



联合国
粮食及
农业组织

Food and Agriculture
Organization of the
United Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная организация
Объединенных Наций

Organización de las
Naciones Unidas para la
Alimentación y la Agricultura

منظمة
الغذية والزراعة
للأمم المتحدة

COMITÉ DU PROGRAMME

Cent vingtième session

Rome, 7 – 11 novembre 2016

Évaluation de la fonction d'évaluation de la FAO

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



mr742

ÉVALUATION INDÉPENDANTE DE LA FONCTION D'ÉVALUATION DE LA FAO

Ce rapport a été établi par une équipe de consultants indépendants, composée d'Oswaldo Feinstein (chef d'équipe) et d'Achim Engelhardt, qui ont été aidés par Julia Urquijo. Commentaires du groupe d'experts: nous remercions sincèrement Susanne Frueh, présidente, Carlos Barahona et Thania de la Garza, pour leurs commentaires sur une version antérieure du rapport, ainsi que Carlos Tarazona et Martín Corredoira, pour l'appui qu'ils ont fourni depuis le début de l'évaluation.

Sigles et acronymes

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
OED	Bureau de l'évaluation
ONU	Organisation des Nations Unies
PAM	Programme alimentaire mondial

Résumé¹

i. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) est tenue, comme l'ont demandé ses organes directeurs, de procéder à une évaluation indépendante de la fonction d'évaluation tous les six ans. Ce rapport est le fruit de la première de ces évaluations.

ii. Ce rapport s'ouvre sur une présentation de l'origine de l'évaluation de la fonction d'évaluation de la FAO et du contexte dans lequel elle s'inscrit. Il présente ensuite la méthode suivie, qui combine entretiens, enquêtes et analyse de documents, et qui permet ainsi de croiser différentes sources de données factuelles. Viennent ensuite un chapitre sur la pertinence et l'utilité des évaluations de la FAO, puis un autre dans lequel on se pose la question de savoir si la fonction d'évaluation de la FAO est appropriée et efficace. Sur la base des constatations présentées dans les chapitres précédents, le rapport se termine sur un ensemble de conclusions et de recommandations qui visent à renforcer la fonction d'évaluation de la FAO.

iii. *Le Bureau de l'évaluation de la FAO (OED) a bien progressé dans l'amélioration de son utilité au cours du dernier exercice biennal, mais il a encore une marge de progression s'agissant de l'apprentissage et de la reddition de comptes.* OED est aujourd'hui plus en phase avec l'approche stratégique de la FAO; il progresse s'agissant de la définition systématique de sa pratique dans des directives, il mène un programme de formation et d'apprentissage pour son personnel et il a commencé à mettre en œuvre un plan de communication afin de mieux diffuser ses évaluations. Par ailleurs, il participe activement aux travaux du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

iv. Par contre, on constate certaines déficiences dans la pertinence des évaluations et des recommandations d'OED, ainsi que dans le degré d'actualité de ses évaluations, ce qui nuit à l'utilité générale des évaluations de la FAO. OED répond mieux aux besoins des États Membres de la FAO qu'à ceux des parties prenantes des évaluations au Siège de la FAO et dans les bureaux de pays, et qu'à ceux des partenaires de mise en œuvre et des gouvernements partenaires. Le degré d'actualité des évaluations d'OED est un élément déterminant dans la pertinence des résultats des évaluations, et les États Membres se montrent plus satisfaits à ce propos que les parties prenantes des évaluations. Les clients des évaluations d'OED sont généralement satisfaits des recommandations d'OED, même si celui-ci pourrait encore améliorer la formulation de ses recommandations de façon à favoriser leur mise en œuvre.

