptuelle des projets s'était améliorée au plan technique. Les réponses aux questions sur l'intégration des considérations de parité et d'autres questions transversales à la conception des projets n'étaient pas aussi enthousiastes: seuls six des répondants ont fait état d'une amélioration dans ce domaine.

544. Le questionnaire envoyé aux agents de la FAO contenait également une question sur le PCT. Globalement, les critères du PCT ont été jugés satisfaisants, bien que, lors des entretiens en face à face, des opinions moins favorables se soient exprimées, notamment en ce qui concerne le critère d'intégration de la parité hommes-femme. Les réponses ont également mis en évidence des divergences d'opinion entre le personnel du Siège, qui n'est pas favorable aux procédures et aux modes de gestion régissant actuellement le PCT, et les fonctionnaires des bureaux décentralisés, qui se déclarent raisonnablement satisfaits des modalités en vigueur.

545. La section 6.2 du présent rapport a examiné le degré d'efficacité de la mise en œuvre des projets du PCT à partir d'un échantillon de 20 projets. Il en ressort que l'efficacité des projets de coopération technique mis en œuvre depuis 2010 est en moyenne légèrement inférieure à celle des PCT et des autres catégories de projets menés durant toute la période considérée¹⁵⁰. Il est notamment apparu que l'approbation des projets de coopération technique sur les maladies animales transfrontières liés à des opérations d'urgence soulevaient un certain nombre de problèmes. Néanmoins, l'équipe d'évaluation convient que les difficultés rencontrées lors de la phase initiale du transfert du PCT à la région ont pu influencer de manière négative sur les résultats:

546. S'agissant de la qualité de la conception et de l'efficacité des projets, l'évaluation révèle que les projets de coopération technique ont en commun avec la plupart des autres projets un certain nombre de faiblesses dont il sera question à la section suivante. Malgré la mise en place du mécanisme d'examen par les pairs, aucun changement notable n'a été observé depuis 2010 dans la qualité conceptuelle du PCT.

547. La règle selon laquelle un projet de coopération technique de suivi ne peut être approuvé s'il porte sur la même thématique pose un réel problème. Dans des pays où les partenaires susceptibles d'apporter des ressources sont peu nombreux et tendent à concentrer leurs efforts sur des secteurs bien précis, les projets de coopération technique demeurent la seule source de financement disponible pour d'autres types d'intervention comme la création d'une abricoteraie en Arménie ou la mise en œuvre de projets pilotes de développement des zones de montagne en Arménie et en Turquie, lors même qu'on ne peut s'attendre à ce que ces projets aient un effet catalyseur ou débouchent sur des acquis durables. La FAO et les pays requérants doivent élaborer de nouvelles stratégies pour faire face à ce type de situation, en mobilisant les ressources du PCT et des FFU dès le stade de la planification et de la conception, pour le cas où le domaine d'intervention considéré ne serait pas de nature à susciter l'intérêt de partenaires externes.

548. En conclusion, la délégation accrue des pouvoirs relatifs aux projets de coopération technique semble avoir des effets favorables, bien qu'il ne soit pas possible, en l'absence de données suffisantes, de dresser à ce stade un bilan plus concluant. En revanche, il ressort très clairement de l'évaluation que les rôles et responsabilités respectifs du Siège, de REU et de

¹⁵⁰ Il s'agissait dans ce cas d'évaluer la rapidité avec laquelle ont été engagées les mesures et les interventions opérationnelles, et notamment le suivi des demandes d'intervention reçues des pays requérants, la procédure d'instruction et d'approbation des demandes et l'organisation des missions et des ateliers de lancement, ainsi que le caractère exhaustif et transparent des informations mises à la disposition des utilisateurs internes à l'échelle de la FAO.

SEC et les mécanismes de responsabilisation connexes doivent être définis de manière plus précise.

10.1.2 Conclusions générales relatives au programme de terrain

549. Les caractéristiques du portefeuille de projets de la région Europe et Asie centrale et les résultats de l'analyse qui en a été faite ont été examinés à la section 6.2. Cet examen a révélé qu'au cours de la période considérée, le programme de terrain a été étendu à un grand nombre de pays et qu'à de rares exceptions près, le nombre d'interventions par pays est resté très limité. Il faut y voir, à l'évidence, la conséquence des changements politiques et économiques intervenus dans la région. La FAO a visiblement joué un rôle majeur à cet égard, en fournissant un soutien aux pays qui en avaient encore besoin.

550. L'évaluation a porté sur 15 des projets mis en œuvre dans les pays visités. Ces projets se veulent représentatifs d'un large éventail de types d'intervention et de secteurs différents, et ont été examinés de manière approfondie avant d'être notés selon un barème à six niveaux¹⁵¹. Près d'un tiers des projets considérés ont été examinés à mi-parcours, et il n'a donc pas été possible d'en évaluer la durabilité et l'impact. Globalement, l'échantillon a été jugé adéquat au stade de la sélection, avec une note moyenne de 5,1, mais dans certains cas l'approche conceptuelle retenue a compromis l'utilité des interventions au regard des besoins recensés. Les projets ont obtenu la note « satisfaisant » ou « bien » pour tous les autres critères, à l'exception du projet Mise en œuvre et partenariats, jugé légèrement en deçà du niveau « satisfaisant », et du projet sur la parité hommes-femmes et l'inclusion sociale, qui s'est vu attribuer la note 2,8. De manière générale, toutes les notes semblent cadrer avec la tendance globale caractérisant les projets de la FAO, telle qu'elle ressort d'autres exercices d'évaluation. Point positif: les notes concernant l'impact des projets ont été légèrement supérieures aux résultats habituels, en raison principalement du bilan très satisfaisant tiré de certains projets sur les politiques agricoles et la santé animale.

551. L'aide fournie dans le cadre des interventions d'urgence axées sur la lutte contre les maladies animales et les ravageurs transfrontières ou la fourniture d'intrants agricoles à la suite d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle a été très favorablement accueillie. Une minorité de projets liés à des opérations d'urgence comportait aussi un volet développement. À cet égard, l'intégration continue entre opérations d'urgence et développement est jugée positive, et l'équipe d'évaluation estime que le Réseau de bureaux décentralisés de la région, et en particulier SEC, disposent des capacités qui leur permettraient de faire face, si le cas venait malheureusement à se présenter, à des situations d'urgence découlant de catastrophes naturelles ou de conflits. Bien que d'ampleur limitée, l'intervention rapide engagée en 2012 en République de Moldova à l'appui de l'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires témoigne de la présence dans la région de telles capacités.

552. Des efforts ont été déployés dans le cadre de certains des projets régionaux sur les maladies animales transfrontières, la lutte contre les ravageurs transfrontières, les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et les pesticides obsolètes pour accroître l'efficacité des interventions et mettre en place des mécanismes de collaboration entre les équipes

¹⁵¹ Voir l'annexe 10.

techniques de pays voisins (voir ci-après la section relative aux produits normatifs). Cette démarche constitue visiblement un des atouts majeurs de l'Organisation, comme c'est le cas dans d'autres régions du monde, et a été saluée par les pays bénéficiaires.

553. D'un autre côté, certains pays se plaignent d'avoir été « exclus » de la conception des projets régionaux et des débats relatifs à leur formulation. À cet égard, il est apparu que, dans le cas de certains projets interrégionaux et mondiaux, le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain ne faisait aucune mention de l'accord de pays participants: il n'a pas été possible de déterminer si cette situation était due à un oubli de la part des responsables des budgets, qui auraient omis de transmettre les courriers des pays, ou au fait que les pays n'ont effectivement pas donné leur accord par écrit.

554. Dans nombre de cas, le Bureau de l'évaluation de la FAO avait déjà pris note des problèmes et faiblesses liés la conception du programme de terrain de la FAO dans la région, qui avaient déjà été relevés dans plusieurs évaluations thématiques et nationales et autres bilans de projet réalisés ces dernières années dans le monde¹⁵². Ces problèmes et faiblesses tiennent principalement au fait que les projets mis en œuvre en Europe et en Asie centrale ont été formulés et approuvés sur la base des mêmes directives que celles qui s'appliquent à la FAO à l'échelle interne. Le nouveau guide sur le cycle de projet publié par le Département de la coopération technique en 2012, et récemment approuvé et diffusé, est une excellente initiative qui va contribuer à atténuer les faiblesses récurrentes observées dans la conception des projets de la FAO. À la date de cette évaluation, il était encore trop tôt pour déterminer si le guide avait été largement adopté et pour en mesurer l'impact.

555. Dans la majorité des cas, les considérations de parité hommes-femme, d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté ne sont pas intégrées de manière systématique aux cadres de référence des projets et programmes menés en Europe et en Asie centrale, lesquels ne tiennent pas compte non plus de l'influence des facteurs sociaux sur la réalisation des objectifs de l'Organisation. L'équipe d'évaluation a pu dresser ce constat au moins une fois, dans le cas d'un projet mené en Arménie, où il est apparu qu'à terme, la conception du projet et l'approche suivie privilégieraient en fait les groupes sociaux les plus aisés tout en réduisant l'accès des plus pauvres à des produits alimentaires sains. La plupart des autres interventions avaient pour objet de renforcer les capacités individuelles dans les institutions compétentes, comme on le verra plus loin, mais ne tenaient pas compte des considérations liées au genre et à l'inclusion sociale, privant ainsi l'Organisation de la possibilité de diffuser plus largement ses principes fondateurs et ceux des Nations Unies.

556. Par ailleurs, dans la plupart des cas, les projets n'étaient pas assortis de stratégies de sortie ou ne prévoyaient pas d'activités visant à encourager la pérennisation de l'initiative en elle-même, que ce soit par le biais de partenariats ou de mesures destinées à investir des ressources dès tout premiers stades en vue de la mobilisation de financements additionnels. Certains projets étaient très fortement axés sur un segment particulier d'une longue chaîne de cause à effet, et ne tenaient aucun compte des initiatives complémentaires susceptibles d'être

¹⁵² Évaluation du rôle et des activités de la FAO dans le domaine de l'eau (2010); Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de parité hommes-femmes et de développement; Évaluation de l'appui de la FAO à l'application du Code de conduite pour une pêche responsable (2012) ; Évaluation stratégique du rôle et des activités de la FAO dans le domaine des forêts (2012); ainsi que les synthèses des évaluations nationales (2008, 2010).

mises en œuvre en amont et en aval pour renforcer leur durabilité. On citera à titre d'exemple plusieurs projets menés en Arménie et portant notamment sur le suivi de résidus de pesticides, l'aménagement d'abattoirs et la création de pépinières forestières, ainsi qu'un projet de développement des zones de montagne en Turquie.

557. Les capacités de communication des résultats des projets ne sont pas toujours à la hauteur de la grande qualité des interventions techniques de la FAO, et le caractère médiocre des stratégies de communication utilisées est une caractéristique commune à la plupart des projets évalués. Si cette situation est révélatrice de ce qui semble être une faiblesse inhérente à la FAO partout dans le monde, l'absence, dans la région Europe et Asie centrale, de Représentants de la FAO susceptibles de représenter l'Organisation au sein des instances compétentes a visiblement contribué à aggraver les choses.

558. Selon l'équipe d'évaluation, il conviendra à l'avenir de porter une attention beaucoup plus grande à l'interdisciplinarité dans le cadre de projets de la FAO menés dans la région. Le personnel de la FAO voit dans cette interdisciplinarité un des effets positifs de l'existence de REU et de SEC. Pour autant, le principe d'interdisciplinarité ne semble pas avoir trouvé d'application concrète, et les projets n'ont visiblement pas été formulés ou mis en œuvre dans le cadre d'une démarche interdisciplinaire. Si les Programmes communs des Nations Unies, qui font l'objet d'une mise en œuvre conjointe, reposent en partie sur une approche interdisciplinaire, ce n'est pas vraiment le cas des projets de coopération technique, et de sérieux progrès restent à faire dans ce domaine.

559. Le personnel du Siège, de REU et de SEC a souligné à maintes reprises que l'absence de Représentants résidents de la FAO, et dans certains cas, l'absence pure et simple de représentation FAO à l'échelle nationale était un obstacle majeur à la bonne mise en œuvre du programme de terrain. L'équipe d'évaluation a pu réunir un certain nombre d'éléments qui confirment cette analyse:

- La mise en œuvre de deux projets complexes et de plusieurs projets de coopération technique en Arménie aurait gagné à s'appuyer sur une gestion plus attentive et plus efficace faisant intervenir à la fois les pouvoirs publics, les fonctionnaires d'appui techniques principaux et la Sous-Division des opérations.
- Il n'y a eu strictement aucune coordination ou harmonisation entre le mécanisme « Unité d'action des Nations Unies » mis en place en Albanie et les autres projets de la FAO. On a ainsi laissé passer l'occasion d'exploiter des synergies potentielles et de renforcer la viabilité à long terme et l'impact des interventions.
- Au Tadjikistan, la FAO, en sa qualité d'agent d'exécution, s'est trouvée dans une situation particulièrement complexe à la suite d'un problème survenu entre le FIDA, un des bailleurs de fonds du projet concerné, et l'Unité de la gestion des projets; Si un Représentant avait été en poste dans le pays, des mesures correctives auraient pu être prises. Là encore la mauvaise qualité des relations de travail avec les différents organismes publics concernés a privé la FAO de la possibilité d'intervenir plus efficacement.
- La procédure d'approbation des projets régionaux est systématiquement plus rapide dans les pays où la FAO compte un Représentant que dans ceux où il n'y a qu'un correspondant national ou dans lesquelles l'Organisation n'est pas présente.

560. Un des principaux facteurs influant sur le bon déroulement des projets dans la région, à l'exception d'un projet mené en Arménie, semble avoir été la présence d'un directeur de projet ou d'un conseiller technique principal chevronné, justifiant, le cas échéant,

d'une expérience internationale, assurant la conduite du projet et capable à la fois de mettre à profit les compétences techniques du personnel et de faire appel, au besoin, aux experts techniques de la FAO. Ces tâches peuvent aussi relever de la responsabilité d'un fonctionnaire d'appui technique principal, mais en l'absence d'un « déclencheur », à savoir un directeur de projet n'hésitant pas à demander de l'aide, il y a peu de chances que les choses bougent. Ce facteur prend toute son importance dans la région, compte tenu de l'absence de Représentants résidents de la FAO susceptibles de compenser en partie les faiblesses liées à la conception du projet et de trouver des solutions aux incontournables problèmes d'exécution. La durée des projets est un autre élément à prendre en considération: il est toujours possible d'adapter en cours d'exécution un projet mal conçu si l'on dispose d'assez de temps. En revanche, l'évolution des comportements et des pratiques et l'élaboration de politiques et de stratégies participatives demandent du temps et doivent faire l'objet d'un suivi durable.

561. Dès lors, un certain nombre de questions se posent quant au bien-fondé et à l'efficacité des modalités de gestion et de financement de projets actuellement en vigueur. Les projets sont généralement assortis de budget modestes et de délais plus courts, ne font pas intervenir de fonctionnaires employés à temps plein et sont gérés par les agents des administrations nationales. Si l'objectif visé est de renforcer l'adhésion des pays et de favoriser l'intégration des résultats des projets aux pratiques et procédures nationales, on constate en fait que, dans la plupart des cas, le personnel affecté à la gestion des projets n'est pas en mesure de consacrer à cette tâche tout le temps nécessaire et ne peut travailler de manière efficace.

562. En conclusion, le programme de terrain mené dans la région Europe et Asie centrale semble révélateur, dans une large mesure, d'une situation déjà relevée dans le cadre des évaluations antérieures: si les projets sont globalement bien adaptés aux besoins, leur conception et leur mise en œuvre présentent généralement de sérieuses carences qui compromettent à la fois la pérennisation des acquis et les impacts des interventions. L'équipe d'évaluation est d'avis que **les efforts doivent porter en priorité sur l'interdisciplinarité, la prise en compte des considérations liées à la parité hommes-femme et à l'inclusion sociale et les résultats, plutôt que sur l'exécution des activités en elles-mêmes.** Elle estime par ailleurs que les modalités de gestion et la durée des projets influent fortement sur l'efficacité et la viabilité à long terme des interventions.

