



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

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

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

Cent quatrième session

Rome, 25 - 29 octobre 2010

ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE LA FAO EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN AFRIQUE

1. La présente note de couverture présente à l'intention du Comité les principales questions évoquées dans l'Évaluation ci-jointe des activités de la FAO en matière de renforcement des capacités en Afrique et dans la Réponse de la Direction, ainsi que le contexte général dans lequel elles s'inscrivent.

Contexte général

2. La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra soulignent que le caractère limité des capacités est une des principales entraves au développement de l'Afrique, et insistent sur la nécessité de mieux coordonner l'aide au développement et de faire en sorte que les Africains en assurent eux-mêmes la conduite. Le renforcement des capacités fait partie intégrante du mandat essentiel de la FAO, comme le rappelle expressément le Cadre stratégique 2010-2019.

3. Le Comité du Programme de la FAO, à sa session d'octobre 2008 a estimé que l'action de la FAO en faveur du renforcement des capacités en Afrique était un domaine d'évaluation prioritaire. L'Évaluation a été réalisée entre juin et décembre 2009 par une équipe externe indépendante à l'aide d'un ensemble d'outils qui ont permis de recueillir des données factuelles, et à partir de six études de cas nationales. L'Évaluation visait avant tout à promouvoir la transparence et l'apprentissage, et avait aussi pour objectif de valider et d'affiner la Stratégie de renforcement des capacités de la FAO.

Principales questions évoquées

- De manière générale, la FAO doit s'employer à accroître l'importance accordée au renforcement des capacités (RC) et à améliorer la compréhension du RC au sein même de l'Organisation. Le RC doit être au cœur de la majorité, voire de l'ensemble des activités de la FAO, notamment celles qui concernent la collecte et la diffusion des informations, l'appui à la mise en œuvre des normes et instruments internationaux, la formulation de conseils de politique générale, la sensibilisation, la réalisation et la diffusion de supports de promotion du savoir, la mise au point et le transfert de technologies et l'établissement de réseaux.
- Les performances de la FAO en matière de RC en Afrique sont assez mitigées. La plupart de ses interventions sont bien adaptées aux besoins, et nombres d'entre elles ont été très efficaces, mais rares sont celles qui se sont avérées pérennes. La mission d'évaluation a recensé un certain nombre de succès qui tiennent pour l'essentiel à un investissement continu et durable de la FAO dans les trois dimensions considérées (les individus, les organisations et l'environnement général), surtout dans les domaines de la protection des végétaux, des statistiques et, de plus en plus, de la lutte contre les maladies animales transfrontières.

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

- Si les activités de RC de la FAO ne s'adressent généralement pas à des organisations, une grande partie de celles que les membres de l'équipe d'évaluation ont examinées dans les pays visités, et en particulier les plus efficaces, visaient néanmoins à renforcer les capacités d'organisations locales, nationales et régionales, principalement dans le secteur public.
- Les actions de RC de l'Organisation ne mettent pas assez l'accent sur la pérennisation des acquis des interventions et accordent trop d'importance à l'obtention de résultats immédiats. En témoignent: les calendriers et les modalités d'exécution des projets, le fait que le personnel de la FAO n'est pas toujours conscient de l'importance des activités de RC; la faible attention portée à l'institutionnalisation des activités de RC et au renforcement de la volonté politique nécessaire à leur pérennisation; le caractère limité des possibilités qu'ont les agents de la FAO chargés du RC d'assurer le suivi et l'évaluation des activités; et le peu la motivation dont ils font preuve en la matière.
- Les interventions de la FAO permettent de générer de précieuses connaissances en matière de RC. Pourtant, l'utilisation de ces connaissances est encore limitée en Afrique, principalement du fait du manque d'infrastructures de communication dont souffre le continent africain. Il est donc indispensable d'engager des financements supplémentaires et d'établir de nouveaux partenariats pour garantir un plus large accès aux produits normatifs de la FAO.
- Les bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO doivent eux aussi disposer de capacités renforcées et de ressources supplémentaires et avoir plus facilement accès aux connaissances des experts du Siège pour être à même de mener des actions de RC en Afrique. Lorsqu'elle ne peut disposer de ressources supplémentaires, la FAO doit envisager de réduire le nombre des projets et programmes prévus dans certains domaines. Elle doit également s'appuyer sur des partenariats plus nombreux pour réduire en partie ses coûts et élargir la portée de ses interventions. Elle doit s'en tenir à la stratégie qui consiste à ne plus assurer directement la mise en œuvre des activités, pour faciliter en contrepartie les interventions des organismes d'exécutions locaux, sur le principe du mentorat.

Réponse de la direction

4. La direction est satisfaite de la procédure et de la méthode d'évaluation retenues et accepte en totalité neuf des recommandations de l'évaluation et trois en partie seulement. Nombre des questions abordées dans les recommandations ont déjà été examinées par le Groupe de travail interdépartemental (GTID) sur le renforcement des capacités, sous la direction du Bureau de l'échange de connaissances, de la recherche et de la vulgarisation (OEK), et plusieurs sont également traitées dans la Stratégie de renforcement des capacités et dans le Plan d'exécution s'y rapportant.
5. Les recommandations, qui contribueront au processus de réforme institutionnelle en cours, visent à:
 - i. renforcer les bureaux décentralisés de la FAO en Afrique;
 - ii. réviser les programme de RC et introduire une série de nouveaux outils et pratiques de RC;
 - iii. établir de nouveaux partenariats dans le domaine du RC;
 - iv. réviser les descriptifs de fonctions et intégrer le RC à l'évaluation des performances des fonctionnaires et consultants de la FAO;
 - v. dispenser au personnel une formation au RC;
 - vi. améliorer la distribution et l'utilisation en Afrique des supports normatifs de la FAO.
6. La direction est consciente que la mise en œuvre de toutes ces recommandations exigera de financements supplémentaires ou une réorientation des ressources existantes, et s'inscrira dans une démarche échelonnée qui devra être adoptée dans les prochaines années. Les incidences financières potentielles des recommandations seront quantifiées et pourront être prises en compte dans la préparation du Programme de travail et budget 2012-13.

7. Pour que le processus de changement indispensable à l'amélioration des activités de RC de la FAO en Afrique puisse s'opérer et soit, plus généralement, compatible avec les réformes institutionnelles envisageables au regard des ressources disponibles, la direction établira des priorités, en commençant par les activités auxquelles il peut être donné suite rapidement, et en se donnant davantage de temps pour les recommandations qui doivent faire l'objet d'une analyse plus approfondie ou d'une mise en œuvre échelonnée. La direction intégrera, s'il y a lieu, les mesures de suivi de l'Évaluation au processus en cours de révision du Plan d'action immédiate (PAI), afin de favoriser les synergies avec la réforme institutionnelle. Le tableau des mesures de suivi sera affiné au cours des prochaines années, à mesure que les financements disponibles et les priorités seront connus.

Recommandations attendues

8. Le Comité du programme souhaitera éventuellement formuler un avis et des conseils concernant les principales questions évoquées dans le rapport d'évaluation et les mesures de suivi proposées par la direction.

Pour toute question de fond concernant le présent document, prière de prendre contact avec:

M. Robert Moore, Directeur, Bureau de l'évaluation (Rapport d'évaluation)
Tél.: (06) 5705-3903

M. Anton Mangstl, Directeur, Bureau de l'échange de connaissances, de la recherche et de la vulgarisation (Réponse de la direction)
Tél.: (06) 5705-3371

A large, stylized graphic of a plant with multiple leaves, rendered in two shades of pink. The leaves are arranged in a symmetrical, fan-like pattern, with the top leaf being the smallest and the bottom leaves being the largest. The graphic is centered on the page and serves as a background for the text.

**Évaluation des activités de la FAO
en matière de
renforcement des capacités en Afrique**

Rapport final

Mars 2010

Table des matières

	Pages
I. Introduction	16
II. Renforcement des capacités: définition	16
III. Un environnement en pleine évolution	18
A. ENGAGEMENT INTERNATIONAL EN FAVEUR D'UN DÉVELOPPEMENT MIEUX COORDONNÉ ET DÉTERMINÉ PAR LA DEMANDE	18
B. L'AGRICULTURE ET LE RC AU PREMIER RANG DES PRIORITÉS INTERNATIONALES	18
C. NOUVELLES TECHNOLOGIES DE LA COMMUNICATION	18
D. CHANGEMENTS INTERVENUS AU NIVEAU NATIONAL	19
IV. Le renforcement des capacités dans le contexte du nouveau Cadre stratégique et de la réforme de la FAO	19
V. Portée de l'évaluation, méthode, objectifs et limites	21
A. PORTÉE	21
B. MÉTHODE D'ÉVALUATION	21
C. OBJECTIFS ET LIMITES	23
VI. Aperçu des activités de RC de la FAO en Afrique	24
VII. Résultats	28
A. PERTINENCE DES ACTIVITÉS DE LA FAO	30
<i>Priorités telles que définies dans les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme</i>	30
<i>Priorités des pays en matière de RC selon les interlocuteurs</i>	31
<i>Coordination avec d'autres initiatives de RC</i>	31
<i>Pertinence des activités de la FAO du point de vue des trois aspects du RC</i>	32
B. CONCEPTION, APPROCHE ET MODALITÉS	35
<i>Conclusions générales</i>	36
<i>Prendre en compte le contexte et l'identification des besoins aux niveaux individuel, organisationnel et institutionnel</i>	36
<i>Participation des bénéficiaires/parties prenantes à la conception</i>	37

<i>Modalités des interventions de RC</i>	39
<i>Sélection stratégique des participants, des facilitateurs et des agents d'exécution</i>	39
<i>Assurer l'institutionnalisation des interventions</i>	41
<i>Durée du projet, suivi et stratégie de sortie</i>	41
C. EFFICACITÉ	42
<i>Conclusions générales</i>	42
<i>L'environnement favorable à l'élaboration de politiques</i>	43
<i>Organisations</i>	44
<i>Individus</i>	46
D. IMPACT	48
<i>Conclusions générales</i>	48
E. PÉRENNITÉ ET SUIVI DES ACTIVITÉS DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	50
<i>Conclusions générales</i>	50
<i>Long terme, suivi et engagement continu</i>	50
<i>Institutionnalisation des résultats et des processus</i>	52
<i>Renforcer les capacités au niveau local/décentralisé</i>	52
<i>Encourager la mise en place de réseaux</i>	52
<i>Inciter les gouvernements à s'engager</i>	53
F. ÉGALITÉ HOMMES-FEMMES	53
<i>Conclusions générales</i>	54
G. PARTENARIATS	55
<i>Conclusions générales</i>	55
<i>Organisations intergouvernementales africaines</i>	56
<i>Institutions des Nations Unies</i>	57
<i>Organisations de recherche et universités régionales et nationales</i>	58
<i>La société civile et le secteur privé</i>	59
VIII. Produits normatifs de la FAO	60
A. APPROCHE RETENUE	60
B. ADAPTATION AUX BESOINS	61
C. CONCEPTION ET QUALITÉ DES PRODUITS NORMATIFS	61
D. PARITÉ HOMMES-FEMMES	62
E. ACCESSIBILITÉ ET PRÉSENTATION	63
F. PORTAIL DE LA FAO POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	64
G. UTILISATION DES PRODUITS NORMATIFS SUR LE RC	64
IX. Capacité de la FAO à assurer le renforcement des capacités	65
A. CONCLUSIONS GÉNÉRALES	65