v. Bien que les budgets des évaluations soient généralement suffisants, les différents types d'évaluations d'OED sont de qualité inégale. Les sujets de préoccupation à ce propos sont les imperfections de la méthode d'évaluation et la prise en compte très limitée de la parité hommes-femmes et des droits de l'homme. Il est aussi préoccupant de constater que c'est dans les évaluations conjointes, pour lesquelles OED adopte une approche différente de la sienne propre, que les rapports d'évaluation sont de la meilleure qualité. Le fait que le personnel d'OED compte de nombreux fonctionnaires de rang inférieur, et pas assez de fonctionnaires de rang intermédiaire ou de rang supérieur, nuit également à la qualité des

¹ Conformément aux recommandations de la cent douzième session du Comité du Programme (CL 145/6, paragraphe 24, point b) relatives aux moyens de réaliser des économies tout en garantissant un accès adéquat aux informations contenues dans les rapports d'évaluation, le présent document est un résumé traduit dans les langues de la FAO, tandis que le rapport d'évaluation est publié dans sa version intégrale en langue originale.

évaluations. Si l'on ajoute à cela l'élargissement du portefeuille d'évaluation d'OED et le manque de clarté dans les rôles et les responsabilités du personnel du Bureau, on peut affirmer que les capacités du personnel sont surexploitées.

vi. On pourrait mieux utiliser les évaluations aux fins de la prise de décision et de la reddition de comptes. L'utilisation insuffisante de données et de notations quantitatives dans les évaluations d'OED et le manque de comparabilité et de regroupement des résultats des évaluations, contrairement à ce que font les bureaux d'évaluation d'autres organismes de l'ONU, sont deux aspects des lacunes constatées.

vii. L'indépendance d'OED, et surtout son indépendance comportementale, est limitée, et son indépendance organisationnelle est restreinte du fait de la conception des règles et d'un ensemble de pratiques.

viii. *Il manque un élément important dans la fonction d'évaluation de la FAO: l'évaluation décentralisée ou l'autoévaluation*

La FAO travaille résolument à la décentralisation de ses activités, mais la fonction d'évaluation, elle, est complètement centralisée. On a mis fin aux autoévaluations qui étaient réalisées par le passé, et il n'est mené aucune évaluation décentralisée. Cette lacune dans la fonction d'évaluation prive l'Organisation d'une précieuse source d'apprentissage et d'amélioration de ses projets et programmes; elle restreint l'éventail des opérations qui sont évaluées et empêche OED de valider des autoévaluations ou évaluations décentralisées, ce qui non seulement améliorerait la qualité de ces évaluations, mais permettrait aussi d'alléger la charge de travail du Bureau, et lui donnerait la possibilité d'élargir sa base de données d'évaluations et ainsi de mieux contribuer à l'apprentissage et à la reddition de comptes.

ix. La justification du programme de travail d'OED n'est pas communiquée entièrement au Comité du Programme. La rotation des membres du Comité et le fait que ceux-ci participent peu à l'élaboration du programme de travail d'OED font que les membres du Comité ne sont pas pleinement informés des raisons de la réalisation de certaines évaluations par OED. Ce manque de communication a nui à l'utilisation des évaluations par le Comité du Programme, et donc à la contribution que les évaluations peuvent apporter à l'apprentissage et à la reddition de comptes de la FAO et des États Membres.

x. *OED n'a pas les moyens de contribuer au renforcement des capacités d'évaluation*

OED contribue de façon marginale au renforcement des capacités d'évaluation des États Membres et/ou de la FAO. Il n'a pas pour mandat de renforcer les capacités d'évaluation et ne dispose pas de fonds qui seraient consacrés à cet aspect.

xi. *La Charte de l'évaluation pour OED est un document dépassé*

L'élaboration et l'approbation, en 2010, d'une charte de l'évaluation pour OED ont marqué une étape importante dans la mise en place de la fonction d'évaluation de la FAO, mais ce document néglige l'autoévaluation et l'évaluation décentralisée (la Charte n'est en fait pas une politique d'évaluation pour la FAO mais bien une charte pour OED), n'évoque pas le renforcement des capacités d'évaluation et ne donne aucune description ou prescription correcte s'agissant des procédures qu'il faudrait mettre en œuvre pour optimiser la contribution de la fonction d'évaluation de la FAO à l'apprentissage et à la reddition de comptes. Ce problème nuit à l'environnement porteur d'OED et contribue au

fait que celui-ci mène ses évaluations de façon isolée, même si le directeur d'OED dialogue périodiquement avec les hauts dirigeants de la FAO en vue de partager des informations.