10.2 Produits normatifs et outils de connaissance

563. La formule « produits normatifs et outils de connaissance » recouvre les publications et les manifestations et réunions publiques publiées et organisées par la FAO dans le cadre de ses activités de gestion des savoirs. Aux fins de l'exercice d'évaluation, il a été établi une liste de toutes les publications réalisées par la FAO en Europe et en Asie centrale ou pour le compte de la région, et de tous les ateliers, manifestations et conférences qu'elle a organisés dans la région ou qui présentaient un intérêt particulier pour la Région, ou lors desquels des fonctionnaires de la FAO ont présenté des exposés ou pris part à des manifestations parallèles¹⁵³. L'équipe d'évaluation s'est procuré ces informations sur le site Web de REU,

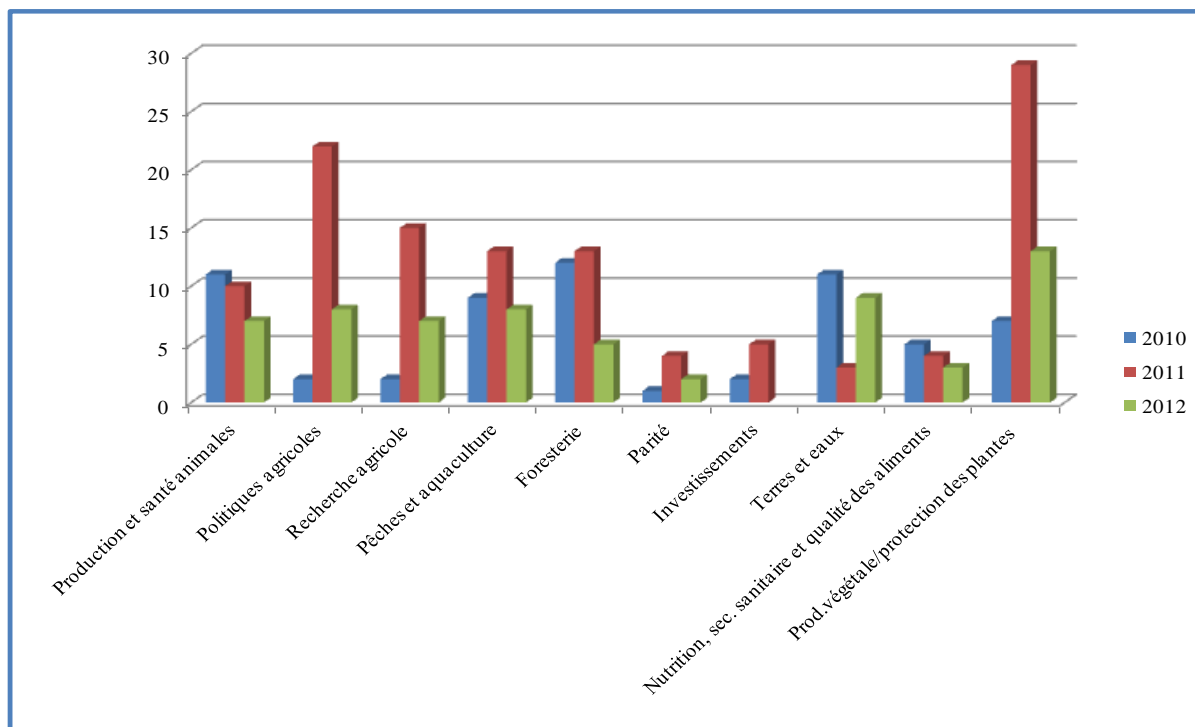
¹⁵³ Voir à l'annexe 6 la liste des produits normatifs considérés.

dans les archives de documents de l'Organisation et auprès du personnel de REU et de SEC. Les précédents chapitres de ce rapport ont examiné en détail les produits normatifs sur la production et à la santé animales et le secteur des politiques agricoles. La présente section s'intéressera davantage aux caractéristiques générales de ces produits.

564. Au total, l'équipe d'évaluation a sélectionné 316 publications présentant un intérêt particulier pour les pays, les groupes de pays ou la région Europe et Asie centrale dans son ensemble, auxquels s'ajoutent 270 manifestations qui se sont tenues dans la région et ont été directement organisées par la FAO ou auxquelles la FAO a participé et présenté des communications.

565. L'encadré 28 ci-dessous présente les différentes manifestations organisées entre janvier 2010 et juillet 2012 – ventilées par secteur. Il montre que le nombre de manifestations organisées par la FAO ou auxquelles l'Organisation a participé est généralement proportionnel au nombre d'agents des bureaux décentralisés travaillant dans les secteurs auxquels étaient consacrées ces manifestations. Ainsi, depuis 2010, deux spécialistes de la production végétale et de la protection des plantes sont en poste dans la région, un à SEU/REU et un autre à SEC, ce qui explique le nombre élevé de manifestations organisées par la FAO ou auxquelles l'Organisation a participé dans ce domaine, et la même tendance se dégage pour 2012; à l'inverse, le poste de fonctionnaire chargé des terres et des eaux est resté vacant pendant plusieurs mois en 2011, d'où la baisse du nombre de manifestations recensées dans ce domaine. En 2010 et 2011, des agents de la FAO ont participé à ou organisé des manifestations quasiment tous les mois dans la plupart des secteurs, notamment les politiques agricoles, la santé et la production animales, les pêches et l'aquaculture, la foresterie et la production végétale et la protection des plantes. On notera toutefois, en 2011, la forte augmentation du nombre de manifestations sur la recherche agricole, qui s'explique par l'organisation d'une série d'ateliers nationaux financés par la Turquie au titre du projet régional de renforcement des capacités d'analyse et des systèmes d'innovation agricole (SIA) en Asie centrale et en Turquie.

Encadré 28. Manifestations FAO pour la région Europe et Asie centrale, par secteur, janvier 2010-juillet 2012¹⁵⁴

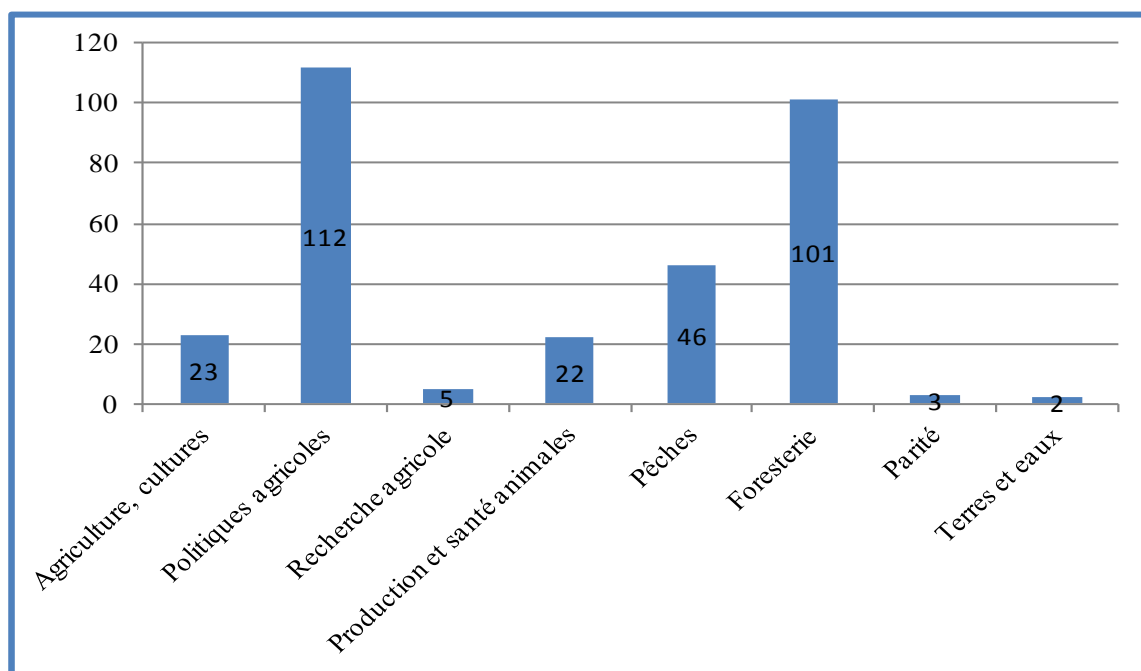


Source: mission d'évaluation, d'après les propos recueillis auprès des fonctionnaires de REU et de SEC

566. L'encadré 29 ci-dessous présente sous forme de graphique les 316 publications publiées entre 2004 et juin 2012, par domaine technique. Le nombre de publications est beaucoup plus élevé dans certains secteurs que dans d'autres: c'est le cas notamment pour les forêts, avec la publication des rapports d'évaluation des ressources forestières nationales établis tous les cinq ans en vue de l'Évaluation des ressources forestières mondiales. On observe la même tendance dans le secteur des politiques agricoles, bien que ce dernier ait été défini, aux fins de cette évaluation, de manière très générale. Par ailleurs, le nombre très limité de publications en rapport avec des secteurs aussi importants pour la région que la parité, les terres et les eaux et la recherche agricole est en soi un indicateur intéressant. L'équipe d'évaluation n'a pas souhaité formuler des recommandations particulières sur ce point, compte tenu des raisons multiples qui pourraient expliquer cette situation, mais elle suggère néanmoins que les unités concernées revoient les besoins en publications dans leurs domaines de compétence respectifs et affectent leurs ressources en conséquence.

¹⁵⁴ Le secteur des politiques agricoles englobe les interventions portant sur les politiques agricoles, les systèmes d'information et de statistiques, le développement agricole et rural, la commercialisation des produits agricoles et le commerce agricole.

Encadré 29. Manifestations FAO pour la région Europe et Asie centrale, par secteur, janvier 2004-juillet 2012¹⁵⁵



Source: équipe d'évaluation, à partir d'informations tirées du site Web de REU et des archives de documents de la FAO ou recueillies auprès des agents de REU et de SEC

567. L'équipe d'évaluation a également calculé la proportion de publications publiées par le Siège et par les bureaux décentralisés: 120 ont été produites par le Siège, 100 par le Siège en collaboration avec un des bureaux décentralisés, 95 par les bureaux décentralisés et une par les Nations Unies, avec le concours de la FAO. Globalement, ces chiffres témoignent de la bonne collaboration qui s'est instaurée entre les agents du Siège et des bureaux décentralisés, et des efforts notables déployés par le personnel des bureaux décentralisés, qui ont à leur actif un nombre de publications comparable à celui à mettre au crédit du Siège.

568. L'équipe d'évaluation a analysé au total 27 publications destinées à la région, dont 20 dans le domaine des politiques agricoles et sept dans le secteur de la production et de la santé animales. Elle les a jugées satisfaisantes du point de vue de leur pertinence, de leur qualité technique, de leur utilité et de leur impact. En revanche, elle a estimé qu'elles n'étaient pas satisfaisantes au regard de deux autres critères, à savoir l'intégration des concepts de viabilité environnementale et la prise en compte des considérations d'inclusion sociale, et leur a attribué la note « médiocre » en ce qui concerne l'intégration des considérations de parité hommes-femmes.¹⁵⁶

569. Une publication mérite une mention particulière: en 2010, le Département de l'agriculture de la FAO a publié un document intitulé « Gardens of Biodiversity:

¹⁵⁵ Le secteur des politiques agricoles englobe les interventions portant sur les politiques agricoles, les systèmes d'information et de statistiques, le développement agricole et rural, la commercialisation des produits agricoles et le commerce agricole.

¹⁵⁶ L'analyse a été effectuée sur la base d'un barème à six niveaux et de descripteurs empruntés à d'autres évaluations thématiques de la FAO et adaptés au contexte. Voir l'annexe 6.

Conservation of genetic resources and their use in traditional food production systems by small farmers of the Southern Caucasus » (Jardins de biodiversité: préservation et utilisation des ressources génétiques dans les systèmes traditionnels de production alimentaire des ressources génétiques dans les petites exportations agricoles du Caucase du Sud), qui rend compte de manière détaillée des actions de sensibilisation menées en faveur de la protection de la biodiversité agricole dans le Caucase du Sud. Cette publication, qui contient des centaines de photos, a été vue dans les bureaux de hauts fonctionnaires nationaux et d'agents d'autres organismes partenaires. Un interlocuteur a notamment déclaré à ce sujet: « Ce qui me plaît dans ce livre, c'est qu'il parle non pas des pays, mais du Caucase et de ses habitants ». L'équipe d'évaluation lui a attribué la note « satisfaisant » pour sa pertinence et la note « très satisfaisant » au regard de la plupart des autres critères, exception faite de la prise en compte des considérations de parité et des questions d'inclusion sociale.

570. L'équipe d'évaluation a constaté que, de manière générale, les publications de la FAO destinées à la région n'analysent pas toujours les problèmes sous l'angle d'autres disciplines telles que la gestion des ressources naturelles et le développement social, qui devraient pourtant occuper une place prépondérante dans les activités de la FAO relatives aux politiques agricoles, si bien que les avantages supplémentaires qui auraient pu découler de l'élaboration de produits multidisciplinaires ou interdisciplinaires par une équipe plurisectorielle d'experts régionaux ont été globalement perdus.

571. Par ailleurs, le degré d'utilisation et l'impact de ces produits normatifs dépendront dans une large mesure des stratégies de diffusion qu'adoptera la FAO pour qu'ils soient aisément accessibles dans la région. Globalement, et contrairement à ce que l'on observe d'ordinaire dans les autres régions, les parties prenantes rencontrées dans le cadre de la mission d'évaluation connaissaient parfaitement les publications de la FAO et savaient comment se les procurer sur le site Web pourtant fort complexe de l'Organisation. Dans le même temps, le nombre limité de publications en langue russe est un problème qui a été maintes fois cité au cours de l'évaluation: sur les 316 publications sélectionnées par l'équipe d'évaluation, seules 25 étaient disponibles en russe, et deux seulement en version bilingue anglais/russe. En 2009, la Fédération de Russie a versé sur un Fonds fiduciaire multilatéral des financements d'un montant total de 4 millions de dollars destinés à couvrir les frais de traduction vers le russe¹⁵⁷. Il s'agit incontestablement d'une avancée très positive, mais en l'absence de ressources supplémentaires suffisantes pour accroître le nombre de documents traduits, le problème perdurera et fera obstacle à la diffusion à plus grande échelle des produits normatifs de la FAO dans la région, du moins dans un avenir proche.

572. Nombre des fonctionnaires nationaux interrogés ont déclaré avoir participé à diverses manifestations organisées par la FAO. Les réunions sous-régionales et régionales axées notamment sur le renforcement des capacités ont fortement contribué à la mise en place de réseaux et à une collaboration technique plus étroite entre pairs, ce qui semble avoir eu un impact notable sur la surveillance de la gestion des ravageurs et des maladies transfrontières, mais aussi, bien que dans une moindre mesure, sur la majorité, voire l'ensemble des autres domaines d'intervention de l'Organisation.

¹⁵⁷ MTF /GLO/232/RUS, Appui à l'utilisation du russe au sein de la FAO, mars 2009-décembre 2012.

573. En conclusion, les produits normatifs de la FAO sont utilisés dans des proportions satisfaisantes et semblent répondre aux attentes des utilisateurs. Pour autant, il serait bon d'évaluer les besoins dans certains secteurs afin de déterminer s'il y a lieu d'accroître le nombre de publications. Enfin, la traduction en russe des publications de l'Organisation devrait être une priorité dans la région, comme le souligne la recommandation 7.

10.3 Exécution des fonctions essentielles

574. L'évaluation de la manière dont la FAO s'acquitte de ses fonctions essentielles facilite l'analyse et la description globale de ses performances: on peut ainsi mieux visualiser les forces et les faiblesses de l'Organisation et cerner les atouts particuliers dont elle dispose.