B.	COMPRENDRE LE RC ET LE RÔLE DE LA FAO EN LA MATIÈRE	66
C.	MODALITÉS INSTITUTIONNELLES ET ADMINISTRATIVES RÉGISSANT LES ACTIVITÉS DE RC	67
	<i>Bureau régional et Bureaux sous-régionaux</i>	67
	<i>Bureaux de pays</i>	69
D.	MODALITÉS APPLICABLES AUX PROJETS	70
X.	Conclusions	71
	<i>Aperçu général</i>	71
	<i>Conclusions particulières et recommandations correspondantes</i>	73
XI.	Recommandations	79
A.	INTÉGRATION SYSTÉMATIQUE DU RC	79
B.	PÉRENNISATION ET EFFICACITÉ DES INITIATIVES DE RC DE LA FAO	80
C.	RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'ANALYSE, DE FORMULATION ET DE MISE EN ŒUVRE	81
D.	COLLECTE ET DIFFUSION D'INFORMATIONS VISANT À PROMOUVOIR LES INNOVATIONS LES PLUS PROBANTES	82
E.	L'ACCÈS AU SAVOIR, ÉLÉMENT-CLÉ DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS	82
F.	ACCROISSEMENT DES INVESTISSEMENTS DE LA FAO EN FAVEUR DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS EN AFRIQUE	83

Liste des annexes

- Annex 1: Terms of Reference
- Annex 2: Evaluation Methodology
- Annex 3: The Team
- Annex 4: The Expert Review Panel
- Annex 5: List of People Met
- Annex 6: List of Key Documents Consulted
- Annex 7: Overview of FAO's CD Activities in Africa
- Annex 8: Assessment of FAO's Normative Products Related to CD in Africa
- Annex 9: Meta-evaluation of Country, Programme and Project Evaluations
- Annex 10: Country Reports
 - a. Kenya
 - b. Malawi
 - c. Tanzania
 - d. Uganda
 - e. Ghana
 - f. Burkina Faso
- Annex 11: Beneficiary Assessment Reports
 - a. Kenya
 - b. Malawi
 - c. Tanzania
 - d. Uganda
 - e. Ghana
 - f. Burkina Faso

Composition de l'équipe d'évaluation

Équipe d'évaluation principale

Prof. Kay Muir-Leresche, Chef d'équipe

Prof. Malcolm Blackie, expert régional, Afrique australe et Afrique de l'Est

M. André Damiba, expert régional, Afrique de l'Ouest

M. Mark Stiles, évaluation des produits normatifs de la FAO

Mme Cristina Lopriore (expert), métasynthèse des évaluations

Consultants nationaux, évaluations des bénéficiaires

Mme Florence Birungi Kyazze – Ouganda

Mme Aggripina Mosha – République unie de Tanzanie

Mme Esther Njuguna – Kenya

M. Alexander Phiri – Malawi

M. Daniel Sarpong – Ghana

M. Bakiené Son – Burkina Faso

Bureau de l'évaluation

Mme Anna Guerraggio, Spécialiste de l'évaluation

Mme Rachel Sauvinet-Bedouin, Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation

Remerciements

La présente évaluation est le fruit d'un processus exigeant et de longue haleine qui n'aurait pas été possible sans le soutien et les informations obtenus de nombreux fonctionnaires du Siège de la FAO et des bureaux de terrain. Les membres de la mission d'évaluation ont par ailleurs été grandement aidés dans leur tâche par les fonctionnaires nationaux, les partenaires du développement et les membres des communautés qui leur ont consacré du temps, leur ont communiqué des données et leur ont livré leur analyse des questions considérées.

L'équipe d'évaluation tient à exprimer sa plus profonde gratitude à Mme Nadine Monnichon, qui lui a apporté un soutien administratif inestimable pendant toute la durée de la mission d'évaluation, ainsi qu'à Mme Carlotta De Vivanco, du Service de l'évaluation de la FAO, pour sa précieuse contribution aux travaux de recherche documentaire.

Sigles et abréviations

ACP	Groupe des États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AGRA	Alliance pour une révolution verte en Afrique
ANAFE	Réseau africain pour l’enseignement de l’agriculture, l’agroforesterie et la gestion des ressources naturelles
ANSA	Association pour la nutrition et la sécurité alimentaire (Mozambique)
ARENET	Réseau de vulgarisation de la recherche agricole
ASARECA	Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique orientale et centrale
CAD	Comité d’aide au développement
CCA	Bilan commun de pays
CCPR	Code de conduite pour une pêche responsable
CEDEAO	Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest
CILSS	Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
COMIFAC	Commission des forêts d’Afrique Centrale
CORAF	Conseil Ouest et centre Africain pour la recherche et le développement agricoles
COREP	Comité régional des pêches du Golfe de Guinée
ECDPM	Centre européen pour la gestion des politiques de développement
EEI	Évaluation externe indépendante
EMPRES	Système de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontières des animaux et des plantes
ESWD	Division de la parité, de l’équité et de l’emploi rural
FARA	Forum pour la recherche agricole en Afrique
FPMIS	Système d’information sur la gestion du Programme de terrain
FSIA	Programme d’information pour l’action en matière de sécurité alimentaire
GAINS	Ghana Agricultural Information Network System
GIPD	Gestion intégrée de la production et des déprédateurs
GTID	Groupe de travail interdépartemental
GTZ	Office allemand de la coopération technique
IBN	Initiative du Bassin du Nil
ICRAF	Centre mondial d’agroforesterie
IDH	Indicateur de développement humain
JFFLS	École pratique d’agriculture et d’apprentissage à la vie pour les jeunes
LinKS	Genre, biodiversité et systèmes de savoirs locaux pour la sécurité alimentaire
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique
NMTPF	Cadre national sur les priorités à moyen terme
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	Organisme génétiquement modifié
OIT	Organisation internationale du Travail
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PAM	Programme alimentaire mondial

PCT	Programme de coopération technique
PDDAA	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
PIB	Produit intérieur brut
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
Prods-DPAI	Systèmes de production intégrée-Domains prioritaires pour une action interdisciplinaire
ROPPA	Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest
RUFORUM	Forum des universités régionales pour le renforcement des capacités en agronomie
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SEAGA	Programme d'analyse socio-économique et d'étude de la parité hommes-femmes
SIFSIA	Programme des capacités institutionnelles du Soudan: Information pour l'action sur la sécurité alimentaire
SIG	Système d'information géographique
TCE	Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNIFEM	Fonds de développement des Nations Unies pour la femme
VIH/SIDA	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise

Résumé analytique

Introduction

- i. La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra soulignent que le caractère limité des capacités disponibles est une des principales entraves au développement de l'Afrique, et préconisent de mieux coordonner l'aide au développement et de faire en sorte que les Africains puissent prendre eux-mêmes la direction des interventions, ce qui suppose de modifier l'approche du développement suivie à l'heure actuelle, en mettant l'accent en particulier sur le renforcement des capacités (RC).
- ii. Le Comité du Programme de la FAO, à sa session d'octobre 2008, a estimé que l'action de la FAO en faveur du RC en Afrique était un domaine d'évaluation prioritaire. Une évaluation a donc été réalisée de juin à décembre 2009, à l'aide d'un ensemble d'outils qui ont permis de recueillir des données factuelles. L'évaluation a donné lieu à une analyse approfondie des activités de renforcement des capacités de la FAO dans les six pays retenus (Burkina Faso, Ghana, Kenya, Malawi, Tanzanie et Ouganda) et à un inventaire des activités de renforcement des capacités mises en œuvre à l'échelle nationale dans les 48 pays d'Afrique subsaharienne. Enfin, la mission d'évaluation a examiné plusieurs des produits normatifs de la FAO ainsi que les archives disponibles sur les projets et programmes, et a réalisé une métasynthèse d'évaluations antérieures, et notamment d'évaluations nationales des interventions de la FAO en République démocratique du Congo, au Soudan, en Sierra Leone et au Mozambique.
- iii. Le présent rapport d'évaluation vise avant tout à promouvoir la transparence et l'apprentissage par le biais d'une analyse factuelle des activités de RC que la FAO mène actuellement en Afrique. L'évaluation revêt un caractère prospectif et marque une première étape. Elle contient un certain nombre de conseils et de recommandations qui visent avant tout à améliorer le travail de l'Organisation dans le domaine considéré.

Tour d'horizon des activités de renforcement des capacités de la FAO en Afrique

- iv. La quasi-totalité des interventions de la FAO sont assorties d'activités de renforcement des capacités. L'Organisation est perçue comme une source de connaissances de première importance, et près de la moitié des projets qu'elle a menés sur le terrain (y compris au titre de son Programme d'urgence) pendant la période 2000-2008 comportaient une large composante axée sur le RC.
- v. Les interventions de la FAO s'adressent pour l'essentiel à des individus (75 pour cent) et visent principalement le transfert de compétences techniques. Certains de ses projets portent sur le renforcement de capacités organisationnelles ciblées (23 pour cent) ou la création d'un environnement favorable (27 pour cent), qui constituent les deux autres dimensions du RC. La FAO est de plus en plus souvent sollicitée pour aider les pays à définir leurs programmes de développement dans les domaines de l'agriculture, des pêches de la foresterie et à travailler en concertation avec les bailleurs de fonds. L'Organisation a déjà apporté une aide considérable à des pays souhaitant se doter de politiques alimentaires ou aligner leurs réglementations en matière de protection des végétaux, de sécurité sanitaire des aliments, de lutte contre les maladies

animales transfrontières, de gestion des pêches et de foresterie sur les normes et les conventions internationales. Dans de très rares cas, et notamment dans les pays où elle est intervenue de manière continue et prolongée, la FAO a pu mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités dans chacune des trois dimensions du RC.

