



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

BUREAU DE L'ÉVALUATION
Series d'évaluation de project

Évaluation du programme du système de prévention des urgences (EMPRES) dans les crises de la filière alimentaire

RESUMÉ

Janvier 2018

SÉRIE D'ÉVALUATION DE PROJET

**Évaluation du programme du système de
prévention des urgences (EMPRES)
dans les crises de la filière alimentaire**

RESUMÉ

**ORGANISATION DES NATIONS UNIES
POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE
BUREAU DE L'ÉVALUATION**

Janvier 2018

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Bureau de l'Evaluation (OED)

Ce rapport est disponible en version numérique sur: <http://www.fao.org/evaluation>

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

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

© FAO 2018

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

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

Pour plus ample information sur ce rapport, contacter:
Directeur, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1
00153 Rome, Italie
Courriel: evaluation@fao.org

Crédits photographiques en couverture (de haut en bas): ©FAO/Yasuyoshi Chiba;
©FAO/Freeby Maimone; ©FAO/Ishara Kodikara; © WHO/José Ramon Franco; ©FAO/Riccardo Gangale; ©FAO/Ami Vitale

Sigles et abréviations

CMC	Centre de gestion des crises
ECTAD	Centre d'urgence pour les maladies animales transfrontalières
EMPRES	Système de prévention des urgences
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCC	Crises dans la filière alimentaire
FST	Menace pour la sécurité sanitaire des aliments
TPD	Ravageurs et maladies transfrontalières
TPP&D	Ravageurs et maladies transfrontalières des végétaux

Résumé

Introduction

- 1 Le programme du système de prévention des urgences (EMPRES) liées aux ravageurs et maladies transfrontaliers des animaux et des végétaux et aux menaces pour la sécurité sanitaire des aliments (réunis aussi sous l'expression de crises de la filière alimentaire) représente un domaine important et spécifique du travail de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture pour lequel aucune évaluation complète n'a jamais été menée. Si des composantes et des programmes spécifiques relatifs au criquet pèlerin et à la gestion de la santé animale ont bien été évalués par le passé, le travail mené dans son ensemble par la FAO dans ce domaine (comprenant la sécurité des végétaux, des poissons, des forêts et des aliments) n'a en revanche jamais été analysé ou évalué dans sa continuité.
- 2 Le 106^{ème} Conseil de la FAO qui s'est tenu en 1994 a désigné le système EMPRES pour les ravageurs et maladies transfrontaliers des animaux et des végétaux comme étant l'un des deux programmes prioritaires de la FAO (l'autre programme prioritaire étant le programme spécifique pour la sécurité sanitaire des aliments) avec pour objectif de "renforcer la sécurité sanitaire des aliments au niveau mondial et de lutter contre les ravageurs et maladies transfrontaliers des animaux et des végétaux". Le programme se concentrait initialement sur l'éradication de la peste bovine et sur la maîtrise du criquet pèlerin à travers les composantes spécifiques respectives de protection des animaux et des végétaux. En 2009, une nouvelle composante d'EMPRES a été créée pour affronter les problématiques de sécurité sanitaire des aliments dans la filière alimentaire, comprenant les pathogènes alimentaires, les résidus radioactifs et nucléaires et d'autres contaminants. La santé des animaux marins et la protection sanitaire des forêts, traitées auparavant dans le cadre d'EMPRES pour la santé animale et d'EMPRES pour la protection des végétaux ont été reconnues comme activités séparées en 2010. Toutes les composantes ont été réunies dans le Cadre de gestion des crises pour la filière alimentaire créé en 2008.
- 3 Se rattachant principalement à l'objectif stratégique (SO) 5 (augmenter la résistance aux menaces et aux crises des moyens de subsistance), EMPRES contribue et tire parti également de l'objectif stratégique 2 (rendre l'agriculture, les forêts et la pêche plus productives et durables), et des programmes liés à l'objectif stratégique 4 (favoriser un système agricole et alimentaire inclusif et efficace)
- 4 Cette évaluation complète l'évaluation de l'objectif stratégique 5, en présentant une analyse approfondie des forces, des défis et de la marche à suivre spécifiques au travail accompli par la FAO en matière de gestion des ravageurs et maladies transfrontaliers (TPD) ainsi que des menaces pour la sécurité sanitaire des aliments. Cette évaluation prend également en compte le travail de la FAO (technique, opérationnel, développement de politique et de capacité, recherche et communauté) dans les domaines de l'alerte rapide, de la prévention et de la réponse aux ravageurs et maladies transfrontaliers et aux menaces sur la sécurité sanitaire des aliments (FST) qui ont un fort impact.
- 5 La surveillance et la coordination globale du programme et de ses composantes techniques sont fournies par l'Unité de veille et de coordination du FCC alors que le programme est l'un des quatre piliers de résultat du programme stratégique (SP) 5. Au fil des années, de nombreux projets aux niveaux national et régional peuvent être reproductibles à EMPRES, avec un nombre important principalement dans le domaine des criquets et de la santé animale et un nombre plus restreint pour les autres composantes.
- 6 L'évaluation vise à fournir à la FAO, à l'équipe du programme du SO 5, aux départements de l'agriculture, des forêts et de la pêche, au Bureau spécial pour la sécurité sanitaire des aliments et à l'unité d'EMPRES dédiée aux crises de la filière alimentaire ainsi qu'à leurs partenaires internes et externes, les enseignements et les indications utiles pour alimenter la réflexion sur l'orientation stratégique future