575. L'équipe d'évaluation a invité les États Membres et les agents de la FAO à noter la pertinence des activités de la FAO dans la région au regard de ses fonctions essentielles. Les États Membres comme les fonctionnaires de l'Organisation ont estimé que les fonctions Collecte et fourniture d'informations, de connaissances et de statistiques et Élaboration de normes et d'instruments internationaux figuraient parmi les plus utiles. Les États Membres ont toutefois classé en première position la fonction Plaidoyer et communication sur la sécurité alimentaire et les questions liées à l'agriculture, tandis que le personnel de la FAO a attribué la meilleure note aux fonctions Options et conseils sur les stratégies et politiques et Appui technique au transfert de technologies et au renforcement des capacités.

ES81. L'appréciation de l'équipe d'évaluation quant à l'exécution des fonctions essentielles de la FAO dans la région Europe et Asie centrale est exposée à l'encadré 30 ci-après.

Encadré 30. Évaluation des performances de la FAO dans l'exécution de ses fonctions essentielles en Europe et en Asie centrale

N.	Fonction essentielle	Avis de l'équipe d'évaluation
a	<i>Suivi et évaluation des tendances et perspectives à moyen et long termes</i>	<ul style="list-style-type: none"> Dans la région, certains pays et instituts de recherche utilisent en partie les résultats des travaux de l'Organisation dans ce domaine. Par ailleurs, le personnel de REU et de SEC ont participé à un certain nombre de manifestations régionales et internationales consacrées à des thèmes connexes. De même, l'inscription à l'ordre du jour de la vingt-huitième Conférence régionale de la FAO pour l'Europe d'un point sur les défis et perspectives à l'horizon 2050 a été favorablement accueillie. Cette fonction appelle visiblement une attention soutenue dans la région.
b	<i>Collecte et fourniture d'informations, connaissances et statistiques</i>	<ul style="list-style-type: none"> L'équipe d'évaluation a constaté qu'en Europe orientale et en Europe du Sud-Est, le degré de connaissance et, semble-t-il, d'utilisation des produits normatifs de la FAO disponibles sur le site Web de l'Organisation est satisfaisant. Dans les États Membres, les spécialistes savaient où se procurer les informations nécessaires. S'agissant des statistiques, l'Organisation est intervenue à l'appui du recensement agricole réalisé en République de Moldova et a entrepris de faire de même en Arménie. REU a réalisé des travaux intéressants et a contribué au renforcement des capacités sur la parité hommes-femmes dans les statistiques pour l'agriculture et le développement rural. Le nombre limité de produits disponibles en russe est un obstacle majeur à l'amélioration des performances de l'Organisation: à l'avenir, les efforts devraient porter en priorité sur ce point.

<i>c</i>	Élaboration d'instruments internationaux et de normes	<ul style="list-style-type: none"> La région est globalement satisfaite des activités menées dans ce domaine. Les répondants ont cité en particulier le Codex Alimentarius, le Code de conduite pour une pêche responsable et la Convention internationale pour la protection des végétaux.
<i>d</i>	Options et avis en matière de politiques et de législations	<ul style="list-style-type: none"> Plusieurs exemples probants ont été relevés dans le cas des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire, en particulier en Arménie, en Géorgie, en République de Moldova et au Kirghizistan. La FAO est intervenue ou intervient actuellement à l'appui de la mise en œuvre de stratégies agricoles en Albanie et au Kirghizistan et de la réforme agraire au Tadjikistan. Les plans d'urgence élaborés dans le domaine de la lutte contre les maladies animales transfrontières, et en particulier de maladies d'apparition récente telles que la fièvre porcine africaine, ont été favorablement accueillis. La participation de la FAO à l'ENPARD et le soutien qu'elle a apporté à ce programme ont eu un fort impact. Cette fonction demeurera dans le moyen terme l'une des priorités de l'Organisation dans la région.
<i>e</i>	Appui technique au transfert de technologies et au renforcement des capacités.	<ul style="list-style-type: none"> Cette fonction essentielle a constitué l'axe majeur du programme de terrain dans la région. Les interventions d'urgence menées en République de Moldova (sécheresses) et dans toute la région (lutte antiacridienne) ont été grandement appréciées. Pour autant, dans les réponses au questionnaire envoyé aux États Membres, cette fonction s'est vu attribuer la note la plus faible. L'équipe d'évaluation a constaté que ce type d'assistance était très demandé. En conséquence, l'Organisation va devoir améliorer la conception, la mise en œuvre et le suivi de ses projets de terrain si elle veut conserver l'avantage comparatif dont elle dispose dans ce domaine, et consolider le volet renforcement des capacités de ces projets.
<i>f</i>	Sensibilisation et communication	<ul style="list-style-type: none"> Les performances de la FAO dans ce domaine sont particulièrement faibles. La situation pourrait toutefois être due en partie à la nature des modalités régissant la présence de l'Organisation à l'échelle nationale. Des recommandations sur ce point ont déjà été formulées dans plusieurs évaluations antérieures, sans effet visible à ce jour.
<i>g</i>	Interdisciplinarité et innovation	<ul style="list-style-type: none"> Quelques exemples probants d'innovation dans les secteurs de la santé animale et des régimes fonciers ont été relevés. Selon les agents de REU et de SEC, l'interdisciplinarité apporterait de la valeur ajoutée et serait un atout pour l'Organisation, mais l'équipe d'évaluation n'a observé aucun élément concret, à l'échelle des projets, qui permette de confirmer cette analyse, sauf dans le cas des Programmes communs des Nations Unies et des interventions relatives aux systèmes d'information sur la sécurité alimentaire. La FAO va devoir consacrer davantage d'efforts et d'attention à l'amélioration de l'exécution de cette fonction, qui concentre dans une large mesure l'essentiel de ses avantages comparatifs.
<i>h</i>	Partenariats et alliances	<ul style="list-style-type: none"> L'équipe d'évaluation a recensé plusieurs exemples révélateurs des excellentes performances de l'Organisation dans ce domaine, notamment dans le cadre des Programmes communs des Nations Unies menés en Albanie, au Kirghizistan et en Turquie. L'intervention de la FAO à l'appui de la réforme agraire engagée au Tadjikistan a également été largement couronnée de succès. Ailleurs, des efforts engagés ont été limités, et devront être intensifiés.

Source: Évaluation

576. Ainsi, les fonctions essentielles a), b), c) et d)¹⁵⁸ devraient conserver toute leur importance au regard des besoins et des attentes des États Membres. L'Organisation doit s'employer avec constance à améliorer ses performances dans ces domaines. Toutefois, elle devra porter une attention particulière aux fonctions essentielles suivantes:

- i. Fonction essentielle e), Appui technique au transfert de technologies et au renforcement des capacités: l'objectif doit être d'améliorer la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets de terrain, comme on l'a déjà souligné à la section 10.1; le nouveau guide sur le cycle de projet marque une avancée majeure en ce sens, et l'Organisation devra s'attacher à renforcer les capacités du personnel et à mettre en place les mécanismes de responsabilisation nécessaires pour garantir l'adoption rapide de ce nouvel outil.
- ii. Fonction essentielle f), Plaidoyer et communication: le défi consistera à améliorer les performances dans les pays dans lesquels la FAO n'a pas de Représentant; dans les pays où sont détachés des Représentants à accréditation multiple, et dans ceux où la FAO dispose d'une Représentation pleine et entière, les Représentants devront élaborer des stratégies adéquates pour mieux faire connaître l'action de la FAO et diffuser les messages de l'Organisation auprès des organismes chargés de la formulation des politiques de niveau approprié.
- iii. Fonction essentielle g), interdisciplinarité et innovation: les agents techniques de REU et de SEC ont fait preuve d'ouverture et exprimé un intérêt pour ces approches qui, pour autant, ne semblent pas avoir trouvé d'application concrète sur le terrain. La solution consiste peut-être à mieux cerner ce qu'elles recouvrent dans la pratique, et comment elles peuvent être appliquées dans la région, et à élaborer des mécanismes d'incitation, par le biais de l'Accord sur l'évaluation et la gestion de la performance (PEMS).
- iv. Fonction essentielle h), Partenariats et alliances: cette fonction, dans laquelle la FAO accuse des faiblesses récurrentes, revêt une importance particulière dans la région Europe et Asie centrale, où la présence de l'Organisation à l'échelle nationale est limitée. Peut-être faudrait-il envisager d'élaborer une stratégie régionale ou sous-régionale qui faciliterait l'établissement de liens, au niveau souhaité, avec les principaux partenaires potentiels susceptibles de collaborer avec l'Organisation et de partager sa vision et son engagement à long terme.

10.4 Parité hommes-femmes et inclusion sociale

577. Le rôle avéré et potentiel du Groupe de travail sur la femme et la famille agricole dans le développement rural, en tant qu'organe statutaire de la FAO, a déjà été examiné dans ce rapport. Dans cette section, on tentera plus particulièrement de déterminer dans quelle mesure les considérations de parité hommes-femmes et d'inclusion sociale ont été prises en compte dans les activités de la FAO dans la région.

¹⁵⁸ Fonctions essentielles: a) suivi et évaluation des tendances et des perspectives à moyen et à long termes; b) collecte et communication d'informations, de connaissances et de statistiques; c) élaboration de normes et d'instruments internationaux; d) options et conseils sur les stratégies et politiques.

578. En 2010-11, le Bureau de l'évaluation de la FAO a réalisé une Évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de parité hommes-femmes et de développement. La définition de l'intégration de la parité retenue en vue de l'Évaluation est celle de l'ECOSOC¹⁵⁹, qui a constitué le critère d'évaluation fondamental à l'aune duquel toute l'action de la FAO a été évaluée. L'équipe d'évaluation s'est rendue à SEU/REU, à SEC, en Arménie et en Turquie. Les grandes lignes des conclusions de l'évaluation concernant la région peuvent se résumer comme suit:

- La parité hommes-femmes n'est pas un des axes majeurs des activités de REU. En effet, elle ne fait pas l'objet de demandes de la part des États Membres, et les activités de la FAO dans ce domaine demeurent limitées. Globalement, les fonctionnaires de la FAO en poste dans la région maîtrisent mal les concepts relatifs à la parité. En l'absence de mécanismes spécifiques de soutien ou de responsabilisation interne, toute initiative engagée dans ce domaine ne pourrait venir que d'individus conscients des problèmes de parité et ayant à cœur d'y apporter des solutions.
- La suppression du poste d'expert régional de la parité hommes-femmes, en 2004, n'a fait qu'ajouter au problème. Certains agents de l'Organisation ont également signalé que les demandes d'appui adressées au Siège étaient restées sans réponse.
- La Conférence régionale de la FAO pour l'Europe n'a pratiquement pas débattu de la parité depuis sa session de 2010, pendant laquelle la question avait été examinée de manière approfondie. Jusqu'à présent, les demandes visant à intégrer les considérations de parité émanaient principalement de bailleurs de fonds ou de Programmes communs. L'adoption par la Conférence d'une recommandation sur cette question pourrait favoriser la mise en œuvre de mesures plus constructives dans ce domaine.

579. L'équipe d'évaluation a toutefois constaté certaines améliorations depuis l'évaluation de 2010-11. Ainsi, grâce à l'engagement résolu de la Sous-Directrice générale/Représentante régionale de REU, les questions de parité bénéficient désormais d'une attention considérable au sein du bureau régional. Les fonctions du point de contact pour les questions de parité hommes-femmes ont été confiées au fonctionnaire régional chargé de la statistique. Le suppléant du point de contact n'est autre que la Sous-Directrice générale/Représentante régionale, et les ressources dégagées après la suppression du poste d'expert régional de la parité hommes-femmes ont été réaffectées à la création d'une équipe sur la parité hommes-femmes composée de deux spécialistes des questions de parité¹⁶⁰. Outre REU, on compte deux autres points de contact pour les questions de parité hommes-femmes et un suppléant dans les bureaux décentralisés de la région, à savoir le coordonnateur sous-régional et l'adjoint au programme à SEC, et le commis d'administration en Arménie.

¹⁵⁹ Nations Unies, 1997, Rapport 1997 du Conseil économique et social, A/52/3, 18 septembre 1997: « L'intégration de la parité hommes-femmes consiste à évaluer les incidences sur les hommes et les femmes de toute action prévue, au titre de législations, de politiques ou de programmes, dans tous les domaines et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à incorporer les préoccupations et les expériences des femmes aussi bien que celles des hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des programmes dans tous les domaines - politique, économique et social - afin que les femmes et les hommes bénéficient des mêmes avantages et que l'inégalité ne se perpétue pas. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes ».

¹⁶⁰ Dont un cadre technique auxiliaire détaché par le Ministère de l'agriculture de la Hongrie (poste financé en partie par la FAO).

580. L'équipe de spécialistes de la parité n'a pas chômé en 2011 et en 2012. Elle a notamment à son actif l'élaboration d'une série d'indicateurs de base sur la parité dans le secteur agricole et rural, qui a par la suite été révisée à la lumière des observations formulées par les États Membres en 2011, avant d'être présentée pour approbation à la Conférence régionale de la FAO pour l'Europe à sa vingt-huitième session. Il y a de bonnes chances que ces indicateurs soient adoptés par les États Membres et intégrés aux systèmes statistiques nationaux.

581. L'équipe de spécialistes de la parité de REU a également mené les activités suivantes:

- appui technique à la formulation et à la mise en œuvre de Programmes communs des Nations Unies en Albanie, en Géorgie et au Kirghizistan; appui technique à la formulation et à la mise en œuvre des projets de coopération technique et des programmes de coopération FAO/gouvernement en Albanie, en Arménie, au Kosovo, en République de Moldova et en Ukraine, et aux projets sous-régionaux en Europe du Sud-Est et en Asie centrale;
- participation et contribution à la formulation de plusieurs cadres de programmation par pays dans la région; le cadre de programmation par pays de la Macédoine mérite à ce titre une mention particulière;
- dans le droit-fil de la nouvelle politique de la FAO sur l'égalité hommes-femmes; les conclusions qui s'en dégagent ont été diffusées et ont fait l'objet de recommandations examinées avec la direction de REU;¹⁶¹ et
- appui au Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural;
- contribution à des publications, à des ateliers et à la mise en place de partenariats et participation aux travaux du Réseau de points de contact pour la parité.

582. D'excellentes mesures ont été prises pour faire en sorte que les questions de parité gagnent en visibilité et améliorer la qualité des activités de la FAO dans la région, mais les travaux menés récemment sur la formulation des projets n'ont pu être pris en compte dans le cadre de la présente évaluation. Il ne fait toutefois aucun doute que l'intégration des considérations de parité hommes-femmes est un des grands défis auxquels l'Organisation va devoir s'attaquer. Or, la sensibilisation aux enjeux de la parité et la diffusion de connaissances en la matière prennent du temps. Pour autant, la réponse de la direction à l'évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de parité hommes-femmes et de développement, finalisée en juillet 2011, met clairement l'accent sur la nécessité de renforcer les capacités de l'ensemble du personnel en matière d'intégration des considérations de parité, et de recruter dans tous les bureaux régionaux, y compris REU, un fonctionnaire principal chargé des questions de parité.