Principales constatations et conclusions

vi. Le renforcement des capacités (RC) est le processus par lequel des individus et des organisations privées et publiques améliorent leurs systèmes, leurs ressources, leurs compétences et leurs connaissances pour contribuer plus efficacement au processus de développement.

vii. Le renforcement des capacités fait partie intégrante des fonctions essentielles de la FAO, comme le rappelle expressément le Cadre stratégique 2010-2019. Conformément au mandat de l'Organisation, les activités de RC de la FAO portent principalement sur la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté en milieu rural et la gestion durable des ressources naturelles, et tous les départements et divisions de la FAO y sont associés. Cela étant, les fonctionnaires de l'Organisation n'ont pas tous la même définition du RC et du rôle qu'il joue, nombre d'entre eux assimilant le RC à des actions ponctuelles de formation destinées à des individus. Or, le RC est avant tout un processus qui vise à améliorer le fonctionnement des organisations et les compétences individuelles. Pour être efficace, le RC doit aussi avoir pour objectif de créer un environnement favorable (tant du point de vue des politiques que des normes, valeurs et législations en vigueur), de sorte que toutes les conditions de nature à encourager l'amélioration des capacités nécessaires pour résoudre les problèmes rencontrés soient réunies. Il doit aussi s'adapter à l'évolution du contexte.

viii. Les performances de la FAO en matière de RC en Afrique sont assez mitigées. La plupart de ses interventions sont bien adaptées aux besoins, et nombres d'entre elles ont été efficaces, mais rares sont celles qui se sont avérées pérennes. La mission d'évaluation a recensé un certain nombre de succès qui tiennent pour l'essentiel à un investissement continu et durable de la FAO dans les trois dimensions du RC. C'est surtout dans les domaines de la protection des végétaux, des statistiques et, de plus en plus, de la lutte contre les maladies animales transfrontières que les activités de RC de la FAO ont donné les meilleurs résultats. Cet engagement continu et prolongé dans chacune des trois dimensions considérées favorise la formation d'une masse critique de compétences, de mémoire institutionnelle et de politiques, normes, valeurs et structures, à l'appui de l'action menée. Par ailleurs, l'efficacité des efforts menés par la FAO pour favoriser l'intégration de méthodes efficaces de RC, comme les écoles pratiques d'agriculture, dans le cadre de projets pilotes axés sur l'utilisation expérimentale de nouvelles technologies est aujourd'hui largement reconnue. La mission d'évaluation a également recensé plusieurs exemples qui montrent que l'assistance aux politiques fournie par la FAO a contribué au renforcement durable des capacités d'analyse et d'exécution des politiques au Burkina Faso, au Mozambique et à Zanzibar notamment.

- ix. Plusieurs facteurs ont contribué à ces bons résultats:
- une démarche adéquate en matière de planification participative et d'évaluation des besoins et du contexte;
 - une prise en compte appropriée des conditions favorables à réunir, y compris du point de vue des liens institutionnels et des problèmes à régler;
 - une planification et un engagement à long terme, assortis d'un suivi approprié;
 - le recours à des consultants nationaux bénéficiant du large soutien de la FAO;
 - un engagement durable dans le cadre de projets successifs.
- x. Cela étant, en dépit de nombreuses interventions aussi efficaces qu'adaptées, la mission d'évaluation a constaté que, dans la plupart des cas, les activités de RC de la FAO ne s'inscrivent pas dans la durée. Elles ne mettent pas assez l'accent sur la pérennisation des interventions et accordent trop d'importance à l'obtention de résultats immédiats, comme en témoignent les calendriers et les modalités d'exécution des projets, le fait que le personnel de la FAO n'est pas toujours conscient de l'importance des activités de RC, la faible attention portée à l'institutionnalisation des activités de RC et au renforcement de la volonté politique nécessaire à leur pérennisation, les possibilités limitées données aux agents de la FAO d'assurer le suivi et l'évaluation des activités de RC et le peu de motivation dont ils font preuve en la matière.

Les dimensions du renforcement des capacités

- xi. Si les actions de RC de la FAO ne s'adressent généralement pas aux organisations, une grande partie des interventions les plus probantes examinées par la mission d'évaluation dans les pays visités avaient pour objet de renforcer les capacités d'organisations locales, nationales et régionales, principalement dans le secteur public.
- xii. S'agissant du renforcement des capacités individuelles, les visites effectuées sur le terrain et les évaluations des bénéficiaires ont révélé que l'approche axée sur la mise en place d'écoles pratiques d'agriculture, qui suscite un intérêt grandissant de la part des bailleurs de fond, des organismes de développement et des pouvoirs publics, était largement saluée, sans que les principes sur lesquels elle repose soit véritablement compris. La mission d'évaluation est d'avis que la FAO devrait s'employer à réunir des informations sur les principes fondamentaux qui sous-tendent ses méthodes d'intervention les plus efficaces, et les diffuser auprès d'un large public.
- xiii. Les parties prenantes consultées dans plusieurs pays ont invité la FAO à mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre des politiques, et moins sur leur élaboration, et à renforcer les capacités nationales afin que les politiques puissent être appliquées concrètement, ce qui suppose dans nombre de cas d'améliorer la concertation entre les services compétents, les administrations nationales et locales et l'ensemble des intervenants concernés. Si certains des projets de la FAO traitent expressément de ces différents aspects, il convient de leur porter une attention bien plus grande et de mettre davantage l'accent sur l'analyse et la mise en œuvre des politiques. La FAO, en collaboration avec ses différents partenaires, peut œuvrer au renforcement des capacités de première ligne, lesquelles revêtent une importance particulière dans les pays de plus en plus nombreux qui se sont engagés dans un processus de décentralisation.

Approche du renforcement des capacités et des compétences générales

xiv. Les études de cas nationales et la métasynthèse des évaluations ont mis en évidence les besoins liés au renforcement des capacités et les compétences en matière de gestion d'entreprise, de gestion financière et de commercialisation. Elles soulignent également l'importance des compétences générales et relationnelles telles que l'assurance, l'aptitude à la négociation, le travail d'équipe, la créativité, l'adaptabilité, l'esprit d'initiative et la confiance. L'approche participative du RC, qui met l'accent sur le processus de formation et d'acquisition de compétences particulières, est généralement la méthode la mieux à même de favoriser le renforcement de ces aptitudes.

xv. La FAO n'a guère appuyé les efforts déployés par les agriculteurs pour obtenir les services dont ils ont impérativement besoin pour faire entendre leur voix. À l'inverse, les initiatives qu'elle a engagées pour faciliter la participation des Africains aux travaux des instances nationales et internationales, à des ateliers et à d'autres mécanismes d'échange afin de les aider à améliorer leurs connaissances et de leur donner confiance ont fortement contribué à l'amélioration de leurs compétences générales et au renforcement durable de leurs capacités. Toutefois, en règle générale la FAO, dans le cadre de ses interventions, ne prête pas une attention suffisante au renforcement de la volonté politique indispensable à la mise en œuvre d'actions durables de RC, et n'y consacre pas suffisamment de ressources. Ce constat souligne la nécessité de renforcer les moyens dont disposent les bureaux de pays de la FAO et de consacrer beaucoup plus de ressources et d'attention à la participation des responsables politiques locaux.

xvi. Les interventions de la FAO permettent de générer des connaissances très précieuses qui contribuent de manière déterminante au renforcement des capacités locales. Pourtant, la diffusion et l'utilisation de ces connaissances sont encore très limitées en Afrique. Le continent africain souffre d'un manque d'infrastructures de communication, et il est donc indispensable d'engager des financements supplémentaires ou d'établir de nouveaux partenariats pour garantir un plus large accès aux produits normatifs de la FAO. Pour y parvenir, il faudra peut-être que la FAO fasse preuve de plus de sélectivité dans le choix des supports qu'elle produit, afin qu'ils soient effectivement diffusés. Il ne sert à rien de réaliser des supports d'information s'ils ne parviennent pas jusqu'au public auquel ils sont destinés.

Capacités de la FAO en matière de RC et de partenariat

xvii. Il ressort de l'évaluation que les bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO doivent eux aussi disposer de capacités renforcées et de ressources supplémentaires et avoir accès aux connaissances des experts du Siège pour être à même de mener des actions de RC en Afrique. À l'échelle nationale, la FAO n'a pas les moyens de s'acquitter des fonctions que l'on attend d'elle, et de siéger au sein de tous comités chargés de définir les priorités, de coordonner les interventions des bailleurs de fonds et de faciliter la concertation entre les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les autres intervenants concernés. La mission d'évaluation est d'avis que l'action de la FAO perdra de son utilité et que l'Organisation ne pourra pas mettre à profit les possibilités qui se présentent si elle n'est pas capable de renforcer sensiblement les capacités en Afrique.

xviii. Dans le droit fil du Programme d'action d'Accra, et pour contribuer à combler les carences liées aux capacités nécessaires pour assurer l'exécution des projets et répondre aux besoins émergents de systèmes décentralisés, la FAO doit renforcer les capacités endogènes et s'employer à établir des partenariats plus efficaces. La définition des priorités en matière de RC dans le contexte d'un cadre stratégique comme le cadre national sur les priorités à moyen terme (NMTPF) doit tenir compte de l'environnement national, des atouts particuliers dont dispose la

FAO pour répondre aux besoins nationaux et des possibilités de partenariat avec les organismes locaux, régionaux et internationaux, et notamment les établissements universitaires et les instituts de recherche.

xix. La FAO dispose de ressources limitées et doit donc prendre en considération les incidences financières de possibles investissements en faveur du RC. La mission d'évaluation est d'avis que, lorsque les ressources nécessaires au RC ne sont pas disponibles, la FAO doit réduire le nombre des projets et programmes prévus, afin de s'assurer qu'elle dispose de moyens humains et financiers suffisants pour intervenir durablement en faveur du RC dans les domaines ciblés. La FAO peut également s'appuyer sur des partenariats plus nombreux afin de partager une partie des coûts liés à l'exécution de ses projets et d'élargir ainsi la portée de ses interventions.

Recommandations

xx. Il ressort de l'évaluation que les modalités d'intervention les plus efficaces en matière de RC sont celles qui mettent l'accent sur le mode opératoire de la FAO, plutôt que sur l'obtention de résultats. La mission d'évaluation a examiné les différents facteurs qui ont conduit à un renforcement efficace et durable des capacités et à l'émergence d'un climat favorable au processus de développement. Elle a notamment mis en lumière les difficultés auxquelles se heurte l'Organisation du fait de la participation accrue des bailleurs de fonds aux mécanismes de collaboration et de prise de décision à l'échelle nationale, ainsi que les incidences d'une décentralisation et d'une commercialisation accrues. La FAO doit tenir compte de ces différents facteurs afin de prendre des décisions éclairées en matière d'affectation de ressources, de bien définir les priorités et stratégies à mettre en œuvre et de motiver son personnel, de manière à jouer un rôle de premier plan dans le renforcement durable des capacités nécessaires à la réalisation des OMD.

xxi. La nouvelle Stratégie de renforcement des capacités de la FAO souligne que la FAO doit intervenir de manière plus systématique dans chacune des trois dimensions du RC, afin de faciliter la mise en place de processus engagés à l'initiative des pays, et de favoriser le renforcement des capacités endogènes existantes dans les pays où elle opère. L'Organisation doit pour cela modifier profondément l'approche qu'elle a suivie jusqu'à présent en matière de RC afin de mettre davantage l'accent sur le processus de RC en lui-même, l'établissement de partenariats et la création d'un environnement favorable. La mission d'évaluation a formulé, à l'appui de cette réorientation, un certain nombre de recommandations qui sont présentées ci-dessous dans leurs grandes lignes et exposées en détail dans le rapport principal:

Recommandation 1: La mission d'évaluation recommande que le Groupe de travail interdépartemental sur le renforcement des capacités prenne des mesures pour que le personnel et les partenaires de la FAO partagent la même perception conceptuelle du RC et du rôle de la FAO en la matière.