visant à soutenir la réalisation de la mission d'EMPRES¹, mais aussi pour soutenir les contributions visant à réaliser le SO 5 de la FAO et les demandes des bureaux régionaux et des pays membres². L'évaluation couvre également les stratégies, les activités et les partenariats – même s'ils ne font pas formellement partie du programme EMPRES – qui ont été identifiés comme essentiels afin de permettre à la FAO de mettre en œuvre la mission d'EMPRES et de la faire progresser. Notons que l'objectif de l'évaluation a été étendu afin de couvrir l'ensemble des travaux menés par la FAO en relation avec les ravageurs et maladies transfrontaliers et avec les menaces sur la sécurité sanitaire des aliments – au-delà de ce qui peut être formellement reconductible au seul programme EMPRES³. Ainsi, l'évaluation a pu se concentrer sur la pertinence et les résultats fournis par la FAO dans son ensemble à ses pays membres quant aux TPD et FST, qui représentent un domaine d'intervention crucial.

- 7 L'évaluation a évalué EMPRES et le travail de la FAO sur les TPD et FST depuis la création d'EMPRES en 1994. Les données ont été recueillies essentiellement suivant des méthodes qualitatives. La phase « historique » (1994-2012) a été évaluée avec pour double objectif d'identifier les étapes clés, les manques et les résultats mais aussi de reconstruire les points de repère à partir desquels on peut évaluer les changements générés à la suite du Cadre stratégique revu de la FAO (2013-2016). Pour ces derniers, les sources des observations ont inclus une revue documentaire, 228 entretiens avec les parties prenantes, deux ateliers de travail techniques et différentes missions au niveau des pays conduites par l'équipe de l'évaluation.
- 8 L'évaluation a pour but de recueillir et d'évaluer des données dans les domaines suivants:
 - L'**importance** des ravageurs et maladies transfrontaliers des végétaux et des animaux et des menaces pour la sécurité sanitaire des aliments ainsi que l'évolution de ces phénomènes au cours du temps ; la position de la FAO d'un point de vue stratégique dans ce domaine d'intervention.
 - Quels **résultats** ont été obtenus dans ce domaine d'intervention au cours des années faisant l'objet de l'évaluation et dans quelle mesure la FAO a contribué à ces derniers ?
 - Quels ont été les **facteurs facilitateurs ou limitatifs** qui ont déterminé la capacité d'exécution de la FAO dans ce domaine d'intervention?

Observations

- 9 Cette section met en évidence les observations émises par l'évaluation en relation avec les trois domaines énoncés ci-dessus.