583. Globalement, au cours de la période 2011-12, seul le consultant international et le cadre technique auxiliaire ont pu travailler à plein temps sur les questions de parité à l'échelle de la région. En dépit de leur engagement personnel en faveur de la parité, leurs interventions ont été de portée limitée. Le rôle des points de contact pour la parité en poste à REU, à SEC

¹⁶¹ Report on the Gender Stock Taking in the Regional Office for Europe and Central Asia (REU) and Sub-Regional Office for Central Asia (SEC), 2012.

et dans les bureaux de pays recoupe un trop grand nombre d'autres activités pour permettre la pleine intégration des considérations de parité aux activités de la FAO dans la région. Seuls deux cours de formation à la parité hommes-femmes ont été organisés à SEU/REU et à SEC, et le recrutement à REU d'un spécialiste de haut niveau des questions de parité a dû être reporté à la mi-2013. De manière générale, l'intégration aux projets des questions de parité était motivée davantage par des facteurs externes tenant notamment aux Programmes communs des Nations Unies, aux exigences des bailleurs de fonds ou à des initiatives personnelles que par les priorités de programmation de la FAO: les quelques exemples probants recensés dans le cadre de l'évaluation relevaient principalement de Programmes communs des Nations Unies. À titre d'exemple, dans un des pays où le programme de terrain a été le plus important, les questions de parité et d'inclusion sociale comptaient en théorie parmi les thèmes des projets du TeleFood, mais aucun des agents des projets n'était conscient de la nécessité de tenir compte de la problématique hommes-femmes dans le cadre de leurs activités. De même, les documents relatifs aux projets financés au titre du Programme de partenariat FAO-Turquie ne font que rarement référence aux femmes, et ne mentionnent pratiquement pas les questions de parité, lors même que le cadre de programmation par pays repose sur une démarche soucieuse d'équité entre les sexes.

584. En conclusion, l'équipe d'évaluation souscrit aux conclusions de l'évaluation du rôle et des activités de la FAO en matière de parité hommes-femmes et de développement et de l'évaluation régionale de la parité, et estime que les fonctionnaires de la FAO chargés d'appuyer et de gérer le programme de terrain dans la région comprennent très mal les enjeux liés à la prise en compte des questions de parité hommes-femmes et d'inclusion sociale. De manière générale, elle appuie sans réserve les recommandations du rapport sur l'évaluation régionale de la parité, mais souhaite néanmoins y ajouter une autre recommandation visant le recrutement d'urgence d'un spécialiste de haut niveau des questions de parité qui aurait pour mandat de veiller à ce que l'ensemble des produits et projets de la FAO destinés à la région Europe et Asie centrale intègrent pleinement les questions liées à la parité hommes-femmes et à l'inclusion sociale.

10.5 Renforcement des capacités

585. Le renforcement des capacités est une des fonctions essentielles de la FAO et contribue à la réalisation des objectifs stratégiques de l'Organisation. Une stratégie de renforcement des capacités axée sur les multiples dimensions du renforcement des capacités (niveau individuel et institutionnel et environnements favorables) a été mise en œuvre en octobre 2010. Elle porte également sur les capacités techniques et fonctionnelles liées à l'élaboration des politiques et des normes, à la gestion des savoirs, à l'établissement de partenariats et à l'exécution des activités de l'Organisation.

586. Dans la région Europe et Asie centrale, les organismes nationaux de contrepartie et les partenaires du développement sont conscients de la faiblesse des capacités, tous niveaux de gouvernance confondus. Les bas salaires, le manque de perspectives de carrière et le taux élevé de roulement du personnel au sein des administrations publiques sont autant d'obstacles à la pérennisation des actions de renforcement des capacités. Tous les interlocuteurs consultés se sont largement accordés à reconnaître que les programmes de renforcement des capacités menés dans la région, et en particulier dans le Caucase et en Asie centrale, devaient cibler en priorité les agents de niveau national, régional et local, qui sont généralement moins touchés par ces roulements de personnel.

587. Le renforcement des capacités individuelles a été une des principales composantes des services et des produits que la FAO a fournis à la région au cours de la période considérée, en particulier dans les domaines techniques. Ainsi, le renforcement des capacités était un des axes majeurs du Programme de partenariat FAO-Turquie, et nombre de projets ont été financés au titre de ce volet du programme. L'équipe d'évaluation a relevé un certain nombre d'exemples révélateurs de la contribution de la FAO à la création d'un environnement favorable aux niveaux national et sous-régional et au renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles. Globalement, l'action de la FAO en faveur du renforcement des capacités a été très appréciée des États Membres.

588. En Asie centrale, les projets relatifs aux systèmes d'information sur la sécurité alimentaire financés par la CE au Kirghizistan et au Tadjikistan comportaient tous un important volet axé sur la formation au niveau national et à l'échelle du district. Au Tadjikistan, la FAO a fait un énorme travail de renforcement des capacités dans le secteur de la production et de la santé animales. Au Kirghizistan, plusieurs écoles pratiques d'agriculture ont été créés au titre d'un projet sur les systèmes d'irrigation s'inscrivant dans le cadre d'un Programme commun des Nations Unies.

589. En Albanie, des formations et des voyages d'études consacrés à des thématiques très diverses ont été organisés à l'intention de nombreuses parties prenantes au titre du Programme commun des Nations Unies sur la lutte contre la malnutrition infantile. En Arménie, la plupart des interventions étaient assorties d'une composante renforcement des capacités individuelles. On peut notamment citer les formations sur la production et la santé animales, déjà mentionnées, et les activités relatives aux systèmes d'information sur la sécurité alimentaire, mises en œuvre au titre d'un projet sous-régional financé par la CE. Les actions de renforcement des capacités menées dans le domaine de la production et de la santé animales ont été particulièrement efficaces et ont entraîné une évolution des comportements et des pratiques. Dans certains domaines (foresterie, suivi de résidus de pesticides, agrométéorologie, par exemple), la FAO a contribué au renforcement des capacités institutionnelles en fournissant des équipements. Par ailleurs, 50 % des consultants recrutés en Arménie par la FAO étaient des experts nationaux: cette politique de recrutement a aussi permis de poursuivre indirectement les activités de renforcement des capacités auprès d'un large éventail de parties prenantes.

590. La plupart des manifestations, ateliers et séminaires organisés par la FAO dans la région comportaient un volet renforcement des capacités axé sur des domaines tels que la statistique, les consultations sur les politiques, le Codex Alimentarius ou le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. La FAO a pu ainsi aider un grand nombre de fonctionnaires nationaux à se familiariser avec de nouvelles idées, méthodes et approches, et faciliter l'établissement de réseaux entre les experts et les pairs de pays voisins. Bien que l'impact de ces manifestations soit difficilement mesurable, les participants se sont déclarés très satisfaits d'avoir pu y participer.

591. L'analyse des déplacements dans la région montre que SEU/REU et SEC ont pris en charge une grande partie des frais de voyage des participants aux formations dispensées en Europe et en Asie centrale. Au Siège, c'est la Division de la production et de la santé animales qui y a le plus contribué, en nombre de participants.

592. Si les activités de la FAO ont été jugées très utiles, les participants des États Membres ont néanmoins fait part d'un sentiment de lassitude face au nombre de formations jugé excessif que leur proposent les partenaires du développement. Certains d'entre eux se sont plaints de l'inefficacité des ateliers et cours de formation de courte durée. Des formations plus longues et plus approfondies semblent donc s'imposer. Les agents des administrations nationales ont déclaré avoir des lacunes particulières dans des domaines fonctionnels tels que la conception et la gestion des projets, la mobilisation des ressources et l'évaluation des impacts. Il reste à savoir si la FAO justifie des compétences nécessaires pour aider au renforcement des capacités régionales dans ces domaines, compte tenu des faiblesses dont souffrent ses propres projets, comme on l'a vu précédemment.

593. En Asie centrale, les agents des organismes nationaux de contrepartie ont souligné que les actions de renforcement des capacités devaient cibler en priorité les échelons inférieurs et intermédiaires de la structure de gouvernance plutôt que les fonctionnaires de rang intermédiaire des administrations nationales, qui sont déjà « surformés ». Ils ont par ailleurs fait observer que, dans certains cas, les actions de formation de la FAO étaient trop ambitieuses, compte tenu du manque de capacités locales d'absorption des connaissances dispensées. Ainsi, selon certains répondants, la formation à la modélisation dispensée par la FAO au personnel d'un service national de la météorologie au titre du projet sur les systèmes d'information sur la sécurité alimentaire était bien trop complexe, tout comme le logiciel de modélisation fourni par l'Organisation.

594. À la lumière des réponses des États Membres au questionnaire sur les fonctions essentielles, l'équipe d'évaluation estime que, si la FAO bénéficie incontestablement d'un avantage comparatif, et si les États Membres ont salué ses compétences en matière de renforcement des capacités, notamment dans les domaines techniques, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les stratégies de renforcement des capacités en elles-mêmes, qui doivent cibler davantage les échelons inférieurs des structures de gouvernance et des organismes chargés de la formulation de politiques, en y intégrant les considérations de parité hommes-femme et en améliorant l'efficacité de la composante renforcement des capacités des projets et activités.

10.6 Le modèle « Unité d'action des Nations Unies »

595. En 2006, huit pays ont décidé de se porter volontaires pour appliquer à titre pilote le principe « Unis dans l'action » dans le cadre des activités menées par les Nations Unies sur leur territoire. Cette décision faisait suite à une proposition du Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement, créé par le Secrétaire général de l'ONU, et a contribué à renforcer considérablement l'intégration des activités des différentes institutions onusiennes en faveur de leurs membres. Parmi ces huit pays, l'Albanie était le seul État d'Europe et d'Asie centrale.¹⁶² En 2012, la République de Moldova a décidé de s'associer à cette initiative.

¹⁶² Pays pilotes: Albanie, Cap-Vert, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzanie, Uruguay et Viet Nam.

596. La mission a évalué la présence décentralisée de la FAO en Albanie et en République de Moldova, comme on l'a vu précédemment (voir la section 5.3.3). La présente section se concentrera plutôt sur les modalités régissant la collaboration au sein de l'équipe de pays des Nations Unies dans ces deux États.

597. En République de Moldova, la correspondante nationale de la FAO, qui assurait ces fonctions depuis sept ans, était un haut fonctionnaire du Ministère de l'agriculture. Elle a pris part, au nom de la FAO, aux travaux de l'équipe de pays des Nations Unies, et notamment à la formulation du cadre de programmation des Nations Unies, et sa contribution a été très appréciée, en raison notamment de sa connaissance des dossiers. La correspondante de la FAO a beaucoup œuvré pour faciliter le dialogue avec la FAO, mais ne pouvait à elle seule remplacer la FAO au plan technique ou en matière de dialogue stratégique. Or, de l'avis du coordonnateur résident des Nations Unies, la participation de la FAO dans ces deux domaines aurait été globalement très bénéfique aux activités des Nations Unies.

598. En Albanie, la FAO a participé très régulièrement, jusqu'à la fin de 2011, aux travaux de l'équipe de pays des Nations Unies, au processus « Unis dans l'action » et à l'initiative « Unité d'action des Nations Unies », par l'intermédiaire du fonctionnaire principal (politiques) de SEU et d'un agent auxiliaire. Depuis, l'Organisation a « disparu » du mécanisme de coordination, qui aurait pu faciliter l'intégration des activités menées dans le pays. À titre d'exemple, la FAO n'a pas indiqué quelle serait sa contribution au plan de travail annuel, n'a pas informé le bureau du coordonnateur résident des Nations Unies de ses activités et projets, et s'est faite représenter aux réunions de l'équipe de pays des Nations Unies par des fonctionnaires qui changeaient fréquemment, donnant ainsi le sentiment que la gestion des composantes dont elle avait la charge laissait à désirer. L'équipe de pays des Nations Unies n'a même pas été informée de l'avancée des autres projets de la FAO en cours dans le pays.

599. Les principales parties prenantes consultées ont fait valoir que, pour être à même de participer de manière constructive à l'initiative « Unité d'action des Nations Unies », la FAO devait désigner un fonctionnaire qualifié qui la représenterait systématiquement au sein de l'équipe de pays et prendrait part aux travaux de cette dernière. Il pourrait s'agir d'une présence internationale ou nationale, au niveau d'ancienneté et de compétence approprié. L'équipe d'évaluation partage cette analyse. Les entretiens ont révélé que, si la contribution technique de la FAO est favorablement accueillie, l'Organisation est devenue invisible au plan institutionnel. La correspondante nationale ne peut rien faire pour pallier cette situation: compte tenu de son mandat, et de son statut de fonctionnaire national, elle ne peut être membre de l'équipe des pays des Nations Unies.

600. Au cours de la période considérée, trois Programmes conjoints des Nations Unies étaient en cours en Albanie. Dans deux d'entre eux, la FAO était seule à intervenir, tandis que le troisième a été mis en œuvre en collaboration avec d'autres institutions onusiennes: il s'agissait du Programme conjoint pour la lutte contre la malnutrition infantile en Albanie¹⁶³, mené par l'UNICEF et exécuté par la FAO et l'OMS, et qui est considéré comme une des réussites de l'initiative « Unité d'action des Nations Unies » en Albanie. La composante FAO

¹⁶³ UNJP/ALB/007/SPA

du programme était assortie d'un budget total de 782 170 dollars, et a été mise en œuvre avec le soutien technique de deux fonctionnaires chargés de la nutrition et de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments, en poste respectivement au Siège et à REU. L'évaluation a été réalisée alors que le programme était en cours d'exécution.

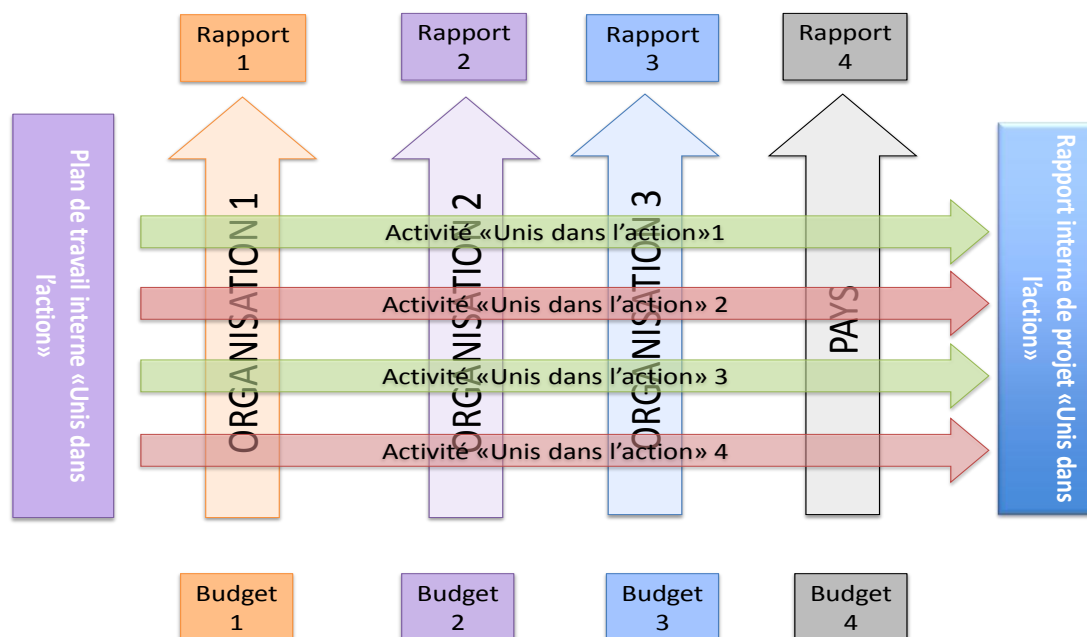
601. La préparation du programme s'est déroulée en plusieurs étapes:

- phase pré-opérationnelle: depuis la conception de l'idée de projet jusqu'à la définition des activités, avec la participation active de tous les intervenants concernés, et notamment des pouvoirs publics, jusqu'à ce qu'un consensus se dégage sur les objectifs à atteindre et les modalités de travail. La FAO a participé activement aux travaux tout au long de cette première phase;
- phase opérationnelle: préparation des plans de travail initiaux et annuels, suivi à mi-parcours dans le cadre d'examens semestriels et coordination de la mise en œuvre au niveau organisationnel et sur le terrain; le budget de chacune des composantes du programme était géré par l'organisme d'exécution compétent;
- établissement des rapports: les rapports ont été établis par type d'activité et consolidés par les différents organismes d'exécution avant d'être transmis aux différents acteurs concernés.