Recommandation 2: La mission d'évaluation recommande que la direction générale de la FAO, en tenant compte des recommandations du Groupe de travail interdépartemental, intègre le RC aux mandats, programmes de travail et descriptifs de fonctions de tous les membres du personnel concernés.

Recommandation 3: La mission d'évaluation recommande que la direction générale, en tenant compte des recommandations du Groupe de travail interdépartemental, réexamine et, au besoin, révise les systèmes de la FAO afin de pérenniser les actions de RC et d'en renforcer l'efficacité.

Recommandation 4: La mission d'évaluation recommande que le Groupe de travail interdépartemental élabore, aux fins des projets et programmes de la FAO, des lignes directrices dont la direction générale assurera la mise en œuvre et qui mettront l'accent sur les pratiques

probantes de RC comme les méthodes participatives de nature à favoriser l'adhésion des populations locales, la pérennisation des activités et l'établissement de partenariats.

Recommandation 5: La mission d'évaluation recommande que la direction générale de la FAO veille à ce que le personnel, et en particulier les agents des bureaux décentralisés et les Représentants de la FAO, fassent une plus large place aux partenariats dans le cadre de leurs activités de RC en Afrique.

Recommandation 6: La mission d'évaluation recommande que le personnel de la FAO, et en particulier les Représentants de la FAO, s'emploient davantage à faciliter le renforcement des capacités nationales d'analyse et d'exécution des politiques.

Recommandation 7: La mission d'évaluation recommande que le personnel de la FAO s'attache à titre prioritaire à améliorer la collecte et la diffusion d'informations sur les initiatives, méthodes et supports normatifs de RC les plus probants.

Recommandation 8: La mission d'évaluation recommande que la direction générale de la FAO prenne sans tarder des mesures visant à améliorer la diffusion et l'utilisation en Afrique des produits normatifs de la FAO relatifs au RC.

Recommandation 9: La mission d'évaluation recommande que la FAO investisse davantage dans le renforcement des capacités de ses bureaux décentralisés en Afrique afin de leur permettre de prendre une part importante au renforcement des capacités dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie et des pêches, et de répondre aux besoins émergents des États Membres africains.

Introduction

1. Le renforcement des capacités (RC) est au cœur du mandat de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Pourtant, aucune évaluation globale de l'action de la FAO dans ce domaine n'a jamais été entreprise. Le Comité du Programme de la FAO, à sa session d'octobre 2008, a donc estimé que les activités de la FAO dans le domaine du renforcement des capacités en Afrique devaient être évaluées à titre prioritaire.
2. Le présent rapport d'évaluation vise avant tout à promouvoir la transparence et l'apprentissage par le biais d'une analyse factuelle des activités de RC que la FAO mène actuellement en Afrique. L'évaluation revêt un caractère prospectif et marque une première étape. Elle contient un certain nombre de conseils et de recommandations qui visent avant tout à améliorer les futures activités de RC de la FAO en Afrique et, le cas échéant, dans d'autres régions.
3. L'évaluation devrait par ailleurs permettre de valider et d'affiner la Stratégie de renforcement des capacités de la FAO, et faciliter la définition des modalités de mise en œuvre de la Stratégie.
4. Le rapport d'évaluation s'adresse aux pays membres de la FAO, par le biais du Comité du Programme, de la direction générale et du personnel de la FAO associé aux actions de RC, de même qu'aux clients des produits et services de RC de la FAO, en particulier en Afrique.
5. L'évaluation a été réalisée entre juin et décembre 2009. La mission d'évaluation était dirigée par Mme Kay Muir-Leresche.

Renforcement des capacités: définition

6. Réduit à sa plus simple expression, le renforcement des capacités vise essentiellement à donner aux individus et aux organisations les moyens de s'adapter au changement, d'acquérir l'assurance et les compétences nécessaires pour rendre compte de leurs actions et exiger d'organismes extérieurs qu'ils rendent compte des leurs, et améliorer l'environnement dans lequel ils interviennent. Le RC vise à améliorer les aptitudes à:
 - décider, agir et s'engager;
 - réagir aux facteurs externes (s'adapter et changer);
 - exécuter et participer (produire des résultats);
 - construire, mettre à profit, nourrir et renforcer des relations, tant au plan interne qu'externe.
7. Le Réseau sur la gouvernance du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE-CAD) et le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) comptent parmi les organismes qui participent aux travaux de recherche sur les bonnes pratiques de RC. Dans les conclusions tirées de son analyse documentaire, Stiles (2009) observe « qu'il n'existe aucune méthode optimale de RC, et que tout dépend des circonstances et du contexte dans lesquels s'opère le processus de développement. Dans la plupart des cas, l'obtention des résultats souhaités passe par l'utilisation de plusieurs méthodes de RC. Par ailleurs, tous ceux qui œuvrent au renforcement des capacités doivent porter une attention particulière au processus de RC proprement dit: en d'autres termes, la manière dont les méthodes et outils de RC sont utilisés est tout aussi importante que les méthodes et outils en eux-mêmes. La communauté du développement sait d'expérience que les capacités organisationnelles ne peuvent être transférées dans le cadre d'un processus linéaire d'assistance technique et de formation; elles s'acquièrent progressivement, par le biais de tout un ensemble d'interventions à caractères empirique qui visent à sélectionner les combinaisons de méthodes et d'outils les plus efficaces. »

8. Comme indiqué dans le mandat de la mission, la définition retenue aux fins de l'évaluation se présente comme suit:

Encadré 1: Définition du renforcement des capacités

On entend par renforcement des capacités le processus par lequel des individus, des groupes et des organisations publiques et privées améliorent leurs systèmes, leurs ressources et leurs connaissances pour renforcer leurs aptitudes à exercer des fonctions et à résoudre des problèmes, afin de contribuer plus efficacement à la lutte contre la faim, à la réduction de la pauvreté et à la gestion durable des ressources naturelles.

9. Aux termes de cette définition, le RC a pour objectif exprès de donner aux bénéficiaires les capacités requises pour améliorer la sécurité alimentaire et les moyens d'existence des populations et veiller à l'utilisation de pratiques durables en matière d'exploitation des ressources. La définition pose pour principe que l'exercice d'évaluation doit prendre en considération l'ensemble des initiatives de la FAO dans le domaine du RC, et pas seulement celle qui s'adresse aux organismes publics, et met en lumière l'objectif central du RC, qui est d'accroître l'efficacité des actions de développement menées dans les zones rurales d'Afrique.

10. Le RC fait intervenir l'ensemble des départements de la FAO. C'est un processus intersectoriel et pluridisciplinaire qui repose sur tout un réseau de relations et s'inscrit dans le cadre d'un système. Il ne s'agit pas d'un ensemble d'activités ponctuelles ou d'initiatives isolées. Le processus de renforcement des capacités en lui-même est aussi important que les résultats obtenus, voire plus.

11. Comme on l'a vu précédemment, le RC relève d'un processus tridimensionnel axé à la fois sur les individus, les organisations et l'environnement en général. L'exercice d'évaluation a donc consisté à examiner les activités de RC de la FAO dans chacune de ces trois dimensions.

12. La notion d'« environnement favorable » recouvre: le degré d'engagement et la vision de responsables politiques; les normes, valeurs et institutions; les cadres réglementaires, juridiques et économiques en place; les liens institutionnels; les stratégies sectorielles et les ressources globales; le niveau général de développement (santé, niveau d'alphabétisation, etc.); et les financements disponibles. L'évaluation porte principalement sur les interventions visant à améliorer les dispositifs incitatifs, les politiques, les législations et les réglementations et à accroître la transparence aux fins du développement durable, de la sécurité alimentaire et de la réduction de la pauvreté. Les interventions de la FAO ont pour objet d'aider les pays à créer un environnement favorable au développement agricole, et à formuler et mettre en œuvre plus efficacement leurs politiques nationales.

13. Dans sa dimension « organisationnelle », le RC s'adresse aux structures politiques et administratives (administrations, formations politiques, organisations internationales et régionales; aux organismes techniques (organismes d'inspection, laboratoires, instituts de recherche, services de vulgarisation); et aux entités à vocation économique et sociale (entreprises, chambres de commerce, associations de consommateurs, groupements de producteurs, organisations de proximité, universités). Les activités de renforcement des capacités organisationnelles ont généralement pour objectif d'améliorer le fonctionnement interne de ces structures dans leur ensemble, plutôt que les compétences des individus qui les composent. Il peut s'agir, par exemple, de mettre sur pied des laboratoires vétérinaires ou des systèmes d'information, d'élaborer des plans de restructuration, etc.

14. À l'échelle individuelle, le RC a pour objet d'améliorer les capacités des individus de tous âges et de leur permettre d'acquérir les connaissances et les compétences (tant techniques que générales ou relationnelles) qui leur permettront de participer plus efficacement au processus de développement, et contribueront à accroître l'efficacité des groupes ou organisations dont ils font partie.

15. Ces deux dimensions sont étroitement liées et font partie intégrante d'un système global constitué des différents éléments qui le composent. On peut modifier l'une ou l'autre de ces composantes, sachant que le système ne pourra être efficace et durable que si les changements qui y sont apportés se répercutent sur l'ensemble des dimensions considérées, de sorte qu'elles se renforcent mutuellement. L'accent est mis sur l'amélioration des capacités du système à l'échelle nationale.

Un environnement en pleine évolution

16. Au cours de ses missions de terrain, l'équipe d'évaluation a constaté que de nouvelles approches de l'aide au développement étaient désormais suivies en Afrique. Elle a également pu prendre la mesure des opportunités qu'offrent les nouvelles technologies et de l'évolution des structures, des politiques et des capacités des pays visités. Cette évolution, brièvement examinée ci-dessous, revêt une importance particulière dans le contexte du RC; elle est à la base de nombre des recommandations formulées à l'issue de l'exercice d'évaluation.

B. Engagement international en faveur d'un développement mieux coordonné et déterminé par la demande

17. La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra appellent les partenaires du développement, en coopération étroite avec les pouvoirs publics, à mieux coordonner leur aide, en s'attachant plus particulièrement à renforcer les capacités endogènes. La mission d'évaluation a observé que nombre des bailleurs de fonds qui interviennent dans les pays visités sont déterminés à suivre cette approche. Les priorités et les modalités de financement relatives aux programmes sont de plus en plus souvent examinées au sein d'instances réunissant les administrations nationales et l'ensemble des bailleurs de fonds concernés, et il importe que les pouvoirs publics y soient largement représentés pour être à même de participer efficacement à l'action menée.

C. L'agriculture et le RC au premier rang des priorités internationales

18. Ces dernières décennies, l'aide au développement en Afrique a porté principalement sur les secteurs non agricoles. Aujourd'hui, les choses semblent évoluer, et un nombre croissant de praticiens du développement conviennent désormais de la contribution majeure de l'agriculture, de la foresterie et des pêches à la croissance économique, à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et à l'atténuation du changement climatique. En conséquence, l'agriculture et la gestion des ressources naturelles occupent maintenant une place grandissante dans les programmes d'aide au développement.