Pertinence d'EMPRES

- 10 La prévention et la gestion des maladies et ravageurs transfrontaliers des animaux et des végétaux ainsi que des menaces pour la sécurité sanitaire des aliments ont été, restent et resteront très pertinentes par rapport aux moyens de subsistance et à la sécurité alimentaire des agriculteurs et des commerçants dans le monde entier. De plus, la prévention, la détection et le contrôle des menaces pour la sécurité sanitaire des aliments

1 Comme décrite dans de nombreux documents et forums: engagements 3 et 5 du Plan d'action du Sommet mondial pour l'alimentation, mission et plan de travail de la Division pour la production et la santé animale (AGA); IFA-EMPRES et plan à moyen terme 2010-2013; Plan d'action « une seule santé » 2011-2015; plans d'action GF-TAD sur 5 ans au niveau mondial et régional; besoins des pays membres exprimés par les conférences régionales et le Comité sur l'agriculture; CPF des pays; résolutions internationales, résolutions de la conférence de la FAO, gouvernements (Chefs d'État et Ministres); bulletin du directeur général du centre d'urgence pour les maladies animales transfrontalières (ECTAD); note de synthèse de décentralisation de l'ECTAD; groupe de travail interdépartemental « une seule santé ».

2 Évaluation du programme EMPRES: Termes de Référence; Bureau de l'évaluation de la FAO (OED) 2016.

3 L'élargissement de l'objectif se reflète dans les termes de référence de l'évaluation dans la mesure où, durant la phase initiale de délimitation du périmètre de l'évaluation, il est apparu que l'évaluation du programme EMPRES défini sur la base de son budget et de sa capacité actuels limiterait l'objectif de l'évaluation aux activités et à la coordination du siège – sans aucune perspective régionale ou sectorielle. Les termes de référence ont ainsi élargi l'objectif de l'évaluation afin d'inclure la coordination et les programmes sectoriels au niveau régional et national et les projets dans le domaine de la prévention et de la réponse aux TPD et FST.

sont extrêmement importants, et le seront de plus en plus, non seulement pour les producteurs et les commerçants de denrées alimentaires, mais aussi pour la société toute entière, et notamment pour les consommateurs. Toutes les données étudiées montrent qu'à travers l'approche EMPRES, la FAO a joué et doit continuer à jouer un rôle central à différents niveaux pour affronter les TPD et FST. L'organisation n'a pas été efficace quant au plaidoyer mettant en avant l'importance de ce domaine d'intervention, qui pourrait inclure une analyse économique des dommages et des pertes générés par les TPD et FST pour tout le secteur. Toutefois, un travail efficace de plaidoyer a été mené au sein de sous-composantes spécifiques, comme pour les zoonoses constituées par exemple par l'influenza aviaire hautement pathogène ou les criquets.