602. La gestion du programme a été assurée par un comité de pilotage conjoint chargé d'approuver les plans de travail annuel à la lumière des examens semestriels à mi-parcours. Les activités mises en œuvre ont été définies avec l'ensemble des parties prenantes. Un système autonome d'établissement de rapports groupés a été mis en place par l'organisme chef de file afin de garantir un flot régulier d'informations actualisées et de mettre des outils de suivi à la disposition des parties prenantes et de chaque groupe sectoriel. L'organisme chef de file a ensuite fusionné les rapports financiers et les rapports d'activité à l'échelle du dispositif « Unis dans l'action » avant de les diffuser auprès de l'ensemble des parties prenantes.

603. La procédure d'établissement des rapports suivie au titre du dispositif « Unis dans l'action » était double et tenait compte à la fois des résultats par activité du Programme commun des Nations Unies et de ceux des organismes participants. Chaque organisme a établi ses rapports en suivant ses propres règles et procédures et en se référant à ses propres documents. Des rapports par activité ont ensuite été établis par l'organisme chef de file à l'aide du système créé spécifiquement aux fins du programme. L'encadré 30 ci-dessous décrit les modalités d'établissement des rapports suivies au titre du programme.

Encadré 31. Matrice d'exécution et d'établissement des rapports du Programme conjoint des Nations Unies pour la lutte contre la malnutrition infantile en Albanie



Source: Évaluation

604. La préparation de rapports par activité a tenu lieu de méthode officielle d'établissement de rapports pour l'ensemble de parties prenantes. S'agissant de la FAO, le processus s'est poursuivi comme suit: après réception du rapport, REU, en sa qualité de responsable du budget de la composante FAO, a dû convertir le rapport d'activité en un rapport FAO classique par postes budgétaires, et l'équipe d'évaluation a noté que cet exercice avait été réalisé manuellement. Pour satisfaire aux normes d'établissement de rapports de la FAO, le service des opérations de REU a dû saisir manuellement et individuellement toutes les entrées figurant dans le rapport reçu. Cette tâche, d'une précision douteuse, a demandé beaucoup de temps.

605. S'il est considéré comme une réussite, tant sur le fond que du point de vue de la collaboration avec les parties prenantes nationales et onusiennes, ce programme est révélateur d'une situation peu constructive qui tient au fait que les règles, procédures et systèmes opérationnels et les méthodes d'établissement de rapports des différentes organisations participantes n'ont pas été normalisés. La création d'un environnement de travail favorable à l'approche « Unie dans l'action » suppose l'utilisation d'outils de mise en œuvre, de suivi et d'établissement de rapports différents, qui n'existent tout simplement pas à ce jour.

606. Le nouveau guide de la FAO sur le cycle de projet, dont il a déjà été question ici, définit un certain nombre de lignes directrices qui visent notamment à faciliter l'adhésion au processus de réforme du système des Nations Unies et cadrent parfaitement avec les principes du processus commun de programmation par pays. Le guide insiste notamment sur la nécessité de tenir compte de l'ensemble des éléments qui doivent être mis en place lors des phases 1 à 3 du cycle des projets relevant de Programmes communs des Nations Unies. L'élaboration de ce guide est une excellente initiative, mais il devra être utilisé pendant un

certain temps avant que l'on puisse déterminer s'il est suffisamment complet et juger de son utilité. Par ailleurs, on ignore encore ce stade dans quelle mesure les critères opérationnels « Unis dans l'action » pourront être intégrés au système mondial de gestion des ressources.

607. À la date de rédaction de ce rapport, il était clair que l'approche « Unité d'action des Nations Unies » serait encouragée à l'échelle du système des Nations Unies. La FAO va donc devoir entreprendre d'harmoniser rapidement ses systèmes de programmation avec ceux des autres institutions de l'ONU. Compte tenu des efforts supplémentaires liés, comme chacun sait, à l'exécution conjointe des projets, il est probable que l'une des solutions retenues consistera à privilégier la planification conjointe et l'élaboration de plans de mise en œuvre distincts.

608. En conséquence, la FAO va devoir déterminer, dans les pays où un dispositif « Unité d'action des Nations Unies » est en place, si elle doit élaborer son propre cadre de programmation par pays ou intégrer entièrement l'ensemble de ses activités nationales et régionales au cadre de planification des Nations Unies. Les deux options présentent autant d'avantages que d'inconvénients; en effet, la mise en place d'un cadre de planification distinct pourrait faire double emploi et conduire l'Organisation à s'écarter de ce qui pourrait devenir un programme intégré et harmonisé à l'échelle des Nations Unies. Pour autant, dans la mesure où la FAO n'est pas encore tout à fait apte à intervenir dans le cadre d'une approche onusienne commune, quel que soit le pays considéré, l'équipe d'évaluation est d'avis qu'en Albanie comme en République de Moldova, la FAO aurait tout intérêt à mettre en place un cadre de programmation par pays distinct qui lui permettrait de:

- définir de manière précise, en concertation avec les autorités nationales, ses domaines d'intervention prioritaires pour la période considérée;
- faire en sorte que les différentes parties prenantes axent davantage leurs interventions sur les priorités convenues de l'Organisation dans le pays considéré;
- mettre à profit les synergies potentielles entre ses différents domaines d'intervention et élaborer en conséquence des approches interdisciplinaires.

609. La formulation du cadre de programmation par pays exigera par ailleurs que la FAO, en étroite collaboration avec les institutions onusiennes partenaires, définisse les domaines dans lesquels elle bénéficie d'un avantage comparatif et pourrait mettre en œuvre des activités complémentaires de l'action menée à l'échelle des Nations Unies à l'appui des pays. L'Organisation devra aussi mettre à profit, en Albanie comme en République de Moldova, l'expérience qu'elle a tirée d'autres programmes pilotes « Unis dans l'action ».

11 Conclusions et recommandations

610. Compte tenu de la complexité et de la variété des sujets abordés par l'équipe d'évaluation, et de ce que certains sujets sont traités dans plusieurs sections du rapport, il a été décidé de rédiger un chapitre plus long que de coutume pour les conclusions et recommandations. Ce chapitre est consacré aux problèmes principaux et fournit des informations détaillées à l'appui des recommandations faites à la FAO.

611. L'équipe d'évaluation devait se pencher sur deux grands thèmes:
les progrès accomplis par l'Organisation dans la mise en application des décisions de décentralisation de ses fonctions et de ses rôles dans la région;
les résultats des politiques et des procédures de décentralisation de la FAO sur l'exécution des activités dans les États Membres de la région.

612. Il ne fait aucun doute que la FAO a, depuis 2004, déployé des efforts en vue de mieux soutenir ses États Membres dans la région Europe et Asie centrale: i) la création de SEC, qui a accru l'attention portée aux États Membres, ce qui n'était jusqu'alors pas une des priorités de l'Organisation; ii) l'augmentation des ressources du Programme de travail pour tous les bureaux décentralisés de la région; et iii) le recours au Programme de coopération technique (TCP) pour compenser la rareté des financements volontaires dans certains pays.

613. Cependant, la seule réponse brève et générale que l'on peut donner à ces deux questions est que «**le travail est en cours**». Cela n'a rien d'étonnant puisque, comme cela a été dit initialement dans le cadre de référence, l'on est en présence d'une «base de départ en évolution» et d'un «objectif mobile». Par ailleurs, les décisions prises par la FAO en matière de décentralisation n'ont pas été conçues et pensées spécifiquement pour la présence de l'Organisation au niveau des pays en Europe et en Asie centrale. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre l'ont ainsi été par défaut; ils ont été partiels et entravés par des inefficacités dans les procédures et les mécanismes d'exécution. Parallèlement, aucun élément n'indique une «amélioration de l'exécution» au niveau de la région: l'assistance apportée par la FAO aux États Membres de la région semblait, au moment de l'évaluation, présenter les mêmes forces et les mêmes faiblesses avant et après la vague des politiques de décentralisation de 2010.

614. Par ailleurs, les pays d'Europe et d'Asie centrale ont connu et connaissent encore plusieurs changements dans leur contexte économique, social, politique et culturel. La notion d'objectif mobile valait ainsi autant pour les pays où la FAO doit mener des activités que pour le type d'activités dont ces pays ont besoin. Ces changements s'opèrent tant au niveau national qu'au niveau sous-régional, ce qui complique encore les choses. Fin 2012, la région se caractérise par une diversité très forte: certains des États Membres sont toujours face à de graves problèmes de sécurité alimentaire (Géorgie et Tadjikistan) et de pauvreté rurale (Kirghizistan et République de Moldova), alors que d'autres ont sensiblement amélioré leur situation socio-économique au cours des dix dernières années.

615. Dans un environnement aussi complexe, l'analyse et les constatations de l'équipe d'évaluation confirment que la FAO a largement axé ses activités sur les secteurs prioritaires et sur les pays dans lesquels son action et son avantage comparatif étaient les plus nécessaires et où elle pouvait faire une différence. La FAO s'est montrée cohérente avec la plupart des autres organisations des Nations Unies actives dans la région dans la sélection de ses pays prioritaires.

616. L'équipe d'évaluation est arrivée à la conclusion que tant SEU/REU que SEC faisaient face avec volonté à la complexité du processus de décentralisation et faisaient avancer «le travail» du mieux de leur capacité. Il reste toutefois des ajustements à faire au niveau régional et au niveau de l'Organisation pour permettre à cette dernière d'assumer son mandat plus efficacement dans la région Europe et Asie centrale.

617. Comme cela a été dit à plusieurs reprises, le processus de changement transformationnel lancé au sein de la FAO début 2012 a déjà porté quelques fruits dans la région: ces étapes semblent être les bonnes pour s'attaquer à «l'aveuglement» d'antan. En formulant ses observations ci-après, l'équipe d'évaluation souhaite contribuer à l'amélioration du bon travail qui a déjà commencé.

618. L'équipe d'évaluation a formulé huit recommandations: deux sur des questions de gouvernance, une sur la présence de la FAO au niveau des pays, une sur les modalités spécifiques de la présence de la FAO dans les pays où l'Organisation ne dispose pas d'une Représentation à part entière, une sur l'application de la notion de «FAO unie» et une sur l'utilisation de la langue russe au sein de l'Organisation. Les deux dernières recommandations ont trait à des questions dont l'importance peut sembler secondaire. En fait, elles portent sur des problèmes systémiques qui, s'ils ne sont pas résolus, nuiront toujours à l'efficacité et à l'efficience de l'Organisation dans la région Europe et Asie centrale, et peut-être ailleurs.

Gouvernance et définition des priorités

619. Depuis 2010, l'équipe d'évaluation a constaté une amélioration du niveau de ciblage et de détail des priorités régionales établies par la Conférence régionale pour l'Europe, même si celles-ci pourraient encore être affinées. Dans ce processus, il conviendra de tenir dûment compte des dimensions sous-régionales, qui sont très variables et qui devraient guider la FAO dans ses activités. REU et SEC ont progressé dans l'adaptation des compétences disponibles au sein des bureaux décentralisés aux priorités régionales mais, ici aussi, il est encore possible d'opérer des ajustements, notamment en exploitant les vacances de postes.

620. Au niveau des pays, malgré la participation de plusieurs membres du personnel technique de la FAO, les cadres de programmation par pays (CPP) étaient toujours dans l'ensemble des listes de projets dans les différents secteurs, sans véritable approche interdisciplinaire. C'est là une occasion manquée de prouver l'importance et la valeur ajoutée d'une véritable «équipe REU». L'équipe d'évaluation s'est également inquiétée du fait que la flexibilité souhaitée des CPP puisse se transformer en faiblesse, si elle signifie que dans les pays où des changements de gouvernement sont susceptibles de se produire à un rythme relativement soutenu, les priorités définies au cours du processus peuvent changer en fonction de décisions politiques.

621. Dans ce nouveau contexte de délégation des responsabilités, l'une des grandes questions était de savoir comment les différents organismes pourraient apporter une contribution plus efficace aux nouveaux rôles assignés à la Conférence régionale pour l'Europe s'agissant de la définition des priorités de l'Organisation dans la région, et à son contrôle. L'équipe d'évaluation a recueilli des informations indiquant l'existence d'un large consensus sur les points ci-après:

- il est important qu'un organisme soit chargé de préparer l'ordre du jour et de maintenir le lien avec REU et les Membres pendant la période intersessions;

- les États Membres de la région qui n'ont pas de Représentant permanent à Rome, ou n'appartiennent pas au Groupe régional Europe doivent être consultés afin que leurs besoins soient dûment pris en compte;
- il serait utile que la région soit dotée d'un organe technique où pourraient se discuter les questions agricoles intéressantes ou pertinentes pour la région;
- tous les secteurs entrant dans le mandat de l'Organisation doivent recevoir une attention adéquate lors de la définition des priorités.

622. Pour l'équipe d'évaluation, le scénario ci-après semble le mieux adapté. Elle a dès lors formulé la recommandation n° 1 pour contribuer à sa mise en œuvre.

- A. Étant donné l'intérêt exprimé pour un organisme technique dédié dans la région, il convient de relancer le rôle technique de la Commission européenne d'agriculture. Les thèmes à l'étude devraient être sélectionnés avec soin, en tenant compte des questions présentant un intérêt urgent pour l'ensemble de la région. La meilleure façon d'y parvenir serait que la Commission tienne ses sessions durant les années où la Conférence régionale ne siège pas.
- B. Le Comité exécutif de la Commission, qui est actuellement le seul organe élu de la région, devrait conserver son rôle double, à savoir préparer les sessions de la Commission, et travailler en étroite collaboration avec le Secrétariat, au sein de REU, afin de préparer les sessions biennales de la Conférence régionale pour l'Europe.
- C. Le fait, pour la Commission européenne d'agriculture, de tenir ses sessions durant les années où la Conférence régionale pour l'Europe ne siège pas présenterait trois avantages:
 - les questions techniques pourraient être discutées de manière plus approfondie, et les recommandations et le résultat des délibérations de la Commission pourraient être mieux pris en compte dans la formulation des priorités de la région;
 - le Comité exécutif pourrait conserver sa double fonction, alternativement axée sur la préparation des sessions de la Commission ou de celles de la Conférence;
 - Compte tenu des restrictions de financement probables, la réunion de la Commission pourrait être l'occasion d'organiser une consultation informelle, ce qui permettrait des économies de coût et favoriserait la participation.
- D. Pour s'assurer que tous les secteurs de compétence de l'Organisation reçoivent l'attention appropriée, la présentation de rapports récapitulant les recommandations et les mesures décidées par les organes techniques de la région devrait devenir un point permanent de l'ordre du jour de la Conférence régionale pour l'Europe. Les fonctionnaires techniques compétents au niveau régional, dont certains font office de secrétaires des commissions régionales, pourraient assumer cette responsabilité. Les thématiques sectorielles devraient recevoir toute l'attention voulue puisqu'il est prévu que le Comité exécutif travaille en liaison plus étroite avec le Secrétariat, dont il recevrait ainsi davantage d'orientations techniques.
- E. Lorsqu'il prévoit l'examen de questions directement liées à la gouvernance et aux priorités de la région Europe et Asie centrale, le Groupe régional Europe devrait faire son possible pour y associer les États qui ne comptent pas parmi ses membres, mais appartiennent à la Conférence régionale pour l'Europe.
- F. REU devrait jouer un rôle plus important dans la définition des priorités avec les Membres aux niveaux sous-régional et régional; dans la période entre la réunion de la Commission européenne d'agriculture et la Conférence régionale pour l'Europe correspondante, REU et SEC devraient tenir une consultation informelle par sous-

région. Les résultats de ces consultations pourraient être regroupés et inclus dans le rapport du Comité exécutif, par l'intermédiaire du Secrétariat.

Recommandation 1: À la FAO et à REU, sur le système de gouvernance pour la région Europe et Asie centrale

REU, en sa qualité de Secrétariat de la Conférence régionale pour l'Europe et de la Commission européenne d'agriculture, devrait, en collaboration avec les États Membres, finaliser le Règlement intérieur de la Conférence, devant être soumis à la vingt-neuvième session de celle-ci, en 2014, conformément aux suggestions présentées plus haut.