xii. Sur la base de leurs conclusions, étayées par les constatations faites lors de l'évaluation, les auteurs du rapport formulent six recommandations.

xiii. *Recommandation 1: OED doit mettre en œuvre, d'ici à juin 2017, une stratégie et un plan d'action pour renforcer l'apprentissage et la reddition de comptes. Recommandation adressée au directeur d'OED.*

1. Dans le cadre de ce plan, il convient: i) de résoudre les problèmes de ressources humaines, et essentiellement d'éliminer le déséquilibre entre, d'une part, le nombre de fonctionnaires de rang inférieur et, d'autre part, le nombre de fonctionnaires de rang intermédiaire et de rang supérieur, en engageant davantage de fonctionnaires de rang supérieur dotés d'une solide expertise en matière d'évaluation, et de clarifier les rôles et responsabilités (notamment le tutorat) des membres du personnel d'OED, en fonction de la classe du fonctionnaire; ii) d'appliquer un système de notation dans toutes les évaluations (ou dans la plupart de celles-ci) de façon à pouvoir faire des comparaisons entre les secteurs, les zones et les organisations, et regrouper les résultats; iii) d'instaurer la publication d'un rapport annuel, qui pourrait être une publication phare d'OED dans laquelle on trouverait les résultats des évaluations (et pas seulement des résumés des évaluations), avec des notations pour les différents types d'évaluations et pour les différentes régions, une analyse transversale, la présentation de problèmes systémiques ou transversaux et une évaluation de la mise en œuvre des recommandations découlant des évaluations; iv) d'adopter des mesures internes et/ou externes d'assurance qualité et d'amélioration de la qualité des évaluations d'OED à deux étapes du processus d'évaluation: au moment de la présentation des outils de collecte des données et au moment de la rédaction du projet de rapport; on pourrait mettre en œuvre l'assurance qualité externe soit en ayant recours à l'externalisation, soit en mettant en place des examens réciproques par les spécialistes des bureaux de l'évaluation du PAM et du FIDA, option qui présenterait l'autre avantage de favoriser le partage de connaissances entre les organismes ayant leur siège à Rome sans augmenter les coûts; v) de demander dans le mandat de l'évaluation d'utiliser des outils de collecte des données permettant de recueillir des données quantitatives dans les entretiens et les enquêtes; vi) d'établir des résumés des évaluations de maximum 4 pages; vii) d'inclure des analyses de la littérature existante dans les rapports d'évaluation; viii) de respecter les lignes directrices du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation en matière de qualité (qui comprennent des critères de qualité qui ont spécialement trait à la parité hommes-femmes et aux droits de l'homme) pour les rapports d'évaluation, en incluant ces lignes directrices en annexe du mandat des évaluations d'OED; ix) d'élaborer des documents d'orientation, des rapports transversaux et des rapports produits à un moment précis (par exemple avant la mise au point d'une nouvelle politique); x) de définir des indicateurs de performance et des éléments de comparaison pour la nouvelle stratégie et le nouveau plan d'action d'OED.

xiv. *Recommandation 2: Renforcer l'indépendance d'OED, et, partant, la crédibilité de la FAO: a) le directeur d'OED doit veiller à ce que son personnel se sente protégé des influences externes; b) il faut renforcer et protéger correctement l'indépendance d'OED (en supprimant les limitations des voyages du directeur d'OED liés à la fonction d'évaluation et en permettant au directeur de prendre la décision finale concernant l'engagement de fonctionnaires au titre du budget ordinaire); c) le directeur d'OED ne*

doit pas être le secrétaire du Comité d'évaluation; et d) OED ne doit pas mener d'évaluations à mi-parcours.