- 11 EMPRES a représenté la principale réponse de la FAO aux TPD depuis 1994. Les piliers initiaux d'EMPRES - l'alerte rapide, la réaction précoce et la facilitation de la recherche et de la coordination - restent pertinents. Ces piliers, bien qu'ils aient été ajustés au cours des années, sont maintenant englobés au sein des quatre domaines d'intervention de SO5 et ont pour objectif de développer la résistance aux crises de la filière alimentaire causés par les TPD et FST. Les quatre domaines d'intervention, décrits en détail au Chapitre 4 du rapport principal, et l'Agenda de la Résistance générale de la FAO sont alignés sur les priorités du Cadre d'Action de Hyogo 2005-2015 et sur la plateforme successive pour la réduction des risques de catastrophe, le cadre Sendai 2015-2030.
- 12 L'évaluation a constaté que d'un point de vue stratégique et théorique, le SO5 est une bonne référence pour EMPRES à condition qu'il procède en collaboration étroite avec le SO4 dans le domaine de la politique, de la législation et des systèmes de mise en quarantaine qui forment l'environnement de la sécurité sanitaire des aliments, mais aussi avec les implications de risque spécifique sur les chaînes de valeur ; avec le SO3 quand il s'agit d'affronter des maladies associées à la pauvreté au niveau des communautés; et avec le SO2 quand il s'agit de contribuer à la production durable et aux implications de risque spécifique sur les chaînes de valeur et d'affronter les facteurs de risque des TPD liés au changement climatique.
- 13 La pertinence de l'approche "une seule santé" apparaît élevée au niveau régional et national. Se basant sur la demande de la Commission régionale pour l'Asie et le Pacifique, le Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique (RAP) s'est engagé à adopter l'approche « une seule santé » qui est un vecteur essentiel de son travail au niveau régional et national.
- 14 Bien qu'EMPRES ait une importance significative en termes de besoins et d'approche, l'évaluation a constaté que sa capacité à répondre à la demande grandissante reste toutefois assez faible et précaire alors que la fragmentation des programmes de la FAO affaiblit la pertinence et l'avantage comparatif de l'organisation pour affronter les TPD et FST.
- 15 Si on considère séparément les composantes d'EMPRES, elles présentent des principes, des expertises techniques et des modèles de gestion convaincants (pour les composantes les plus actives). Toutefois, l'évaluation a constaté que la FAO n'a pas fourni d'explication adéquate de l'approche EMPRES, ni du rôle et du travail de l'organisation dans les crises de la filière alimentaire. Elle n'a pas été capable, en outre, de fournir une explication suffisamment claire des raisons pour lesquelles EMPRES représente la meilleure approche pour les TPD et FST à travers toutes ses composantes, ce qui a eu des implications au niveau des résultats. Dans le rapport principal, l'équipe de l'évaluation propose une version initiale d'une théorie du changement pour que le secteur des TPD et FST soit davantage développé par la FAO.

Efficacité d'EMPRES

- 16 Les résultats ont été atteints à différents niveaux: i) niveaux politique et réglementaire; ii) alerte rapide; iii) prévention et préparation ; iv) réponse. L'évaluation a constaté que les composantes d'EMPRES ayant la durée la plus longue et le soutien financier le plus important (criquets pèlerins et santé animale) ont eu des résultats plus concrets et plus facilement mesurables. Les composantes plus récentes ou relativement peu dotées en termes de moyens financiers et de personnel (santé des forêts et santé des animaux marins)

ont eu tendance à se concentrer sur la capacité de préparation et les activités de réponse. L'analyse des résultats comprend l'ensemble des projets et des activités dans les domaines des TPD et FST et il apparaît que la majeure partie des résultats ont été obtenus dans les domaines de la santé animale, de la protection des végétaux et de la sécurité sanitaire des aliments, alors que les résultats pour les forêts et la pêche ont été plus limités et circonscrits.