Indépendamment du contenu du Règlement intérieur, il conviendrait de mettre en place les éléments suivants:

a) l'examen des rapports récapitulatifs des commissions techniques régionales devrait devenir un point permanent de l'ordre du jour de la Conférence régionale pour l'Europe;

b) le Secrétariat de la Conférence régionale pour l'Europe devrait jouer un rôle plus important dans la définition des priorités pour la région et ses sous-régions.

623. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a relevé deux autres domaines qui nécessiteront une attention accrue de la FAO, et notamment des Membres et du Secrétariat: la Commission européenne consultative pour les pêches et l'aquaculture dans les eaux intérieures (CECPAI) et le Groupe de travail sur la femme et la famille dans le développement rural (WPW).

624. Après la profonde restructuration de la CECPAI, la localisation de son Secrétariat a continué de faire débat, puisqu'il était toujours situé au Siège. L'équipe d'évaluation **suggère** que REU et le Département des pêches et de l'aquaculture s'accordent sur le transfert du Secrétariat de la CECPAI vers REU dès que possible, par souci d'efficacité et d'efficience du Secrétariat.

625. Le WPW, l'un des organes statutaires de la Commission européenne d'agriculture, fait également partie du système de gouvernance de l'Organisation pour la région. Par le passé, ce groupe aurait beaucoup contribué à maintenir l'attention de SEU/REU et des États Membres sur la parité hommes-femmes dans l'agriculture. Toutefois, sa pertinence et son efficacité ont, ces dernières années, fait l'objet de critiques par nombre de ses parties prenantes essentielles: sans appui des Membres, un organe tel que le WPW n'a pas de raison d'être. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation a trouvé très peu d'éléments indiquant que les travaux du WPW étaient exploités au niveau des pays dans la région. Affecter des fonds et du personnel au WPW ne semble pas être une utilisation économiquement rationnelle des ressources de l'Organisation dans le contexte de restrictions budgétaires que nous connaissons. Si l'équipe d'évaluation est bien consciente qu'elle n'a pas mandat pour recommander la suppression ou la «suspension» du WPW, ce pouvoir revenant aux seuls États Membres, elle a tout de même formulé la recommandation n° 2, au vu de l'importance de la question.

Recommandation 2: À REU, à SEC et à ESW, sur la défense de la parité hommes-femmes dans le système de gouvernance pour la région Europe et Asie centrale

REU, SEC et ESW, sur la base d'une analyse poussée des informations disponibles et d'un dialogue plus approfondi avec toutes les parties concernées, devraient préparer une proposition sur la façon la plus économiquement rationnelle de garantir l'intégration des questions de parité hommes-femmes et d'inclusion sociale dans les activités menées par la FAO dans la région, proposition qui serait soumise à la Conférence régionale pour l'Europe en 2014.

Indépendamment du contenu de la proposition, l'examen des progrès réalisés dans l'intégration des questions de parité hommes-femmes et d'inclusion sociale dans les activités menées par la FAO dans la région devrait devenir un point permanent à l'ordre du jour de la Conférence régionale pour l'Europe.

626. L'objet de la recommandation n° 2 n'est pas de remettre en question l'importance de l'intégration des considérations de parité hommes-femmes dans les activités menées par la FAO en Europe et en Asie centrale. Bien au contraire, l'équipe d'évaluation est d'avis qu'il est extrêmement important d'intégrer ces questions dans les activités menées par la FAO dans la région. Toutefois, des éléments indiquent que malgré quelques bons résultats, par exemple l'intégration des considérations de parité hommes-femmes dans certains projets et documents de projets, le recensement des initiatives d'intégration de ces questions dans les activités menées par la FAO dans la région et l'élaboration d'une méthodologie qui intègre ces considérations dans les statistiques nationales, il faudra encore déployer de nombreux efforts pour obtenir une application satisfaisante de la nouvelle politique de la FAO en la matière. Les recommandations de l'équipe d'évaluation sur les activités de la FAO et sur le rôle de celle-ci s'agissant du lien entre parité hommes-femmes et développement restent valables, en particulier le recrutement d'urgence d'un spécialiste de haut niveau des questions de parité qui aurait pour mandat de veiller à ce que l'ensemble des produits et projets de la FAO destinés à la région Europe et Asie centrale intègrent pleinement les questions liées à la parité hommes-femmes et à l'inclusion sociale.

Bureaux décentralisés de la FAO en Europe et en Asie centrale

627. Depuis sa création, REU a déménagé à plusieurs reprises. Le choix de l'emplacement actuel de REU et de SEC a été essentiellement motivé par des offres généreuses des pays hôtes. Aucun de ces deux bureaux ne s'est trouvé ou ne se trouve dans la région ou la sous-région qu'il sert, ce qui a des incidences sur l'interaction du personnel avec l'environnement culturel, et notamment linguistique, dans lequel il travaille. SEC n'a jamais été situé à proximité d'un grand aéroport et depuis le début de l'année 2012, la logistique des transports n'est plus aussi favorable qu'auparavant pour REU.

628. Dans la région, il n'a pas été possible de mettre en évidence un «schéma idéal» de couverture géographique s'agissant de l'emplacement des bureaux régionaux et sous-régionaux, même si très peu d'organisations des Nations Unies ont fait les mêmes choix que la FAO. L'équipe d'évaluation **suggère** à la FAO d'ajouter un nouveau critère à sa liste de paramètres pour la sélection de l'emplacement de ses bureaux décentralisés: la proximité d'autres organisations des Nations Unies, compte tenu de l'approche «Unité d'action des Nations Unies».

629. La proposition de REU de concentrer ses efforts en 2012 sur un nombre limité de pays a été jugée sensée et rationnelle. L'équipe d'évaluation estime que la FAO devrait maintenir une masse critique d'expertise technique géographiquement concentrée dans les secteurs les plus importants pour les pays de la région qui ont besoin d'assistance et qu'elle devrait chercher et encourager l'interdisciplinarité et la création de valeur dans l'ensemble de ses méthodes de travail, projets, produits normatifs et outils de connaissance.

630. Sur la base de ces considérations, d'une analyse approfondie et d'interactions de grande envergure, l'équipe d'évaluation est arrivée à la conclusion qu'il est probable qu'à moyen terme, les besoins et demandes de soutien par la FAO changent beaucoup dans les pays relevant de SEU/REU et se rapprochent de ceux des pays européens liés à la FAO principalement par le Siège. Ainsi, les principaux mandats et fonctions de REU et de SEC dans la région seront probablement les suivants:

- fournir une assistance technique et une assistance aux politiques, gérer les opérations et mobiliser des ressources pour les pays relevant de SEU/REU: l'Albanie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, le Kosovo et la République de Moldova (horizon à 10 ans);
- fournir une assistance technique et une assistance aux politiques, gérer les opérations et mobiliser des ressources pour les pays d'Asie centrale (horizon à 20 ans);
- produire des connaissances et les mettre à la disposition des pays relevant de SEU/REU et des pays d'Asie centrale;
- agir comme organisme de coordination pour: deux Représentations à part entière de la FAO au Kirghizistan et au Tadjikistan; deux Représentants de la FAO non résidents, assignés respectivement en Albanie et République de Moldova et en Arménie et Géorgie; plusieurs spécialistes des partenariats et des programmes;
- enfin, assurer le soutien de la Conférence régionale pour l'Europe et des organes subsidiaires de celle-ci.

631. En vue de la réalisation des tâches énoncées, et compte tenu de l'élan actuel vers un accent accru sur l'efficacité et l'efficience de l'exécution au niveau des pays, l'équipe d'évaluation estime que les États Membres d'Europe et d'Asie centrale devraient tenir compte de certains besoins. En voici la liste:

un meilleur accès pour le personnel de REU à une collaboration avec les autres collègues du Siège travaillant dans la région ainsi qu'avec d'autres parties de l'Organisation qui deviendront de plus en plus importantes pour les États Membres couverts par SEU/REU;

des déplacements plus efficaces vers les pays couverts par SEU/REU sur lesquels les activités vont se concentrer au cours des dix prochaines années;

des déplacements plus efficaces vers les pays d'Asie centrale bénéficiant des services de SEC;

une meilleure communication et une meilleure collaboration entre le personnel du Siège, le personnel de REU et le personnel de SEC, soit travaillant dans les mêmes pays, soit disposant de connaissances pertinentes au niveau sous-régional;

la réduction, dans toute la mesure possible, des frais d'administration, de fonctionnement et de gestion des bureaux;

enfin, la facilitation de la fonction de REU de fournisseur de services à la Conférence régionale pour l'Europe et aux organes subsidiaires de celle-ci, aisément à la portée du Groupe régional Europe.

632. On pourra suivre différentes pistes pour répondre à ces besoins. L'équipe d'évaluation comprend que l'implantation géographique du Bureau régional et du Bureau sous-régional ne relève pas seulement de considérations techniques et s'est donc abstenue de formuler la moindre suggestion. Néanmoins, l'efficacité et l'efficience de ces bureaux dépendent notamment de leur implantation géographique: la décision d'examiner des opportunités à cet égard revient aux États Membres de l'Organisation.

633. Ces besoins et observations soulèvent également une question essentielle pour la FAO, et notamment pour le Secrétariat et les États Membres: l'emplacement des bureaux décentralisés, une fois arrêté, est-il permanent ou peut-il être modifié de façon flexible en fonction des nouvelles circonstances de travail dans une quelconque sous-région ou région? Cette question est étroitement liée à celle portant sur la meilleure façon, pour l'Organisation, d'offrir ses services aux pays qui n'ont pas besoin de son soutien au moyen de projets menés au niveau national, mais bien au moyen de produits normatifs et d'outils de connaissance, qui peuvent être adaptés aux besoins d'une sous-région ou d'une région donnée. L'équipe d'évaluation estime que les États Membres et le Secrétariat devraient s'intéresser rapidement à ces problèmes, étant donné que le contexte dans lequel la FAO mène ses activités au niveau des pays change très rapidement en Europe, en Asie centrale et ailleurs.

634. L'équipe d'évaluation s'est également penchée sur le rôle du Bureau de liaison avec l'Union européenne et la Belgique (LOB) dans l'ensemble du réseau des bureaux décentralisés dans la région. Le rôle joué par les institutions de l'UE dans la région, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de la FAO, justifie que REU consacre davantage d'attention et d'efforts à l'établissement de partenariats plus solides avec la Commission européenne et d'autres organismes de l'UE établis à Bruxelles. Dans ce contexte, l'équipe d'évaluation **invite** la FAO à tenir compte des suggestions formulées à la section 4.5 dans ses décisions immédiates et ultérieures qui concerneront LOB et les relations entre l'Organisation et les institutions de l'UE.

635. Cette question était étroitement liée à un autre enjeu: l'approbation en 2012, par la Conférence régionale pour l'Europe et par le Conseil, de la proposition du Secrétariat de créer des postes de spécialistes des partenariats et des programmes en Azerbaïdjan, au Kazakhstan et en Turquie, et de spécialistes des partenariats dans tous les bureaux régionaux. Au sein de REU, un tel poste pourrait être utile à REU et à LOB, puisqu'il permettrait une collaboration plus étroite entre les deux bureaux en vue de la réalisation de leur objectif commun d'accroissement de leur visibilité auprès de l'UE, un dialogue renforcé sur le plan des politiques et une meilleure exploitation des ressources pour la région. De la même manière, le titulaire du poste créé en Turquie devrait se charger de soutenir SEC dans ses efforts de mobilisation des ressources. Au niveau national, l'équipe d'évaluation estime qu'il faudrait nommer des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique approprié, afin que ceux-ci puissent assumer leurs fonctions à un niveau décisionnel adéquat. Ces propositions font l'objet de la recommandation n° 3.

636. Au niveau national, l'équipe d'évaluation comprend que l'objectif principal de la décentralisation était d'ancrer les activités de la FAO aussi près que possible du niveau national, où doivent résider la responsabilité et le pouvoir au sein de l'Organisation pour la plupart des aspects de ses activités avec des pays pris individuellement (subsidiarité). Dans les autres régions, ces tâches sont normalement assumées par des Représentations de la FAO à part entière, et de nombreuses politiques et procédures administratives et relatives aux programmes nécessitent la présence d'un Représentant de la FAO au niveau national.

L'équipe d'évaluation est dès lors favorable à la nomination de Représentants de la FAO à part entière au Kirghizistan et au Tadjikistan, ce qui soulagerait le Coordonnateur sous-régional d'une partie de son immense charge de travail. La nomination du titulaire pour le Kirghizistan s'est faite rapidement et efficacement. Il sera essentiel de nommer rapidement pour le Tadjikistan un titulaire disposant des compétences voulues et de l'expérience utile au sein de la FAO.

637. D'autres pays de la région ont besoin d'un soutien supplémentaire similaire de la part de la FAO et ont été «négligés» jusqu'à présent: on pensera tout particulièrement à l'Albanie et à Moldova du fait de la taille et de l'importance de leurs secteurs respectifs de développement agricole et de développement rural. Dans les deux pays, la FAO a un rôle essentiel à jouer à l'appui des efforts nationaux déployés en vue d'un développement harmonisé, durable et sans exclusion. Par ailleurs, les deux pays adhèrent à l'initiative «Unité d'action des Nations Unies»; l'ONU s'attache à les soutenir s'agissant de se concentrer sur les interventions de niveaux intermédiaire et micro, en permettant la mise en œuvre de politiques de niveau macro promues par l'Union européenne.

638. L'équipe d'évaluation a conclu de ces observations que la FAO devrait avoir une présence plus forte et plus continue en Albanie et en République de Moldova. Cette présence passera par l'une des options ci-après, à chaque fois sous la supervision étroite d'un fonctionnaire expérimenté au sein de REU:

un fonctionnaire national titulaire d'un contrat FAO à temps plein en qualité d'Assistant du Représentant de la FAO, éventuellement installé dans les bureaux du Coordonnateur résident des Nations Unies, qui aurait le pouvoir de représenter la FAO au sein de l'ONU, de prendre des décisions ou de faciliter un processus décisionnel rapide et de coordonner la contribution de la FAO au programme Unité d'action des Nations Unies; ou un fonctionnaire international dont le coût serait partagé avec le FIDA, installé dans les bureaux du Coordonnateur résident des Nations Unies, qui aurait le pouvoir de représenter la FAO au sein de l'ONU et du gouvernement et qui serait chargé de la coordination des programmes et de la mobilisation des ressources.

639. Les informations disponibles ont montré que l'accréditation multiple de Représentants de la FAO peut constituer un mécanisme efficace pour assurer la visibilité de l'Organisation et la bonne gestion de ses activités au niveau des pays, pour autant que deux pays maximum soient couverts par le même Représentant, qui devra passer au moins six semaines ouvrables par an dans chaque pays. Cet objectif pourrait être atteint en nommant deux Représentants de la FAO non résidents, l'un pour l'Albanie et Moldova, l'autre pour l'Arménie et la Géorgie, en poste à REU, qui pourraient aussi assumer d'autres fonctions en qualité de fonctionnaires de haut niveau de REU. Cela nécessitera des ressources supplémentaires équivalant environ à la valeur d'un demi-PCT par pays et par exercice biennal: l'équipe d'évaluation estime que la configuration qu'elle propose serait économiquement bien plus rationnelle.

640. Le système de correspondants nationaux n'est ni efficace ni rentable lorsqu'il s'agit d'assurer la présence de la FAO dans un pays quelconque. Si l'Organisation ou le pays hôte ne sont pas en mesure de consacrer suffisamment de ressources à la mise en place d'une présence adéquate de l'Organisation, au minimum via un fonctionnaire national ou international de la FAO expérimenté installé dans les bureaux du Coordonnateur résident des Nations Unies, la FAO devrait s'abstenir de mettre en œuvre des projets au niveau national dans ce pays. Comme l'indique le présent rapport, il est possible de trouver d'autres

mécanismes pour faciliter la participation d'un pays donné aux manifestations normatives de la FAO et à des projets régionaux, interrégionaux et mondiaux.