D. Nouvelles technologies de la communication

19. Les avancées technologiques réalisées dans le domaine des communications ouvrent aujourd'hui de nouvelles perspectives en matière d'accélération du processus de développement. La mission d'évaluation a noté que les responsables politiques, les hauts fonctionnaires, les scientifiques, les instituts de recherche et les établissements universitaires d'Afrique ont désormais accès à l'Internet. Cela étant, dans nombre de régions, les problèmes de connexion et le coût élevé de l'accès au réseau limitent l'utilisation de l'Internet, si bien que l'accès hors-ligne à l'information conserve toute son importance. Certains organisateurs d'agriculteurs utilisent le courrier électronique pour communiquer avec leurs représentants, qui se connectent à l'Internet depuis des cybercafés ou des administrations locales lorsqu'ils sont en déplacement dans des régions reculées. Grâce au téléphone cellulaire, nombre de personnes, et en particulier les habitants des communautés les plus isolées, peuvent désormais avoir accès à des informations commerciales et effectuer des transactions financières. Cela étant, la couverture du réseau est limitée, et l'accès régulier à l'Internet n'est pas à la portée de tous. Il existe donc un risque réel de voir la fracture numérique creuser les inégalités entre les pays et à l'intérieur d'un même pays.

E. Changements intervenus au niveau national

20. La mission d'évaluation a noté que tous les pays visités, et en particulier l'Ouganda, la Tanzanie et le Ghana, privilégiaient de plus en plus la décentralisation des services. La pénurie de capacités observée dans les administrations décentralisées limite l'aptitude des pouvoirs publics à mettre en œuvre les politiques et les programmes et à institutionnaliser les innovations. Il importe par conséquent de mettre en place des mécanismes innovants permettant de renforcer les capacités des services de première ligne, de sorte que les politiques et stratégies puissent effectivement être appliquées en zone rurale.

21. La mission d'évaluation a également pris note de l'importance que les pays examinés attachent à la commercialisation des produits agricoles et à la mise en place de systèmes de production reposant sur l'utilisation de ressources renouvelables. Aujourd'hui, les stratégies nationales de développement des pays d'Afrique mettent davantage l'accent sur des aspects comme les relations commerciales, les intrants agricoles, la transformation, le stockage et les financements. Cela étant, la priorité grandissante accordée à la commercialisation des produits agricoles pourrait détourner l'attention d'autres enjeux comme les systèmes durables de production vivrière, la nutrition, la lutte contre la pauvreté et les services en faveur des groupes marginalisés. Dans le même temps, nombre des pays considérés voient dans l'irrigation un moyen de réduire l'impact du changement climatique, d'intensifier la production et d'atténuer la pression foncière.

22. Si les contraintes rencontrées en Afrique en matière de capacités sont particulièrement lourdes, la mission d'évaluation a néanmoins constaté que des compétences très pointues étaient disponibles dans certains des pays visités. Le recrutement, en qualité de sous-traitants, d'organismes régionaux et locaux peut aussi contribuer au renforcement des capacités endogènes. La nature des activités de RC doit être fonction des besoins. Ainsi, certains pays peuvent avoir besoin de renforcer leurs capacités aux plus hauts niveaux, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour d'autres.

Le renforcement des capacités dans le contexte du nouveau Cadre stratégique et de la réforme de la FAO

23. Les propositions de réforme du Directeur général (2005) mettent en exergue le caractère prioritaire du renforcement des capacités pour les pays membres. Le rapport de l'Évaluation externe indépendante (EEI) réalisée en 2007 souligne par ailleurs que le renforcement des capacités doit être un des principaux thèmes de réforme de la FAO, et invite l'Organisation à se doter d'une stratégie institutionnelle visant à prendre pleinement en considération les capacités, les besoins et les possibilités de partenariat dans les pays (voir la recommandation 3.24). En réponse à ces recommandations, la FAO a entrepris dès 2008 d'élaborer une stratégie de renforcement des capacités en s'aidant des conseils de l'ancienne Sous-Division de la promotion des activités et du renforcement des capacités, et avec le concours d'un groupe de travail interdépartemental¹.

24. L'Organisation a rappelé en maintes occasions l'importance des activités de RC mises en œuvre dans l'ensemble de ses domaines techniques de compétence. Elle a fait du RC une priorité en matière de financement extrabudgétaire, et a toujours encouragé le personnel à mettre à profit les possibilités de partenariat et de création de réseaux dans les domaines dans lesquels elle justifie de compétences et d'atouts particuliers. Dans le même temps, la FAO convient de la nécessité de revoir ses méthodes de RC, et de s'écarter de l'approche qui l'a conduite jusqu'à présent à mener des actions de RC déterminées par l'offre, en faveur d'une démarche visant à faciliter la mise en œuvre d'activités de RC répondant à la demande.

¹ Le projet de stratégie de RC de la FAO est examiné à la section IX.

25. La FAO estime par ailleurs que, pour s'adapter à l'évolution des modalités de coopération aux fins du développement, elle doit modifier son mode opératoire, et a déjà pris des mesures en ce sens. Ainsi, en réponse aux propositions de réforme présentées dans le rapport de l'EEI de 2007, l'Organisation a adopté le Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO, qui couvre la période 2010-2011 et qui s'articule autour de quatre grandes thématiques:

- *la gestion axée sur les résultats*, qui repose sur l'élaboration d'un cadre de résultats comprenant la vision de la FAO, les trois Objectifs mondiaux des Membres et 11 Objectifs stratégiques, ainsi que les moyens d'action correspondants;
- *le principe de l'unité d'action de l'Organisation*, qui suppose notamment de conférer aux Bureaux régionaux un rôle plus important en matière de prise de décision, et d'investir dans le renforcement des capacités, de sorte que les agents des bureaux décentralisés puissent utiliser les mêmes outils et équipements que leurs collègues du Siège;
- *la mise en place d'un système de gestion des performances* et l'examen des politiques de gestion des ressources humaines;
- *la mise en œuvre d'une réforme administrative* axée notamment sur la création d'un service d'achats commun aux trois organisations dont le siège est à Rome.

26. Le RC est une des huit fonctions essentielles définies dans le nouveau Cadre stratégique de la FAO (2010-19), à la rubrique « Appui technique au transfert de technologies et au renforcement des capacités ». Il y est question à la fois des capacités techniques et fonctionnelles² pour chacune des trois dimensions du RC, l'objectif étant de faciliter l'alignement des procédures internes, de sorte que les nouvelles approches du renforcement des capacités puissent être pleinement intégrées aux systèmes et procédures existants.

27. Dans le nouveau Cadre stratégique, les références au RC renvoient pour l'essentiel aux trois grands domaines suivants:

- *les activités d'assistance aux politiques* (en particulier dans les domaines de la sécurité alimentaire et de la nutrition), qui portent non seulement sur le renforcement des capacités de formulation, d'exécution et de suivi des politiques, mais aussi sur le renforcement/la restructuration des moyens institutionnels et la définition des priorités des Membres aux fins de l'élaboration de leurs programmes;
- *le RC lié au commerce*, qui vise à aider les pays à définir des stratégies et des politiques de nature à faciliter la réponse du secteur privé aux nouvelles demandes et possibilités des marchés. Le Cadre stratégique insiste par ailleurs sur la nécessité d'accroître les capacités des petits agriculteurs, tout au long de la chaîne de valeur, pour accroître leur productivité et leur permettre de passer d'une agriculture de subsistance à une agriculture axée sur le marché;
- *l'accessibilité, l'analyse et la gestion des données et des statistiques*, qui supposent de renforcer les capacités nationales de collecte, de compilation, d'analyse et de diffusion de données pertinentes et actualisées, et de faciliter l'accès aux produits et services d'information de la FAO.

² On entend par capacités techniques les capacités nécessaires à l'exécution des tâches requises pour intensifier la production d'une manière durable, gérer les ressources et améliorer la sécurité alimentaire. Les capacités fonctionnelles renvoient plutôt à des domaines tels que les politiques, les connaissances, les partenariats, et la mise en œuvre/réalisation.

Portée de l'évaluation, méthode, objectifs et limites

F. Portée

28. Comme l'indique le mandat de la mission d'évaluation (annexe 1), l'exercice d'évaluation portait sur l'Afrique, et plus particulièrement sur les pays d'Afrique subsaharienne, dans lesquels on estime que les besoins sont les plus grands, et qui accusent pour nombre d'entre eux un retard important dans la réalisation des OMD. Les contraintes liées au manque de capacités tiennent à un ensemble de facteurs individuels, organisationnels, institutionnels et sociaux et constituent, de l'avis général, un obstacle majeur au développement de l'Afrique. Ce constat s'impose en particulier dans le secteur agricole, qui représente une part importante du produit intérieur brut (PIB) au niveau régional et national, et dans lequel le manque cruel de personnel spécialisé³ et la fragilité des organisations et des institutions sont en grande partie responsables de la médiocrité des performances agricoles. La mission d'évaluation s'est intéressée aux initiatives de RC engagées depuis 2000, l'objectif étant d'évaluer les processus qui influent dans le long terme sur les résultats des activités mises en œuvre.

29. Compte tenu du très large éventail d'activités que recouvre le RC et de la diversité des interventions de la FAO dans ce domaine, la mission d'évaluation a choisi de limiter la portée de l'exercice d'évaluation aux activités et produits suivants:

- initiatives engagées par la FAO au niveau national ou régional dans le but spécifique de renforcer les capacités, ou contribuant au RC au titre d'autres objectifs des projets et programmes mis en œuvre: dans chacune de ces interventions, le RC constitue une composante à part entière du produit escompté ou du service fourni (les projets mondiaux et les initiatives internationales ont également été pris en considération, dès lors qu'ils sont mis en œuvre pour une large part en Afrique);
- les seuls produits normatifs ayant été adaptés ou élaborés à l'échelle nationale/régionale dans le cadre d'une démarche à caractère pédagogique; les manifestations visant à promouvoir l'échange de connaissances générales, comme les conférences et les séminaires, et les supports d'information tels que documents techniques et outils de communication et d'information (bases de données, par exemple), ont été exclus du champ de l'évaluation.

G. Méthode d'évaluation

30. La méthode retenue aux fins de l'exercice d'évaluation est exposée en détail à l'annexe 2.

31. La phase de démarrage de l'évaluation s'est déroulée de mars à juin 2009 et avait pour objectif de préciser la portée de l'exercice, de définir le cadre d'analyse applicable, d'élaborer des outils méthodologiques et de mieux cerner les aspects organisationnels liés au déroulement de l'évaluation.

32. Durant la phase de démarrage, l'équipe d'évaluation a préparé et utilisé, à titre d'outil de référence, une matrice d'évaluation définissant notamment les questions à poser et les différents indicateurs à prendre en considération. Pour évaluer les approches suivies et les résultats obtenus dans le cadre des activités de RC de la FAO, la mission d'évaluation s'est appuyée sur diverses méthodes, et notamment des modèles logiques, des approches participatives et systémiques, et des analyses comparatives réalisées au regard de pratiques probantes et des enseignements tirés de leur application.