- 17 En incluant les activités et les résultats qui utilisent l'approche EMPRES, l'évaluation a constaté que presque toutes les composantes ont amélioré les politiques, les réglementations et les stratégies liées à la gestion des TPD et FST. Ces résultats ont été observés à tous les niveaux et sont décrits en allant du niveau global vers les niveaux régional puis national. L'évaluation observe qu'un grand nombre des résultats identifiés (dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments et du soutien à l'établissement des normes et aux cadres réglementaires) relèvent de l'objectif stratégique 4.
- 18 L'évaluation du SO5 (FAO 2016) a relevé une bonne progression dans le développement de l'information et des systèmes d'alerte rapide, leur adoption au niveau des pays et leurs liens plus étroits avec le nouveau système d'alerte rapide/action précoce du SP5. Ce dernier vise à consolider l'information permettant d'établir des prévisions en fournissant des analyses complètes des risques. Simultanément, l'évaluation du SO5 a mis en évidence le besoin d'une plus grande intégration des instruments d'alerte rapide de la FAO, aussi bien pour ceux adoptés en interne que par des partenaires externes. Cette évaluation confirme le besoin d'une meilleure intégration.
- 19 L'évaluation a constaté que la FAO n'a pas adopté une approche suffisamment cohérente ou explicite pour présenter, concevoir ou mettre en œuvre ses interventions visant à l'amélioration de la prévention et à la réduction de la vulnérabilité dans les domaines d'intervention d'EMPRES. Jusqu'à présent, elle n'a pas réalisé d'étude de cas clair justifiant l'investissement dans la prévention plutôt que dans les activités de réponse, et n'a pas formulé d'analyse sur le rapport entre les coûts et les bénéfices de la prévention aux niveaux global, national et local.
- 20 Depuis sa création en 1994, EMPRES et la FAO de manière plus générale ont donné des résultats valables quant au renforcement de l'état de préparation et à la réponse aux urgences dans les domaines des TPD et FST. Toutefois, si l'on considère les limitations actuelles de la capacité, une vigilance continue est nécessaire pour assurer qu'une capacité optimale et des systèmes appropriés soient maintenus au sein de la FAO. L'évaluation reconnaît que ces crises présentent des caractéristiques très variées et spécifiques, qui requièrent des connaissances techniques importantes et une réponse au cas par cas. La coordination et la capacité opérationnelle à tous les niveaux (du niveau global au niveau de la communauté) étant également des éléments clés, la FAO doit aider les pays membres à répondre à ce type de crises. Alors que les composantes relatives aux criquets et à la santé animale bénéficient de l'expérience des réponses passées, les autres composantes n'ont pas cet avantage. L'actuelle réponse donnée dans le cas de la chenille légionnaire pourrait être utilisée afin de tester la flexibilité et la capacité de réponse des systèmes de la FAO à tous les niveaux.
- 21 L'évaluation a relevé de bons exemples en ce qui concerne le développement des capacités aux niveaux institutionnel et individuel, mais aussi dans le domaine du soutien à un environnement facilitateur. Le manque principal identifié en termes de durabilité est lié au nombre trop limité de partenariats avec les parties prenantes du secteur privé et au faible développement des capacités de ces derniers.
- 22 Bien que l'évaluation ait constaté l'intégration de l'approche du genre dans certaines initiatives d'EMPRES, il n'y pas eu de stratégie cohérente visant à garantir le suivi d'une analyse de contexte, de la dimension de genre ou de la redevabilité envers les populations affectées. Le déclenchement rapide des interventions de réponse aux crises a été moins sensible aux dimensions de genre, ce qui reflète probablement un besoin pressant de se concentrer sur l'apparition rapide des foyers d'épidémie ou des menaces lors d'une crise.