641. L'équipe d'évaluation a décidé de rassembler toutes ses recommandations relatives à la présence de la FAO au niveau national dans la recommandation n° 3, ci-dessous. Le coût de la mise en œuvre de cette recommandation pourrait être absorbé en partie grâce aux ressources allouées au Réseau de Bureaux décentralisés dans la région et en partie grâce aux contributions directes des États Membres. L'équipe d'évaluation suggère que toutes les mesures recommandées soient mises en œuvre rapidement.

Recommandation 3: À la FAO, sur sa présence au niveau national en Europe et en Asie centrale

L'équipe d'évaluation formule les recommandations suivantes:

- a) Il faudrait nommer un Représentant de la FAO non résident à accréditation multiple pour l'Arménie et la Géorgie; il faudrait déléguer aux Assistants du Représentant de la FAO, au niveau des pays, assez de pouvoirs pour qu'ils puissent gérer l'ensemble du programme, représenter la FAO au sein de l'ONU et prendre des décisions ou faciliter un processus décisionnel rapide.
- b) Il faudrait nommer un Représentant de la FAO non résident à accréditation multiple pour l'Albanie et la République de Moldova, selon l'une des modalités proposées plus haut.
- c) Dans la région, le système de correspondants nationaux devrait être supprimé et la FAO devrait s'abstenir de toute activité opérationnelle au niveau national dans les pays où elle ne dispose pas, au moins, d'un Assistant du Représentant dans le cadre d'une Représentation à accréditation multiple ou d'un fonctionnaire expérimenté installé dans les bureaux du Coordonnateur résident des Nations Unies.
- d) Les postes prévus de spécialiste des programmes et de spécialiste des partenariats au niveau national peuvent être efficaces si les titulaires ont un niveau hiérarchique approprié (P4 au minimum).
- e) Le titulaire du nouveau poste de spécialiste des partenariats au sein de REU devrait travailler en coordination étroite avec LOB, afin d'appuyer l'établissement d'un partenariat plus fort entre REU et les institutions de l'UE pour l'Europe et l'Asie centrale.

642. Dans plusieurs pays, la présence de la FAO n'est régie que par un échange de lettres. Bien que cette procédure soit juridiquement contraignante, elle n'apporte à l'Organisation aucune présence juridique dans le pays et ne permet pas à l'Organisation ou à son personnel de bénéficier de privilèges et d'immunités, ce qui pourrait poser à tout moment un véritable problème au personnel de la FAO et ce qui a des conséquences immédiates sur l'efficacité des activités menées dans la région. Si l'équipe d'évaluation sait que la FAO travaille déjà à la résolution de ce problème, elle a tout de même décidé de l'évoquer dans la recommandation n° 4 afin de souligner l'urgence d'un processus dont la réalisation dans un délai raisonnable dépendra également de la volonté des États Membres.

Recommandation 4: À LEG, à OSD, à REU et à SEC, sur les accords de siège

L'équipe d'évaluation recommande qu'il soit procédé à l'examen de l'accréditation de la FAO dans tous les pays d'Europe et d'Asie centrale dans lesquels l'Organisation mène des opérations sur le terrain, afin de s'assurer que l'Organisation puisse bénéficier des immunités et privilèges utiles. Ce faisant, la FAO devrait tenir compte de l'expérience des autres organisations des Nations Unies dans chaque cas spécifique et s'abstenir de toute activité dans un pays si l'accord de base standard ou un accord équivalent n'a pas été signé avec le gouvernement.

Ressources de la FAO pour l'Europe et l'Asie centrale

643. L'analyse des ressources financières de la FAO consacrées à la région Europe et Asie centrale au cours de la période à l'examen a débouché sur les constatations ci-après:

- la faible part de la région dans le Programme de travail pour 2004-2005 a été compensée dans une certaine mesure avec le temps; globalement, la région a bénéficié, au cours des exercices qui ont suivi, d'une augmentation plus importante des ressources du Programme ordinaire que les autres régions;
- la mise en place de SEC a eu une forte incidence sur l'ampleur du programme de terrain destiné à l'Azerbaïdjan, aux pays d'Asie centrale et à la Turquie, les ressources ayant été multipliées par cinq; cela s'explique probablement par le fait que le bureau sous-régional a permis de faire mieux connaître la sous-région au Secrétariat de la FAO et aux partenaires fournisseurs de ressources désireux de travailler dans la région par l'intermédiaire de la FAO;
- comme SEU était déjà localisé à Budapest, le transfert de REU dans cette ville n'a pas eu d'incidence importante sur la visibilité de la FAO dans la région sur le plan de l'exécution; dans les pays relevant du «binôme SEU/REU», on note une augmentation du montant total des ressources disponibles pour les interventions de développement, notamment par le biais des PCT de la FAO, et le programme de terrain s'est concentré sur un nombre réduit de pays. Les principaux facteurs ayant joué sur l'ampleur du programme de terrain ont été le financement des interventions d'urgence, l'adhésion d'un certain nombre de pays à l'UE et l'évolution de leurs besoins d'appui fourni par la FAO;
- les projets d'urgence, les projets interrégionaux et les projets mondiaux constituaient une part importante du portefeuille du programme de terrain, les interventions dans le domaine de la production et de la santé animales étant largement prédominantes.

644. L'équipe d'évaluation s'est également penchée sur la façon dont le programme de terrain était géré:

- le rôle joué par SEU/REU et SEC dans la gestion du programme de terrain était essentiellement de nature opérationnelle;
- la contribution technique de SEU/REU et SEC au programme de terrain était limitée par le nombre et par le profil des fonctionnaires techniques travaillant dans tous les bureaux décentralisés, et par la nature des interventions, dont un bon nombre étaient interrégionales et mondiales;
- en ce qui concerne la gestion du programme de terrain, des problèmes peuvent survenir à tous les niveaux; l'affectation d'un fonctionnaire technique principal à un bureau décentralisé ou au Siège n'a pas semblé avoir d'incidence sur l'efficacité globale des projets; d'autres facteurs ont une incidence encore plus grande sur l'efficacité et l'efficience du programme de terrain, notamment la présence d'un bureau de pays.

645. Depuis 2007, l'augmentation des ressources financières correspondait à la croissance des ressources humaines, en personnel et hors personnel, nécessaires pour SEC, nouvellement créé, pour les nouveaux bureaux de pays et pour renforcer REU à Budapest. L'accroissement de la visibilité du travail de l'Organisation dans la région depuis 2007 a été le fruit d'un «cercle vertueux»: des effectifs et des bureaux plus nombreux, un accroissement du volume de travail par le biais du Programme ordinaire, davantage d'initiatives financées à titre volontaire, etc.

646. Le travail de l'Organisation dans la région a été largement pris en charge par des ressources humaines hors personnel, dans tous les domaines d'activité. L'équipe d'évaluation a trouvé de nombreuses preuves de l'existence de problèmes liés aux caractéristiques des contrats conclus avec cette catégorie de personnel, qui sont décrits en détail dans le présent rapport. La conséquence principale de cette situation était que les membres du personnel recrutés par la FAO quittaient souvent leur emploi pour un poste dans une autre institution de l'ONU offrant de meilleures conditions, et ce après avoir «appris les ficelles du métier» avec la FAO. Il s'agissait là d'une importante perte de temps et de ressources pour l'Organisation, qui compromettait également l'efficacité de ses services, compte tenu du fait que les nouveaux engagés en tant que ressources humaines hors personnel devaient souvent apprendre le métier en partant de zéro et n'étaient pas aussi efficaces que le personnel expérimenté.

647. Des mesures adéquates devraient être prises pour accroître également la satisfaction professionnelle de ces effectifs, car une grande partie de l'image de l'Organisation et de la qualité de son travail repose sur leurs épaules. La recommandation n° 5 porte sur cette question, qui devrait être traitée rapidement. La mise en œuvre de cette recommandation devrait principalement demander du temps de travail; l'équipe d'évaluation estime qu'il est urgent d'entreprendre ce processus.

Recommandation 5: À CSH/OHR, à REU, à SEC et à SSC, sur la section 375 du Manuel et les conditions contractuelles pour les ressources humaines hors personnel

CSH, REU, SEC et SSC devraient entreprendre une analyse complète de la qualité du système de dispositions contractuelles pour les ressources humaines hors personnel, en général et tel qu'il est appliqué dans les bureaux de pays de la région, en vue d'analyser les conditions et les procédures et d'améliorer la qualité des informations et de la communication. Cette approche devrait contribuer à une revue d'ensemble du statut «personnel national de projet», et notamment de sa couverture par la section 375 du Manuel.

Délégation de pouvoirs

648. Depuis 2010, REU, SEC et les bureaux de pays dans la région ont reçu davantage de pouvoirs s'agissant de la planification et de la programmation, de l'utilisation des ressources financières et de la définition, de l'élaboration et de la gestion des projets. Dans plusieurs domaines, les bureaux décentralisés ont suffisamment de pouvoirs pour remplir leur mandat.

649. L'interface entre les trois principaux systèmes pour les fonctions d'appui dans les bureaux décentralisés, à savoir ORACLE, FAS et ATLAS, n'a jamais réellement fonctionné, ce qui a entraîné des difficultés, des répétitions inutiles d'activités et des pertes de temps s'agissant du suivi financier, de l'utilisation des ressources, de l'exercice des fonctions du responsable du budget, des concordances bancaires et du contrôle financier. Grâce à la motivation et à l'ingéniosité du personnel, la fourniture des produits et des services était assurée.

650. L'équipe d'évaluation estime que l'instauration du Système mondial de gestion des ressources (SMGR) peut aider à analyser et à rationaliser la structure et la composante ressources humaines des services d'appui, et permettre ainsi d'en améliorer la qualité et de

réaliser des économies d'échelle. En outre, le nouvel environnement devrait être utilisé par la direction comme outil pour évaluer l'ensemble des règles et règlements sur lesquels reposent les services d'appui et rationaliser la fonction administrative. Néanmoins, un certain nombre de mesures complémentaires seront nécessaires pour que le plein potentiel du SMGR puisse être exploité et pour éviter que des goulets d'étranglement artificiels soient créés, comme cela a été le cas jusqu'à présent dans les pays desservis par REU et par REU/SEU, parce qu'on s'en tient à une culture du «centralisé, c'est mieux» et du «contrôle ex-ante» toujours dominante au sein de l'Organisation.

651. Les informations relatives à la délégation de pouvoirs fournies dans le Manuel pour la gestion des bureaux nationaux du Réseau d'information des bureaux de pays ont été jugées utiles et claires. Elles devraient être intégrées dans un «dossier de la délégation de pouvoirs» destiné au personnel de la FAO en Europe et en Asie centrale, qui comprendrait en outre le cadre de référence, les rôles et responsabilités, des indications quant à la manière d'accéder aux différents types d'appui, etc. Ce dossier devrait être régulièrement mis à jour afin de garantir l'exactitude des informations. En juin 2012, le Siège de la FAO n'avait toujours pas actualisé les descriptions de fonctions pour les postes existants, à tous les niveaux, dans la région Europe et Asie centrale. Ceci semblait d'autant plus urgent au regard du déploiement imminent du SMGR: ce système, pour être totalement efficace, exigera un examen minutieux et une harmonisation des niveaux actuels de délégation nécessaires pour y accéder et l'administrer.

652. L'équipe d'évaluation souhaite souligner quelques grandes constatations liées à l'amélioration de l'efficacité de la décentralisation et de la délégation de pouvoirs. La première concerne la configuration interne du Bureau régional et du Bureau sous-régional: l'initiative positive prise au sein de REU de fusionner certaines fonctions entre l'unité du programme de terrain et l'unité administrative devrait être poursuivie d'urgence en vue d'améliorer l'efficacité de ce bureau, et de permettre l'établissement d'un modèle qui pourrait être suivi de manière plus large au sein de l'Organisation.

653. D'un autre côté, pour prendre l'exemple de SEC, REU devrait effectuer une analyse précise des besoins réels en matière d'information et de renforcement des capacités de son personnel dans la région, en particulier au niveau national. Les deux bureaux devraient, ensemble, élaborer des modules adaptés et faciles à mettre à jour pour l'ensemble du personnel participant à la gestion et à l'exécution du programme de terrain, à l'administration du bureau et à la gestion du personnel.

654. S'agissant de la délégation de pouvoirs, les particularités de la présence de la FAO dans la région, à savoir l'absence de Représentations à part entière, constituaient un obstacle à la fourniture de services d'appui efficaces et efficaces aux pays. Dans ce contexte, l'attitude et l'approche adoptées par REU et SEC s'agissant de la délégation de pouvoirs et de l'autonomisation des bureaux de pays a fait une différence pour l'efficacité et l'efficience des activités menées au niveau national. Si, dans les deux cas, une certaine charge administrative et opérationnelle supplémentaire et des répétitions inutiles étaient inévitables, l'approche systématique adoptée par le personnel de SEC à l'égard des bureaux de pays avait pour objectif la mise en place de capacités individuelles et organisationnelles devant permettre aux acteurs d'assumer autant que possible leurs fonctions au plus près de l'action. Les Représentations de la FAO récemment créées au Kirghizistan et au Tadjikistan bénéficieront du travail réalisé jusqu'à présent par SEC en ce sens. Cela n'a pas été fait au sein de REU, ce qui a des conséquences sur l'efficacité et l'efficience des services.

655. Des problèmes corollaires ont été relevés: i) le remboursement par l'intermédiaire des SAO des frais engagés dans la gestion du programme de terrain n'a pas été effectué à un niveau aussi proche que possible de celui des activités; et ii) l'absence de régies d'avances dans les pays où la FAO mène des opérations au niveau national, qui s'explique partiellement par l'absence d'accords de siège. L'analyse des frais et de la surcharge de travail entraînés par l'absence de régies d'avances au niveau national a démontré qu'il s'agissait d'un coût supplémentaire et inutile pour la région et d'une source d'inefficacité dans la fourniture de services.

656. La situation de la présence de la FAO en Europe et en Asie centrale appelle une révision de la politique de l'Organisation en matière de délégation de pouvoirs au personnel recruté sur le plan national, sous la supervision et le contrôle adéquats de leurs Représentants de la FAO à accréditation multiple respectifs. La recommandation n° 3, présentée plus haut, concernant des Représentants de la FAO à accréditation multiple pour deux pays seulement, contribue à la résolution de ces problèmes en permettant un engagement et une présence accrues au niveau national.

657. Par ailleurs, la recommandation n° 6, ci-dessous, est spécifiquement consacrée à la délégation de pouvoirs au niveau national. Toutes ces questions devraient être traitées d'urgence, compte tenu du déploiement imminent du SMGR et des changements qui seront requis pour la mise en œuvre complète de ce système au niveau national. Il semble possible d'appliquer ces recommandations plus largement à d'autres régions où la présence de la FAO suit un schéma similaire, par exemple le Pacifique et les Caraïbes.

Recommandation 6: À CSH/OHR, à LEG, à OSD, à REU et à SEC, sur la délégation de pouvoirs

La FAO devrait revoir, dans la région Europe et Asie centrale, son système de délégation de pouvoirs vers les pays où elle ne dispose pas d'une Représentation à part entière. Il conviendrait notamment de faire ce qui suit:

revoir le cadre de référence, les rôles et les responsabilités pour permettre au personnel national d'exploiter pleinement le potentiel du SMGR, sous la supervision adéquate du Représentant de la FAO à accréditation multiple;

permettre au personnel présent au niveau national, au moyen de modules de renforcement des capacités, d'utiliser le SMGR sans risque;

veiller à ce que les remboursements SAO soient effectués au niveau organisationnel le plus proche de celui où le programme de terrain est effectivement mis en œuvre;

ouvrir des régies d'avances, pour permettre aux bureaux d'assumer des fonctions financières/opérationnelles. Le personnel de la FAO, recruté au niveau adéquat, national ou international, devrait avoir tous pouvoirs pour gérer ces instruments. Le système actuel, impliquant l'utilisation d'espèces, devrait être supprimé, sauf pour les urgences avérées.