³ Évaluation externe indépendante de la FAO, 2007, para. 662

33. L'évaluation a également utilisé tout un ensemble d'outils, et notamment:
- un inventaire des activités de RC menées à l'échelle nationale dans les 48 pays d'Afrique subsaharienne. L'équipe d'évaluation a réalisé cet inventaire à partir d'un examen des portefeuilles de projets des pays, et en s'aidant du Système d'information sur la gestion du programme de terrain (FPMIS). Des demandes d'information adressées aux divisions, des entretiens avec le personnel et des études de cas nationales sont venues compléter cet inventaire, dont l'équipe d'évaluation s'est inspirée pour préparer l'Aperçu qui fait l'objet de l'annexe 7;
 - *une métasynthèse d'évaluations antérieures*, qui avait pour objectif d'examiner, de regrouper et de synthétiser les conclusions et recommandations relatives au RC formulées à l'issue de 33 évaluations de projets et programmes nationaux réalisées par le Service d'évaluation de la FAO depuis 2003. Le rapport intégral de la métasynthèse figure à l'annexe 9;
 - *des études de cas nationales et des visites de terrain complémentaires*: les études de cas nationales et les visites de terrain constituent l'épine dorsale de l'évaluation. Les études de cas avaient pour objectif de réaliser une évaluation globale de la pertinence de l'efficacité des activités de RC dans les six pays d'Afrique que la mission d'évaluation a sélectionnés sur la base de critères définis avec précision dans le Rapport initial. Les pays soumis à évaluation étaient: le Burkina Faso et le Ghana pour l'Afrique de l'Ouest; l'Ouganda, le Kenya, le Malawi et la Tanzanie pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe. Les études de cas nationales se sont déroulées en deux phases. Au cours de la première phase, des experts locaux, aidés des membres de l'équipe, se sont chargés des activités de terrain, qui ont consisté pour l'essentiel à recueillir des informations sur un certain nombre d'activités de RC, dans le cadre de débats thématiques, d'enquêtes et d'entretiens auxquels ont notamment pris part les bénéficiaires des activités de RC aux côtés d'autres parties prenantes. La seconde partie des études de cas s'est déroulée dans le cadre des séjours effectués sur place par l'équipe d'évaluation, qui a passé environ une semaine dans chacun des six pays sélectionnés. L'équipe d'évaluation a pu ainsi s'entretenir avec un plus grand nombre de parties prenantes et recueillir des informations additionnelles qui sont venues compléter les analyses relatives aux bénéficiaires des actions de RC. L'équipe a consulté les organismes partenaires de la FAO, les partenaires existants et potentiels et des organisations bilatérales et multilatérales. Les membres de l'équipe ont ensuite établi des rapports nationaux complets (annexe 10) qui ont servi de point de départ à la formulation des conclusions générales. On trouvera à l'annexe 5 la liste de toutes les personnes consultées. Les évaluations relatives aux bénéficiaires font l'objet de l'annexe 11;
 - *visites supplémentaires sur site*: outre les visites effectuées dans les six pays sélectionnés, et afin d'évaluer les modalités et les capacités institutionnelles de la FAO en matière de soutien technique aux pays, la mission d'évaluation a rencontré le personnel du Bureau régional de la FAO pour l'Afrique au Ghana, du Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Est en Éthiopie, du Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Ouest au Ghana, du Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale au Gabon et du Bureau sous-régional pour l'Afrique australe au Zimbabwe;
 - *évaluation des produits normatifs de RC*: un échantillon, choisi à dessein, regroupant 31 produits normatifs, parmi lesquels des lignes directrices, des manuels, des disques compacts (CD) et des outils d'apprentissage électronique a été évalué du point de vue de la qualité et de la pertinence des contenus et, selon le contexte, de l'efficacité sur le terrain des produits utilisés (accessibilité pour le public ciblé, pertinence au regard des objectifs visés et du contexte national, potentiel d'interaction, d'applicabilité dans le temps et d'adaptation au changement, etc.). La version intégrale du rapport d'évaluation des produits normatifs figure à l'annexe 8.

34. Au total, les membres de la mission d'évaluation ont interrogé 410 personnes, dont 89 fonctionnaires du Siège, 40 fonctionnaires du Bureau régional et des Bureau sous-régionaux, 27 agents nationaux et 254 intervenant/partenaires associés aux activités de RC de la FAO⁴.

35. Deux autres exercices ont facilité l'analyse des conclusions et l'établissement du rapport d'évaluation:

- les discussions qui ont réuni les membres de l'équipe d'évaluation après l'achèvement de leurs visites de terrain, en novembre 2009, et au cours desquelles les conclusions tirées des différents outils d'évaluation utilisés ont pu être triangulées et affinées;
- la présentation aux fonctionnaires du Siège et au personnel régional des résultats préliminaires de l'évaluation, et les débats qui ont suivi.

36. Les évaluateurs ont comparé les informations recueillies dans le cadre des entretiens et celles tirées de leurs études documentaires, et ont effectué une triangulation afin de valider leurs principales constatations. Les avis qu'ils ont exprimés dans leurs conclusions s'appuient par ailleurs sur leurs expériences personnelles et s'inspirent d'un certain nombre de bonnes pratiques associées à l'efficacité des activités de RC.

37. Enfin, en février 2010, un groupe d'examen par les pairs⁵ a vérifié la validité, sur le plan technique, des conclusions et recommandations de l'évaluation.

H. Objectifs et limites

38. Conformément à son mandat, la mission d'évaluation a tenté de répondre à un certain nombre de questions d'ordre général:

- L'approche suivie par la FAO en matière de RC est-elle conforme aux bonnes pratiques émergentes? Est-elle de nature à encourager une plus large adhésion des pays partenaires?
- les initiatives de RC répondent-elles à des demandes clairement formulées ou implicites, et dans quelle mesure contribuent-t-elles à réduire la pauvreté?
- Quels sont les points forts et les faiblesses des activités de RC de la FAO?
- L'Organisation s'est-elle investie en priorité dans les domaines dans lesquels elle bénéficie d'un avantage comparatif en matière de soutien au RC?
- A-t-elle travaillé de manière efficace avec les institutions nationales et en partenariat avec d'autres organismes?
- Quel(s) rôle(s) la FAO doit-elle jouer à l'avenir en matière de RC?
- Dans quelle mesure la stratégie institutionnelle de la FAO sur le renforcement des capacités répond-elle aux préoccupations ci-dessus?

39. S'agissant de ce dernier point, il convient de préciser qu'à la date de rédaction du présent rapport, les membres de la mission d'évaluation ne disposaient pas encore de la version finale de la stratégie, mais ont néanmoins pu prendre connaissance des avant-projets. Si elle n'a pas pu en effectuer une analyse approfondie, l'équipe d'évaluation fait néanmoins référence à la stratégie à la section IX du rapport, qui traite de la démarche conceptuelle de la FAO en matière de RC, ainsi qu'aux sections X et XI, relatives aux conclusions et recommandations de l'évaluation.

40. L'évaluation a des limites, la principale étant que l'information, recueillie sur des domaines qui ont trait à presque tout l'éventail d'activités de la FAO, risque de ne pas être suffisamment représentative. La mission d'évaluation a donc tiré des conclusions générales sur la base de tout un ensemble de constatations, illustré ses conclusions à l'aide de nombreux exemples, et utilisé tout un ensemble d'outils.

⁴ La liste intégrale des répondants figure à l'annexe 5.

⁵ Les membres du groupe sont présentés à l'annexe 4, dans laquelle on trouvera également le rapport du groupe.

Aperçu des activités de RC de la FAO en Afrique

41. La présente section donne un aperçu des activités de RC recensées dans les documents appartenant à tous les projets de terrain de la FAO (nationaux, régionaux et internationaux, à l'exclusion de TeleFood) exécutés en Afrique subsaharienne depuis 2004⁶. L'aperçu couvre environ 3 000 projets, à l'exclusion de ceux dont le budget était inférieur à 1 million d'USD entre 2004 et 2009. Il exclut également les activités de RC normatives généralement conduites par le siège mais qui ne sont pas représentées dans les projets d'Afrique. L'aperçu évalue la mesure à laquelle les activités de RC sont conformes à chacun des trois aspects du RC (individuel, organisationnel et l'environnement favorable), leur couverture géographique et la façon dont elles sont liées à un certain nombre d'indices et d'indicateurs. Les projets concernent les capacités fonctionnelles et techniques que la FAO a renforcées au moyen de logiciels (par exemple l'assistance technique, la formation, les ateliers, le partage d'informations et de connaissances), de matériels (par exemple la fourniture d'intrants agricoles, d'infrastructures et d'équipements, y compris des locaux pour les technologies de l'information et des laboratoires) et, dans une moindre mesure, en fournissant une aide financière⁷. On trouvera ci-après un résumé du rapport complet qui figure à l'Annexe 7.

42. L'analyse a montré que près de la moitié⁸ des projets de la FAO exécutés dans les pays présentaient une composante de RC importante⁹:

- sur cette moitié approximative, les trois quarts des projets étaient axés sur le renforcement des capacités des individus¹⁰ par une formation technique, des ateliers, des visites d'études et des séances de démonstration;
- vingt-trois pour cent visaient le renforcement des capacités organisationnelles¹¹ par une restructuration, l'établissement d'unités et de comités et le développement/renforcement des systèmes de gestion d'information;
- vingt-sept pour cent concernaient l'environnement favorable, soit par une coopération étroite avec des gouvernements nationaux en matière d'élaboration de politiques et de programmes, soit par la création ou le renforcement des liens institutionnels entre les parties prenantes, y compris les unités gouvernementales décentralisées, les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé. Cette proportion aurait été nettement supérieure si les évaluateurs avaient inclus le soutien fourni par le biais des projets régionaux, comme ceux dans lesquels la FAO joue un rôle majeur en ce qui concerne la diffusion/mise en œuvre des normes et règles internationales, et dans lesquels elle intervient comme intermédiaire honnête dans la gouvernance des questions transfrontières et la gestion des ressources naturelles;

⁶ L'aperçu tire ses informations du Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS) et se concentre sur les projets de terrain. Il n'aborde donc pas les activités de RC conduites au siège et/ou qui ne figurent pas dans les projets.

⁷ L'évaluation a considéré que le soutien apporté sous la forme de matériels et d'aide financière ne faisait partie intégrante des activités de RC que lorsqu'il était fourni avec des composantes logicielles.

⁸ Au Mozambique, au Zimbabwe, en Sierra Leone, en Gambie, au Sénégal, en Afrique du Sud et au Malawi, près de 60 pour cent des projets accordaient une place importante au RC.