Permettre à EMPRES de passer à l'action

- 23 Cette section met en évidence deux des facteurs facilitateurs et limitatifs qui ont déterminé la capacité d'exécution de la FAO dans ce domaine d'intervention.
- 24 Les résultats de cette évaluation s'accordent avec ceux de l'évaluation externe indépendante de 2007: la force de la FAO dans la gestion des ravageurs des végétaux et les maladies animales est liée à sa capacité à fournir « une réponse concertée au niveau mondial, mettant en relation la surveillance mondiale, les instruments législatifs internationaux et les forums de discussion, la coordination et la mobilisation des ressources avec la gestion des maladies et des ravageurs ». L'évaluation présente ajouterait que l'approche de la FAO, évaluant les risques et développant des solutions sur des bases scientifiques, offre un avantage comparatif supplémentaire, en particulier lorsqu'elle est associée à la présence de l'organisation dans ce secteur et à sa capacité à répondre rapidement aux situations d'urgence. Un autre avantage comparatif de la FAO réside dans son indépendance et sa transparence, qui lui permettent d'agir en tant qu'intermédiaire honnête entre les partenaires de développement et les pays membres lors des situations de crise.
- 25 Les réductions dans le budget du programme ordinaire de la FAO a conduit à la suppression de 235 postes sur quatre années (FAO 2015 CL). Ces réductions budgétaires ont aussi conduit à une diminution de l'expertise interne dans de nombreux domaines prioritaires pour les approches EMPRES. Il en résulte maintenant une dépendance disproportionnée entre les contributions financières volontaires des pays membres pour financer la capacité de base de travail sur EMPRES. Cette dépendance a coïncidé avec une réduction des financements par les donateurs en nombre et en contribution. L'évaluation considère donc qu'EMPRES est dans une situation précaire avec un financement du budget principal réduit et peu d'exemples de contributions volontaires à long terme.
- 26 L'évaluation a constaté que les accords institutionnels actuels ne sont pas optimaux pour soutenir la FAO dans la réalisation de la mission d'EMPRES. Si l'architecture générale est bonne, les domaines suivants doivent être améliorés : le rôle de plaidoyer du Comité de surveillance, notamment pour soutenir les composantes minoritaires d'EMPRES ; l'extension et le renforcement de l'unité de veille et de coordination, comprenant les ressources nécessaires pour remplir sa mission ; la rationalisation des tâches, des responsabilités et du travail d'équipe pour faciliter la circulation des travaux d'EMPRES dans le domaine de la santé animale vers les sièges et les bureaux régionaux ; et le renforcement des composantes pour la protection des récoltes, de la pêche et des forêts.
- 27 La capacité à exécuter les composantes d'EMPRES continue à se réduire et est insuffisante pour répondre à la demande. Cela résulte en partie de l'utilisation non optimale de la capacité existante.
- 28 L'évaluation a constaté que les composantes d'EMPRES ont créé des partenariats pertinents, au niveau mondial, régional et local afin de développer la résistance aux crises de la filière alimentaire. Plusieurs représentants des partenaires au niveau régional n'avaient pas entendu parler d'EMPRES mais connaissaient le travail de la FAO sur les TPD et FST, notamment pour les nouvelles composantes d'EMPRES et pour les initiatives d'EMPRES bénéficiant d'une forte présence, comme le centre de crise de la FAO pour les maladies animales transfrontalières (ECTAD).
- 29 L'évaluation a observé quelques exemples, même si limités, de plaidoyer systématique à travers EMPRES, comprenant l'unité de veille et de coordination pour les crises de la filière alimentaire, qui a une fonction de plaidoyer spécifique.
- 30 L'évaluation a constaté que peu d'attention est donnée au partage des enseignements tirés à travers ou au sein des composantes d'EMPRES. Le partage des enseignements s'est limité principalement aux consultations d'experts et aux plateformes de coordination, aux évaluations de composantes et aux initiatives de long terme comme la plateforme du Système d'information sur les criquets pèlerins et le Centre de crise pour les maladies animales transfrontalières.

- 31 Le travail réglementaire de la FAO a fourni un lien essentiel entre les initiatives au niveau mondial, régional et local, notamment pour le travail transfrontalier et interdisciplinaire qui a caractérisé EMPRES (IEE 2007). La qualité des produits réglementaires et des publications dérivant des composantes d'EMPRES a toujours été jugée élevée. Les résultats sont utilisés par les secteurs académiques, privés et publics pour toutes les composantes. L'enquête du questionnaire d'évaluation⁴ a montré qu'environ 70 pourcents des interviewés connaissaient différents produits de la FAO et en appréciaient le pilotage technique, la capacité de renforcement des programmes et le travail de sensibilisation. Les initiatives les plus citées ont été la « bonne pratique de gestion de crise », le Bulletin d'EMPRES et le bulletin sur le criquet pèlerin, le manuel sur l'alerte rapide (2016), le Guide pour la mise en œuvre des standards phytosanitaires pour la santé des forêts et une longue liste de documents techniques pour l'aquaculture.

Conclusions et recommandations

Conclusions

Conclusion 1. La gestion des maladies et ravageurs transfrontaliers et des menaces pour la sécurité sanitaire des aliments reste cruciale à tous les niveaux. La FAO a encore un avantage comparatif significatif pour soutenir les pays membres, les organismes régionaux et les partenaires dans leurs efforts pour contrôler les TPD et réduire les FST.