Fourniture de produits et de services et fonctions essentielles

658. Dans le secteur de la production et de la santé animales, le programme de la FAO a globalement répondu aux besoins et respecté les priorités des États Membres de la région. La FAO a assuré des services de conseil technique de qualité, qui ont joué un grand rôle dans l'élaboration de stratégies régionales et nationales de lutte contre les maladies animales, une activité jugée prioritaire par la Conférence régionale pour l'Europe. S'il est indéniable que le

programme a été pertinent et que des capacités ont été mises en place, l'efficacité de son exécution a été variable.

659. Des liens solides entre le terrain et le Siège sont par ailleurs nécessaires, si l'on veut que la stratégie institutionnelle de la FAO soit appliquée. Dans le domaine de la santé animale, le Siège doit disposer de capacités importantes, car la lutte contre les maladies transfrontières exige une vision à la fois régionale et mondiale. Par ailleurs, la FAO doit avoir à sa disposition aux niveaux régional et sous-régional des compétences plus variées que celles dont peut se prévaloir un unique fonctionnaire, car seul un groupe d'experts a la capacité de fournir un éventail de services techniques de qualité et de préserver la confiance et le statut dont jouit l'Organisation. Pour cette région, la localisation la plus avantageuse au plan des coûts d'un tel groupe d'experts semble être le Siège de la FAO.

660. Les activités menées par la FAO dans le secteur des politiques agricoles ont répondu aux besoins et respecté les priorités définies par la Conférence régionale pour l'Europe; leur qualité a été appréciée et reconnue, et des capacités ont été créées. Si un bon travail a été réalisé dans le domaine des statistiques, il convient de renforcer encore les capacités au sein de REU et de SEC en matière de collecte et d'analyse des données. La sécurité alimentaire représentant encore un problème majeur dans certains pays et «l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition» faisant partie des domaines d'action prioritaires dans la région, les capacités de REU et de SEC en matière de politiques relatives à la sécurité alimentaire devraient également être renforcées.

661. Par ailleurs, bien que la FAO ait joué un rôle non négligeable dans le renforcement des capacités de formulation de politiques agricoles dans la région et dans l'introduction d'approches novatrices et plus participatives, elle doit encore intensifier le processus de consultation des ONG et des organisations de la société civile dans les pays où il est possible de le faire.

662. Compte tenu de certains des besoins régionaux, tels que la fourniture de statistiques et d'informations, la fourniture d'avis sur les politiques et des activités dans le domaine de la production et de la santé animales, l'équipe d'évaluation estime que la FAO a ici l'occasion de mettre davantage l'accent sur les initiatives régionales. L'on contribuerait ainsi à la promotion d'un cadre favorable, tant au niveau régional qu'au niveau sous-régional, dont les États Membres pourraient bénéficier. Dans le cadre de cette approche mettant l'accent sur le niveau régional, un autre secteur devrait bénéficier d'une attention accrue de la part de la FAO et de ses partenaires fournisseurs de ressources: la gestion des ressources en eau. En dépit de sa grande importance, ce problème n'a pas fait l'objet de l'attention voulue, compte tenu de son ampleur.

663. Dans l'ensemble, le programme de terrain de la FAO, y compris les projets de coopération technique et les initiatives financées à titre volontaire, ont montré des points forts et des faiblesses très similaires à ceux relevés dans d'autres évaluations: s'ils sont généralement bien adaptés aux besoins, les projets sont sapés par une mauvaise conception et par une efficacité moyenne lors de leur mise en œuvre. Les activités ont ainsi eu des effets très variables. En général, l'absence de stratégies de sortie et les maigres efforts déployés en vue de l'établissement de partenariats ont également nui à la pérennité des effets.

664. Le renforcement des capacités était une caractéristique positive constante des projets de la FAO, le plus souvent au niveau individuel. Cependant, dans certaines initiatives, l'on

s'est également attaché à créer un environnement favorable en promouvant les échanges et la communication aux niveaux sous-régional et régional. Les Programmes communs des Nations Unies ont constitué de bonnes occasions en matière de complémentarité entre les différentes organisations, en vue de compenser la faible attention généralement apportée dans les projets de la FAO à la lutte contre la pauvreté et à l'inclusion sociale.

665. L'équipe d'évaluation a invité les États Membres et les agents de la FAO à noter la pertinence des activités de la FAO dans la région au regard de ses fonctions essentielles. Les États Membres comme les fonctionnaires de l'Organisation ont estimé que les fonctions «Collecte et fourniture d'informations, de connaissances et de statistiques» et «Élaboration de normes et d'instruments internationaux» figuraient parmi les plus utiles. Les États Membres ont toutefois classé en première position la fonction «Plaidoyer et communication sur la sécurité alimentaire et les questions liées à l'agriculture», tandis que le personnel de la FAO a attribué la meilleure note aux fonctions «Options et conseils sur les stratégies et politiques» et «Appui technique au transfert de technologies et au renforcement des capacités».

666. Ainsi, les fonctions essentielles a), b), c) et d)¹⁶⁴ devraient conserver toute leur importance au regard des besoins et des attentes des États Membres. L'Organisation doit s'employer avec constance à améliorer ses performances dans ces domaines. Toutefois, toujours en tenant compte de ce qui a été dit plus haut sur les points forts et les points faibles des services fournis par la FAO dans la région, il faudra consacrer une attention et des efforts tout particuliers à l'amélioration des performances dans les fonctions essentielles ci-après. L'équipe d'évaluation a également **formulé quelques suggestions** sur la voie à suivre.

- i. Fonction essentielle e), Appui technique au transfert de technologies et au renforcement des capacités: l'objectif doit être d'améliorer la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets de terrain, comme c'est également souligné à la section 10.1; le nouveau guide sur le cycle de projet marque une avancée majeure en ce sens, et l'Organisation devra s'attacher à renforcer les capacités du personnel et à mettre en place les mécanismes de responsabilisation nécessaires pour garantir l'adoption rapide de ce nouvel outil.
- ii. Fonction essentielle f), Plaidoyer et communication: le défi consistera à améliorer les performances dans les pays dans lesquels la FAO n'a pas de Représentant; dans les pays où sont détachés des Représentants à accréditation multiple, et dans ceux où la FAO dispose d'une Représentation pleine et entière, les Représentants devront élaborer des stratégies adéquates pour mieux faire connaître l'action de la FAO et diffuser les messages de l'Organisation auprès des organismes chargés de la formulation des politiques de niveau approprié.
- iii. Fonction essentielle g), Interdisciplinarité et innovation: les agents techniques de REU et de SEC ont fait preuve d'ouverture et exprimé un intérêt pour ces approches qui, pour autant, ne semblent pas avoir trouvé d'application concrète sur le terrain. La solution consiste peut-être à mieux cerner ce qu'elles recouvrent dans la pratique, et comment elles peuvent être appliquées dans la région, et à élaborer des mécanismes d'incitation, par le biais de l'Accord sur l'évaluation et la gestion de la performance (PEMS).

¹⁶⁴ Fonctions essentielles: a) suivi et évaluation des tendances et des perspectives à moyen et à long termes; b) collecte et communication d'informations, de connaissances et de statistiques; c) élaboration de normes et d'instruments internationaux; d) options et conseils sur les stratégies et politiques.

- iv. Fonction essentielle h), Partenariats et alliances: cette fonction, dans laquelle la FAO accuse des faiblesses récurrentes, revêt une importance particulière dans la région Europe et Asie centrale, où la présence de l'Organisation à l'échelle nationale est limitée. Peut-être faudrait-il envisager d'élaborer une stratégie régionale ou sous-régionale qui faciliterait l'établissement de liens, au niveau souhaité, avec les principaux partenaires potentiels susceptibles de collaborer avec l'Organisation et de partager sa vision et son engagement à long terme.

667. Les produits normatifs de la FAO sont utilisés dans des proportions satisfaisantes et semblent répondre aux attentes des utilisateurs. Pour autant, il serait bon d'évaluer les besoins dans certains secteurs afin de déterminer s'il y a lieu d'accroître le nombre de publications. La traduction en russe des publications de l'Organisation devrait être une priorité dans la région. Parallèlement, la FAO devrait mieux saisir l'occasion d'exploiter les aptitudes et compétences techniques disponibles dans la région, même si les personnes concernées maîtrisent peut-être mal l'anglais. La recommandation n° 7 couvre ce point. Si elle est acceptée, sa mise en œuvre nécessitera des ressources supplémentaires, provenant éventuellement de fonds volontaires. La fin de l'année 2015 semble être un horizon temporel raisonnable pour obtenir des résultats visibles. Ce point sera traité dans le rapport sur la suite donnée à la réponse de la Direction à la présente évaluation.

Recommandation 7: À la FAO et à REU, sur l'utilisation de la langue russe

En vue d'améliorer la qualité de son travail technique et la diffusion de ses produits normatifs, la FAO devrait:

- a) lors du recrutement, donner la priorité aux personnes possédant les meilleures compétences techniques dans les pays, principalement en Asie centrale, où le russe, plutôt que l'anglais, est la langue de travail de la FAO, et investir dans la traduction des rapports et des formulaires administratifs. La maîtrise du russe devrait être considérée comme un atout lors de la sélection du personnel international devant travailler dans ces pays;
- b) investir dans la traduction en russe des publications et des autres produits normatifs.

FAO unie

668. Le concept de FAO unie a toujours été un élément du discours tenu par l'Organisation en matière de décentralisation; il est peut-être la meilleure illustration de la tension inhérente à cette organisation détentrice de connaissances au mandat à la fois mondial et local. Ce concept a encore gagné en importance en 2010, avec la modification des lignes de compte rendu entre les départements techniques du Siège et le personnel technique dans les bureaux décentralisés. L'équipe d'évaluation y a prêté une attention toute particulière lors de ses entretiens et dans ses questionnaires, et même si ce thème est traité en dernier dans ce résumé, il compte certainement parmi les plus importants pour l'objet général de la présente évaluation.

669. En 2012, et malgré des améliorations continues, l'éventail des compétences techniques disponibles dans la région ne permettait pas encore de répondre aux besoins des États Membres dans la région, à l'exclusion des domaines d'intervention qui, par définition, devraient être traités aux niveaux interrégional et mondial. Comme cela a été dit, il manquait des compétences dans les domaines ci-après: la parité hommes-femmes et l'inclusion sociale, la politique de sécurité alimentaire, l'irrigation, le changement climatique et la gestion des ressources naturelles, les ressources génétiques animales et certains aspects de la santé

animale. Par contre, les bureaux décentralisés dans la région, tous ensemble, disposaient d'un éventail de compétences adéquat pour l'administration, les opérations et les services d'appui; le besoin reconnu au niveau régional de compétences en matière de mobilisation des ressources faisait l'objet d'un «travail en cours» fin 2012, comme cela a été dit.

670. Ce manque d'expertise technique que connaît la région a été partiellement compensé par des ressources humaines hors personnel, par définition plus flexibles, et en grande partie par des compétences localisées au Siège ou gérées depuis celui-ci. En moyenne, 80 % des ressources du programme de terrain bénéficiaient d'un appui technique du Siège: une part significative était axée sur les initiatives mondiales et interrégionales, mais pas exclusivement. Cela nécessitait des efforts importants en termes d'intégration et de coordination entre les différents niveaux de l'Organisation, afin d'assurer la cohérence et de permettre des synergies.

671. Ces conclusions viennent renforcer les observations présentées plus haut, sur la nécessité d'une meilleure exécution dans la région (voir la section sur la présence de la FAO en Europe et en Asie centrale). L'ampleur et la nature des activités qui attendent la FAO en Europe et en Asie centrale, et leur évolution probable à moyen terme, ne pourront pas être gérées par un quelconque déploiement renforcé probable de l'expertise technique dans les bureaux décentralisés. L'appui pertinent et efficace aux États Membres dans la région passera obligatoirement par une participation importante du personnel du Siège, en collaboration très étroite avec REU et SEC.

672. La capacité qu'a l'Organisation de mener ses activités en étant unie revêt dès lors une importance toute particulière dans la région. Le questionnaire soumis au personnel de la FAO a révélé un degré satisfaisant d'intégration et de communication entre les différents niveaux de l'Organisation actifs dans la région. Certaines divisions faisaient mieux que d'autres, par l'intermédiaire de mécanismes divers: ceux-ci induisaient des coûts supplémentaires mais globalement, ils semblaient relativement efficaces. La plateforme mise en place par la Division de la production végétale et de la protection des plantes devrait servir d'exemple pour le partage d'informations.

673. Dans un certain nombre de cas, les fonctionnaires techniques des bureaux décentralisés avaient réussi à inclure leurs anciens superviseurs au Siège dans leur accord PEMS (Système de gestion et d'évaluation de la performance), soit en tant qu'évaluateurs multiples, soit en tant que cosuperviseurs, ce qui a semble-t-il constitué une manière très efficace de contourner l'absence de ligne hiérarchique primaire et d'autres mécanismes formels, tels que les réseaux techniques fonctionnels, qui semblent inconnus dans la région. Toutefois, en l'absence de systèmes formels, la décision de s'investir dans le partage d'informations et la coordination avec les collègues était laissée à l'initiative individuelle: cette méthode était généralement inefficace, car tributaire de la personnalité des employés et d'autres questions.

674. La recommandation n° 8 traite de tous les problèmes relevés. L'équipe d'évaluation a bien conscience de ce que la mise en œuvre de cette recommandation nécessitera des ressources supplémentaires, dont certaines pour couvrir des frais récurrents, à l'exclusion des points b) et c). Une partie de ces ressources pourrait venir du fonds multidisciplinaire. Il est probable que des problèmes similaires se posent également dans d'autres régions, comme cela a été le cas pour le Proche-Orient dans une certaine mesure. L'Organisation devra faire de ce thème l'une de ses priorités à tous les niveaux, afin de veiller à préserver son avantage

comparatif et la cohérence de son message à tous les niveaux, dans le cadre d'une décentralisation renforcée. Les premiers résultats de la mise en œuvre de cette recommandation devraient être obtenus vers le milieu ou la fin de l'année 2014.

Recommandation 8: À la FAO, sur le renforcement de l'approche « FAO unie »

La FAO, REU et SEC devraient investir dans le renforcement des liens, de la communication et de la coordination entre les départements techniques et le personnel des bureaux décentralisés. Cet objectif pourrait être atteint notamment par les moyens suivants:

- a) La tenue, chaque année, de réunions pour le personnel de la FAO, à l'image des Journées de la terre et de l'eau organisées au sein de la Division des terres et des eaux, afin de préserver et de renforcer les liens techniques entre les fonctionnaires en poste dans les bureaux décentralisés et ceux en poste au Siège.
- b) Des superviseurs communs entre le Siège et les bureaux décentralisés dans l'accord PEMS de tous les fonctionnaires techniques en poste dans les bureaux décentralisés.
- c) Des superviseurs communs entre le Siège et les bureaux décentralisés dans l'accord PEMS de tous les fonctionnaires techniques en poste au Siège travaillant beaucoup dans la région.
- d) La création d'une plateforme de communication et de partage des informations dans tous les départements techniques, sur le modèle d'AGP.
- e) L'instauration d'une période d'intégration d'au moins un mois, au Siège, pour tous les fonctionnaires techniques nouvellement recrutés dans un quelconque bureau décentralisé de la région.

Annexes

- Annexe 1.** Evaluation Terms of Reference
- Annexe 2.** Profile of evaluation team members
- Annexe 3.** Evaluation tools
- Annexe 4.** List of institutions and stakeholders met during the evaluation process
- Annexe 5.** Inventory of the field programme in Europe and Central Asia
- Annexe 6.** Inventory of FAO normative products for Europe and Central Asia
- Annexe 7.** Analysis of the survey questionnaires to Member Countries
- Annexe 8.** Analysis of the survey questionnaires to FAO staff
- Annexe 9.** Analysis of FAO missions to Europe and Central Asia
- Annexe 10.** Assessment of key projects
- Annexe 11.** Some milestones in FAO decentralization process
- Annexe 12.** Profiles of FAO Members in Europe and Central Asia
- Annexe 13.** REU and SEC staff training opportunities