⁹ L'équipe d'évaluation a examiné le contenu du RC par rapport aux objectifs immédiats du projet, aux activités et à la nature des cibles visées. Elle a évalué le degré de focalisation du RC sur une échelle de 1 à (minimum) à 5 (maximum). Un degré supérieur à 3 signifiait que le projet comprenait une « composante de RC importante ».

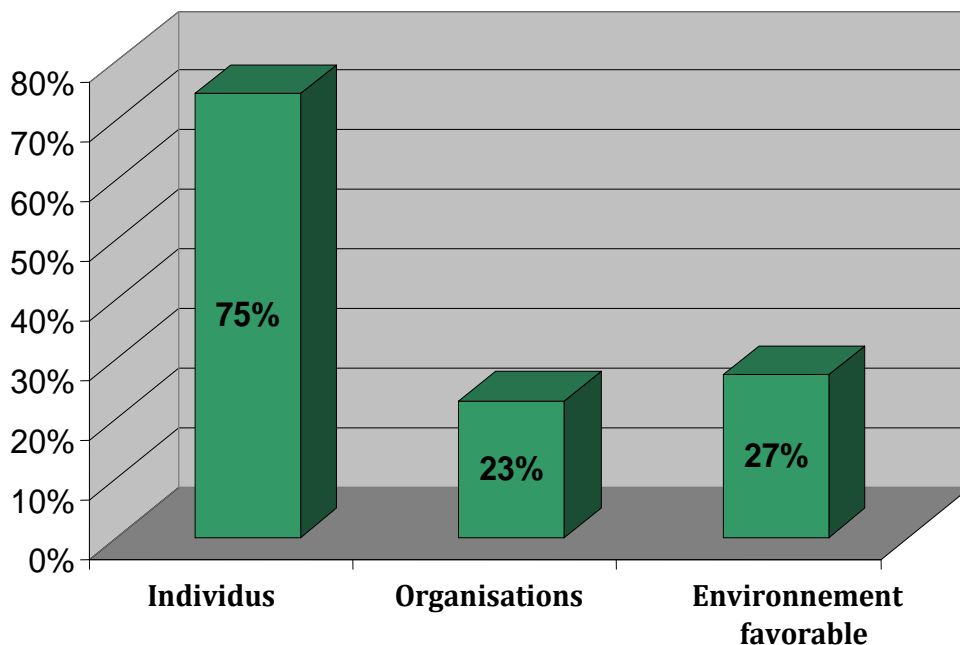
¹⁰ Principalement les capacités des responsables gouvernementaux ou des agriculteurs, y compris les écoles pratiques d'agriculture.

¹¹ Les capacités des organismes et des départements gouvernementaux et, dans une moindre mesure, celles des groupements d'agriculteurs et des petites entreprises.

- au niveau national, la plupart des interventions de RC ne visaient qu'un seul aspect. Trente pour cent des projets ciblaient deux aspects et quatre pour cent seulement tenaient compte des trois aspects du RC. L'analyse se concentre sur des projets individuels et nationaux considérés séparément, sachant qu'une analyse des projets sur la durée est plus susceptible de faire ressortir les activités selon les trois aspects susmentionnés¹².

Figure 1

Aspects du renforcement des capacités fourni par la FAO (uniquement les projets nationaux)



43. Parmi les projets nationaux, 47 pour cent comprenaient une part de RC visant des départements et des organismes gouvernementaux¹³ et 42 pour cent ciblaient les agriculteurs et les organisations basées sur la communauté, en particulier par la mise en place d'écoles pratiques d'agriculture. Seuls 11 pour cent des interventions de la FAO prévoyaient le renforcement du secteur privé par des formations et la facilitation des liens institutionnels avec les petites entreprises et les unités de transformation agroalimentaires.

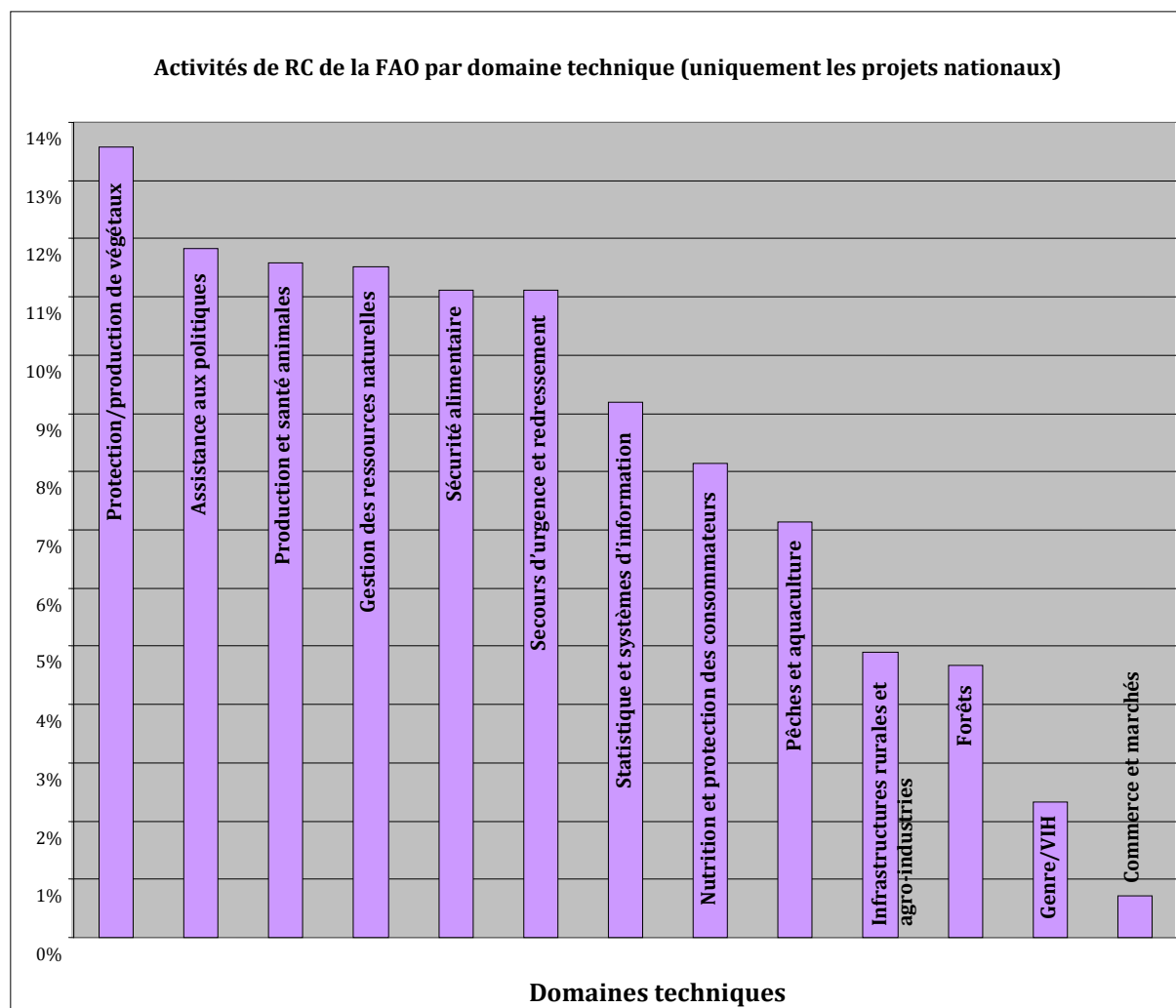
44. Les activités de RC de la FAO recourent tous les domaines techniques de l'Organisation. Comme l'indique la Figure 2, les efforts de RC au niveau national sont concentrés sur la protection des végétaux et leur production, la gestion de l'eau et des terres, la santé et la production animales, la sécurité alimentaire, les systèmes de gestion d'informations et la statistique. L'assistance aux politiques, y compris celle qui concerne la sécurité alimentaire, les forêts, les pêches et d'autres domaines techniques, représente 12 pour cent de toutes les activités de RC de la FAO dans les pays. La composante RC des interventions de secours d'urgence et de

¹² Ce point est mentionné ci-après dans le rapport, où les conclusions montrent que sur le long terme, la FAO a œuvré selon les trois dimensions dans un grand nombre de ses interventions les plus durables et efficaces: Kephis, l'Initiative du Bassin du Nil, les forêts, les pêches et la statistique.

¹³ Y compris les organisations régionales, les laboratoires et les centres de recherche nationaux.

redressement est aussi importante¹⁴. Avec 1 pour cent, le domaine des « marchés et du commerce » est celui dans lequel la FAO a moins renforcé les capacités. Assez peu de projets forestiers nationaux ont donné une priorité au renforcement des capacités¹⁵. Cela peut s'expliquer par le fait que la plupart des activités de la FAO dans le domaine des forêts sont conduites dans le cadre de programmes d'appui mondiaux et sur une base régionale. Les infrastructures rurales et les agro-industries ne sont concentrées que dans quelques pays comme le Ghana, l'Afrique du Sud et la Zambie. Quelques projets étaient spécifiquement axés sur la parité hommes-femmes et le VIH/sida.

Figure 2



¹⁴ Cette composante comprend de nombreuses écoles pratiques d'agriculture pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et bénéficiant de programmes d'amélioration des moyens d'existence, de réinstallation et de distribution de semences. Elle comprend également des initiatives visant à améliorer l'environnement favorable, notamment le rôle de premier plan joué par la FAO dans le redressement du secteur agricole et la coordination des efforts des gouvernements et des partenaires du développement.

¹⁵ On trouve une certaine proportion de RC dans les activités relatives au suivi et aux évaluations nationales des forêts en Angola, au Cameroun, aux Comores, au Congo, en Gambie, au Mozambique et en Tanzanie, et à l'évaluation intégrée de l'utilisation des terres au Kenya et en Zambie.

45. Lorsque les données nationales sont agrégées, les résultats affichés dans l'ensemble des sous-régions sont identiques, sauf en Afrique australe où les activités de RC de la FAO sont davantage axées sur le secteur public (57 pour cent) qu'en Afrique de l'Ouest (38 pour cent). La part des interventions de RC concernant la gestion des forêts en Afrique centrale est conforme à la moyenne régionale de l'Afrique subsaharienne, qui est de 3 pour cent¹⁶, soit un pourcentage faible compte tenu de l'étendue des ressources forestières. Seuls 3 pour cent des projets concernant la statistique et la gestion des informations ont été recensés en Afrique de l'Ouest, ce qui est nettement inférieur à la moyenne régionale susmentionnée. Ce faible pourcentage comprenait des activités au Niger, au Burkina Faso, en Gambie et au Libéria. Aucun projet de ce type n'a été recensé dans les pays d'Afrique de l'Ouest¹⁷.

46. Comme indiqué dans le Tableau 1 ci-dessous, les activités de RC de la FAO sont proportionnellement plus élevées dans les régions de l'Afrique de l'Est et de l'Ouest où les indices de développement humain et de malnutrition sont élevés.