Conclusion 2. L'évaluation a analysé l'ensemble des programmes et résultats similaires à EMPRES et conclut que cette approche a montré son efficacité pour la gestion et le contrôle des TPD et FST sur plusieurs années. Toutefois, les résultats ont été variables selon les composantes d'EMPRES ; de nombreux résultats obtenus aux niveaux régional et national n'avaient pas de liens formels ou seulement des liens indirects avec le programme EMPRES. Cette fragmentation conduit à une perte d'efficacité dans la programmation interne, la cohérence et l'optimisation des services mais aussi dans le plaidoyer externe, la diffusion et la visibilité. Les résultats d'EMPRES auraient pu être plus efficaces en appliquant une stratégie explicite et systématique pour la dimension de genre et la redevabilité envers les populations considérées.

Conclusion 3. La capacité et les compétences d'EMPRES ne sont pas toujours suffisantes pour assurer la pertinence et l'efficacité du soutien aux pays membres dans la gestion des TPD et des FST. Le programme a créé de nombreux partenariats efficaces avec d'autres organisations internationales, des commissions régionales économiques, des centres de recherche et des réseaux d'experts mais il n'a pas toujours su utilisé de manière optimale ces réseaux pour apporter son soutien et ses services aux pays membres. Les enseignements, les publications et les produits réglementaires sont de bonne qualité mais leur utilisation, leur diffusion et leur influence ne sont pas toujours efficaces ou visibles. Des stratégies relatives à l'approche globale d'EMPRES et à ses différentes composantes existent mais doivent être mieux articulées et davantage fongibles afin d'être utilisées pour soutenir le plaidoyer et la mobilisation des ressources.

Conclusion 4. Des conventions de service claires visant à soutenir les réalisations aux niveaux régional et national sont essentielles pour une gestion efficace des TPD et FST. Or, les accords institutionnels au sein du programme EMPRES ont perdu avec le temps leur caractère distinct, ce qui a conduit à une perte de clarté, de visibilité et d'efficacité. Il y a un écart notable entre les activités qui appartiennent clairement au programme EMPRES et le volume significatif des autres travaux sur les TPD menés aux niveaux régional, sous-régional et national. Les nombreux projets et activités menés par les bureaux décentralisés ne fournissent pas toujours les informations et le soutien nécessaires pour qu'EMPRES puisse jouer son rôle de coordination au niveau mondial. L'unité de veille et de coordination pour les crises de la filière alimentaire et ses organes directeurs ont un rôle de soutien et de plaidoyer crucial qui n'a pas été jusqu'à présent pleinement assumé. Les initiatives variées concernant la santé animale ont aussi été trop faiblement mises en relation et structurées

4 L'étude a visé le personnel interne de la FAO, les partenaires externes (principalement les partenaires gouvernementaux nationaux dans les domaines techniques pertinents, mais aussi les ONG, les centres de recherche et les autres agences spécialisées) dans les secteurs techniques couverts par les domaines d'EMPRES (bétail, criquets, végétaux, pêche, forêts, sécurité sanitaire des aliments).

par rapport à la composante pour la santé animale d'EMPRES. Alors qu'EMPRES correspond bien à la stratégie de l'objectif du SP5 et que ses activités actuelles sont surveillées par le Département pour la protection de l'agriculture et du consommateur, l'évaluation a montré la nécessité de collaborer avec les SP 2, 3 et 4 ainsi qu'avec les départements de la pêche et des forêts.

Recommandations

Recommandation 1. La FAO devrait augmenter la cohérence de son travail sur les TPD et les FST. L'évaluation fait les recommandations suivantes:

- Une plus grande coordination sur la visibilité du nom, le co-marketing et le plaidoyer pour le travail mené sur les TPD et FST. L'objectif devrait être d'améliorer la visibilité et la position de la FAO en tant que coordinateur principal et agence technique dans ce domaine d'intervention, en offrant un ensemble de services de « soutien et coordination » sur les TPD et FST aux pays membres.
 - Une meilleure intégration opérationnelle lorsque des avantages évidents apparaissent. Ceci comprend : l'intégration de l'information et des systèmes d'alerte rapide ; la couverture et le rôle du Centre de gestion de crise (CMC) ; la cohérence et la communicabilité de l'information, le contrôle et les systèmes de recueil de données à travers les composantes techniques (comprenant les plateformes inter-agences).
 - Une programmation mieux coordonnée entre les composantes techniques où certaines synergies sont souhaitables. Un bon exemple pourrait être le programme du Fonds fiduciaire de solidarité africain pour les mesures sanitaires et phytosanitaires en Afrique du Sud. Une meilleure coordination de la programmation pourrait aussi être mise en place dans certains travaux réglementaires et dans le travail effectué au niveau des communautés qui implique des aspects socio-économiques.
- 32 La FAO pourrait tirer profit d'une présentation regroupant dans un ensemble plus cohérent tous les travaux effectués sur les TPD et FST. Cet ensemble pourrait être présenté comme le programme EMPRES élargi, ou sous un autre nom, et devrait englober l'ensemble des travaux, au-delà de ceux du seul programme EMPRES actuel. Ce programme « EMPRES élargi » pourrait avoir une stratégie générale d'ensemble, se déclinant suivant des stratégies plus détaillées ou des plans d'action aux niveaux des composantes régionales et techniques. L'importance de concentrer les efforts sur le travail de prévention sur le long terme devrait être prise en compte de manière claire.
- 33 L'évaluation suggère que la FAO devrait tirer parti du développement de l'un ou plusieurs des éléments stratégiques décrits ci-dessous. Les stratégies, qu'elles apparaissent dans le cadre d'EMPRES ou dans un domaine plus large d'intervention sur les TPD et FST, devraient prendre en compte:
- une stratégie globale ;
 - des stratégies et des plans d'action par composantes ;
 - des stratégies et des plans d'action régionaux ;
 - le plan d'action stratégique « Une seule santé » ;
 - la dimension de genre et la redevabilité envers les populations affectées ;
 - le développement par la FAO d'un cas d'étude basé sur des preuves pour les TPD et FST, suivant les lignes énoncées dans la publication « Dommage et Perte » sur la réduction des risques de catastrophes et de dangers naturels.

Recommandation 2. A partir d'une étude développée préalablement par la FAO sur les dommages, les pertes et la prévention, il serait possible de construire un cas d'étude pertinent, qui mettrait en évidence l'importance de la prévention et des investissements dans le travail sur les TPD et les FST. Ce cas d'étude peut aider les pays membres à renforcer le plaidoyer, la diffusion et le financement dans ce secteur. Cela serait possible en combinant des instruments financiers et des instruments allant de la priorisation dans les budgets nationaux aux investissements du secteur privé (des gros partenaires aux consommateurs)

comprenant les investissements d'impact⁵. Le rôle de la FAO devrait se concentrer sur le soutien à la création de capacité au niveau régional et national et sur l'effort d'appropriation au niveau local. Tout en se concentrant sur l'augmentation des niveaux de financement dans le secteur, la FAO pourrait aussi s'efforcer de couvrir certaines de ses exigences en termes de ressources internes afin de maintenir un leadership technique et de coordination reconnu dans ce domaine d'intervention.

Recommandation 3. La FAO devrait utiliser son avantage comparatif et son expertise reconnus dans le domaine des TPD et FST afin de fournir un soutien plus intégré et mieux articulé aux pays membres en vue du renforcement des capacités nationales pour évaluer et gérer les différentes activités nécessaires au contrôle et au confinement des ravageurs, maladies et menaces transfrontaliers.

Recommandation 4. L'unité de veille et de coordination de la filière alimentaire, ayant une fonction de coordination mondiale, devrait être renforcée et avoir un positionnement plus visible au sein de la FAO afin d'assurer la continuité qui permettrait des interactions plus efficaces entre les divisions techniques et les programmes stratégiques pour fournir des produits EMPRES clairement définis et apporter son soutien aux niveaux mondial, régional, sous-régional et national.

5 <http://www.socialimpactinvestment.org/>



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

BUREAU DE L'ÉVALUATION
www.fao.org/evaluation