La recommandation 2a) doit être mise en œuvre par le directeur d'OED d'ici à juin 2017, au moyen de communications avec le personnel, tandis que la recommandation 2b) est adressée au Comité du Programme, en consultation avec le Directeur général, et doit être mise en œuvre d'ici à septembre 2017. La recommandation 2c) est adressée au président du Comité d'évaluation, en vue de sa mise en œuvre pendant le premier trimestre 2017, tandis que la recommandation 2d) doit être mise en œuvre par le directeur d'OED d'ici au quatrième trimestre 2017 (et elle est liée à la recommandation qui suit concernant les évaluations décentralisées et les autoévaluations).

xv. Recommandation 3: La FAO doit développer un programme d'évaluations décentralisées, comprenant des évaluations à mi-parcours, qui seront réalisées par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux, et financées avec une partie des fonds fiduciaires consacrés à l'évaluation; cette recommandation est adressée à la direction de la FAO (plus précisément au Département de la coopération technique et au Directeur général adjoint (Opérations), en consultation avec le Comité d'évaluation et avec le Bureau du Directeur général) et avec l'appui d'OED, et elle pourrait être mise en œuvre d'ici à septembre 2017.

Au moyen d'un programme d'évaluations décentralisées, la FAO renforcera la fonction d'évaluation, en complétant l'évaluation indépendante (qui incombe à OED) avec des évaluations menées par les bureaux régionaux ou les bureaux de pays, en prévoyant un budget spécialement à cet effet, qui pourrait être constitué d'une partie des fonds fiduciaires consacrés à l'évaluation (étant entendu que les fonds restants seraient alloués à OED). Il faudra veiller à harmoniser la méthode employée pour les évaluations décentralisées et les autoévaluations avec la méthode suivie par OED. Ce dernier pourrait soutenir ce programme en coopérant à la conception de l'approche, en renforçant les capacités (comme indiqué à la recommandation 5) et, *in fine*, en détachant du personnel une fois qu'il aura réglé ses problèmes de ressources humaines (conformément à la recommandation 1i) et en renforçant les capacités d'évaluation internes).

xvi. Recommandation 4: OED doit développer son programme de travail avec la participation du Comité du Programme et en consultation avec le Directeur général. Les évaluations présentées aux réunions du Comité du Programme doivent être accompagnées d'une explication claire des raisons qui ont justifié leur réalisation. Cette recommandation doit être mise en œuvre par OED au cours du premier semestre 2017.

xvii. Recommandation 5: OED doit inclure dans son programme de travail une initiative de renforcement des capacités d'évaluation internes et externes, pour laquelle il pourra mobiliser les fonds des donateurs et conclure des accords de partenariat. À mettre en œuvre par OED d'ici à septembre 2017.

On pourrait envisager de concevoir et/ou de mettre en œuvre cette initiative conjointement avec les bureaux de l'évaluation des autres organismes ayant leur siège à Rome, et d'organiser des activités conjointes en la matière dans les États Membres. On pourrait aussi faire participer à ces activités les fonctionnaires des bureaux régionaux et des bureaux de pays de la FAO, ce qui renforcerait leurs capacités de gérer, de superviser et/ou de mener des évaluations décentralisées et des autoévaluations.

xviii. *Recommandation 6: Il faut remplacer la Charte d'évaluation pour OED par une politique d'évaluation pour la FAO. À mettre en œuvre au cours du premier semestre 2017 par un groupe de travail, avec l'appui d'OED et en consultation avec le Bureau du Directeur général, le Bureau juridique et (pour les questions concernant l'évaluation décentralisée et l'autoévaluation) le Département de la coopération technique, le Directeur général adjoint (Opérations) et le Comité d'évaluation.*

xix. La mise en œuvre de ces recommandations renforcerait la contribution de la fonction d'évaluation de la FAO à la qualité des activités de l'Organisation, ainsi que son appui à l'apprentissage et à la reddition de comptes de celle-ci.