Tableau 1: Priorité donnée aux activités de RC de la FAO par sous-région et principaux indicateurs des besoins

Sous-région	Priorité au RC dans des projets nationaux (% du RC total en Afrique)	IDH (2009)	Malnutrition (% de la population 2002-04)	Agriculture (% du PIB 2006)
Centrale	18 %	148,6	36,2	21,9
Est	30,7 %	161,6	42,3	31,1
Sud	22,9 %	146,8	31,9	21,6
Ouest	28,4 %	165,1	24,9	37,0

47. Le Tableau 1 masque le sous-investissement en RC observé dans certains pays d'Afrique centrale. En effet, la plupart des activités de RC dans cette région sont concentrées dans la République démocratique du Congo. L'aperçu (Annexe 7) montre que le nombre de projets de RC est relativement plus faible dans certains pays d'Afrique centrale et de l'Ouest présentant des niveaux élevés de malnutrition comme le Tchad, le Togo, la République centrafricaine, le Rwanda et la Guinée-Bissau.

48. L'aperçu met également en évidence des disparités dans la distribution des activités de RC dans les pays en situation de « conflit et de post-conflit ». On observe une concentration relativement élevée de projets de RC dans des pays comme la République démocratique du Congo, le Soudan, la Somalie et le Mozambique. Elle est nettement moindre dans des pays comme l'Angola, la Côte d'Ivoire, le Tchad et le Rwanda, qui sont pourtant dans des situations analogues.

¹⁶ Ce pourcentage ne comprend pas deux projets de RC régionaux, l'un avec la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) et l'autre visant l'amélioration de la sécurité alimentaire par la formation ou des produits ligneux non forestiers.

¹⁷ Ne sont pas inclus les projets régionaux et inter-régionaux tels que le projet CE/FAO d'information pour l'action sur l'alimentation et le projet de système de diffusion des informations d'alerte rapide (GTFS/INT/928/ITA) qui couvrent le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée-Bissau, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

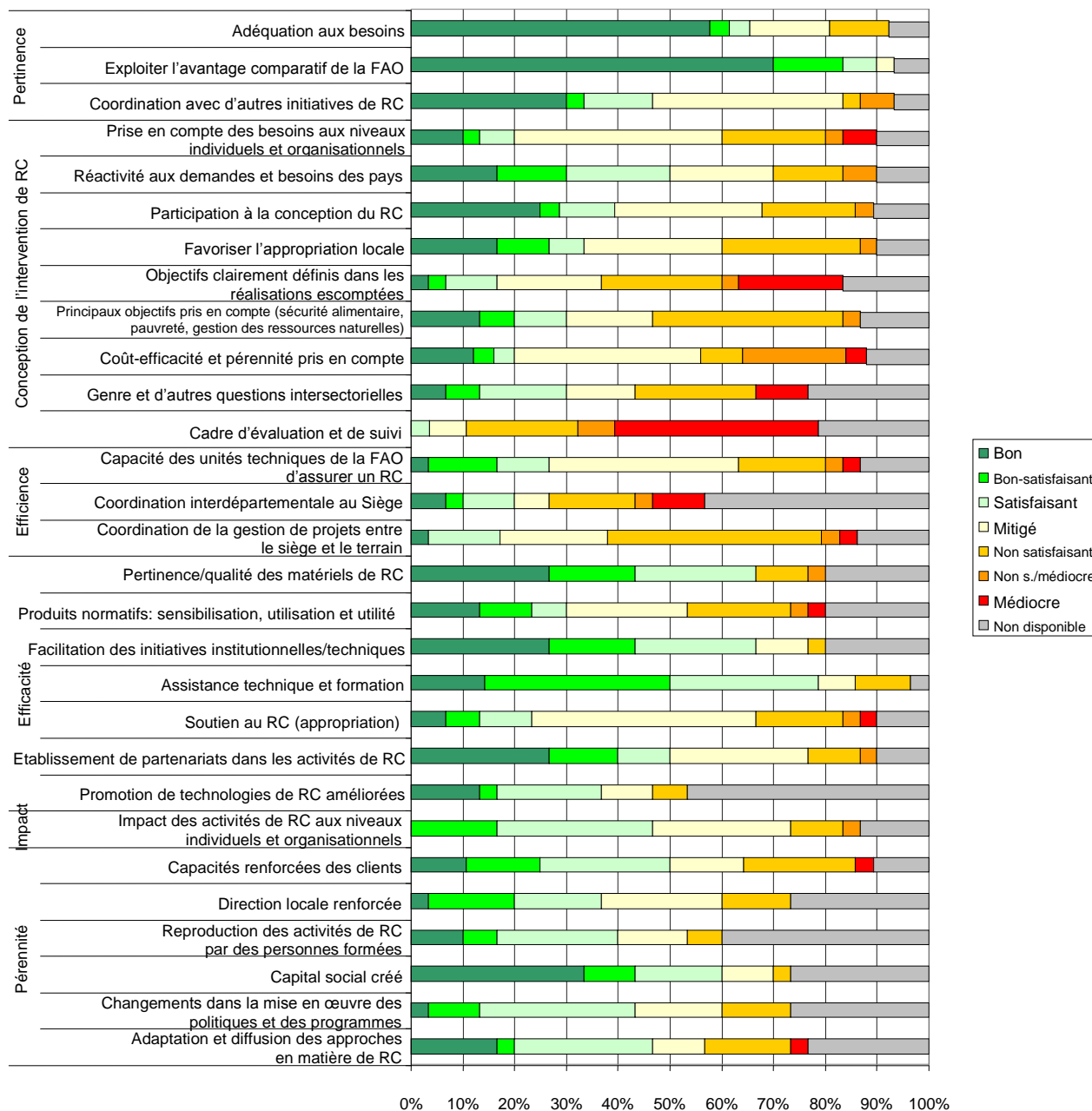
Résultats

49. Les résultats présentés ci-dessous tiennent compte des questions d'évaluation présentées dans la section relative à la méthodologie en utilisant les critères suivants: pertinence, conception, efficacité, pérennité, impact, genre, partenariats et propre capacité de la FAO à assurer un renforcement des capacités. Les résultats de l'évaluation des produits normatifs sont présentés séparément ci-après.

50. La méta-évaluation (Annexe 9) a synthétisé les forces et les faiblesses liées au renforcement des capacités identifiées dans les évaluations précédentes. Le récapitulatif des résultats présenté à la Figure 3 montre:

- des résultats bons/satisfaisants dans trois domaines: qualité/pertinence des types/formats des matériels de RC, facilitation des initiatives techniques/institutionnelles, fourniture d'assistance technique et formation;
- des résultats partagés dans les domaines suivants: sensibilisation/utilisation/utilité des produits normatifs, partenariats visant à développer et renforcer les moyens des individus et des organisations d'assurer un renforcement de capacités, égalité hommes-femmes et autres questions intersectorielles;
- des résultats non satisfaisants ou médiocres concernant la fourniture d'un suivi efficace, le soutien à la prise en charge locale des interventions de RC, et les cadres d'évaluation et de suivi.

Figure 3: Résultats de la FAO en matière de RC (tels que présentés dans les rapports d'évaluation)



51. Les résultats figurant dans les études de cas de pays sont analogues. Si de nombreuses interventions conformes aux trois aspects du renforcement des capacités ont été exécutées correctement avec de bons résultats à court terme, très peu d'entre elles ont pu maintenir leur dynamique suffisamment longtemps pour aboutir à des résultats positifs à long terme, à savoir des environnements favorables renforcés, un comportement organisationnel plus efficace et une application durable des compétences individuelles.

I. *Pertinence des activités de la FAO*

52. L'analyse des activités de RC présentée dans l'aperçu¹⁸ montre que la FAO est intervenue à divers degrés dans tous les secteurs relevant de son mandat. Selon les études de cas des pays, la FAO est pour l'essentiel en adéquation avec les besoins des communautés et des pays. La méta-évaluation a confirmé que près de 70 pour cent des projets de la FAO incorporaient les priorités des pays, malgré une absence d'évaluations des besoins appropriées.

53. La grande majorité des interventions au niveau du terrain, y compris les activités conduites dans des domaines techniques et en rapport avec le rôle de la FAO d'« honnête intermédiaire », semble avoir tiré parti des avantages comparatifs de l'Organisation. Dans certains cas, cependant, des parties prenantes ont reproché à la FAO d'adopter une approche calquée sur des « recettes » reprenant des interventions de RC planifiées et mises en œuvre de manière standard, et d'accorder peu d'attention aux contextes ou aux besoins locaux, réduisant ainsi les possibilités de prise en charge et de pérennité au niveau local¹⁹.

Priorités telles que définies dans les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme

54. L'équipe d'évaluation a estimé que les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme correspondaient en général aux priorités nationales telles que définies dans les plans de développement nationaux et les plans cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Dans la plupart des pays examinés, les cadres nationaux étaient en place ou planifiés et semblaient découler des orientations des politiques agricoles nationales et avoir été formulés avec la participation des gouvernements. Les collaborateurs de la FAO, et les représentants de celle-ci en particulier, ont reconnu que les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme étaient importants pour planifier les interventions de renforcement de capacités conformément aux priorités nationales.

55. Cependant, aucun des documents examinés ne comprenait une analyse des besoins en matière de RC ou n'exposait de priorités claires en la matière. La plupart définissaient des domaines d'intervention généraux. Les évaluateurs en ont conclu que la FAO semble répondre à des besoins nationaux plus axés sur le court terme que sur des priorités et des objectifs à long terme mutuellement définis en matière de RC. Des entretiens avec des responsables gouvernementaux et les évaluations par pays ont confirmé que la FAO doit utiliser davantage les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme comme approche stratégique de ses interventions. L'évaluation suggère que cela ne pourra se produire que lorsque les bureaux de pays seront renforcés afin d'être en mesure de réagir plus rapidement en signalant aux gouvernements les besoins non identifiés et les questions urgentes.

56. Définir des priorités en matière de RC est donc primordial. L'évaluation reconnaît également que la FAO doit répondre d'une manière plus souple et immédiate aux besoins urgents, tels que ceux qui sont liés à la lutte contre les maladies et les ravageurs. À ce sujet, l'équipe d'évaluation a mis en évidence que, malgré les contraintes financières, de nombreuses interventions de la FAO concernant le renforcement de capacités avaient lieu dans les délais et apportaient un appui conforme aux besoins en la matière, par exemple le projet du Programme de coopération technique (PCT) relatif à la fusariose du bananier en Ouganda.

¹⁸ Voir Annexe 7.

¹⁹ Les projets qui visent à introduire des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire, dans des pays où la promotion d'outils d'analyse conduite par le siège était considérée par les pays partenaires comme trop influencée par l'offre, constituent un bon exemple à cet égard.

Priorités des pays en matière de RC selon les interlocuteurs

57. Les données recueillies lors des évaluations des bénéficiaires et des visites de pays ont confirmé que les interventions de la FAO en matière de renforcement de capacités étaient conformes aux besoins exprimés. Pour l'essentiel, la FAO a bien répondu aux besoins des pays tels qu'ils sont exprimés dans les divers documents de politique nationale analysés dans les rapports de pays (Annexe 10). Des interlocuteurs ont identifié de nombreuses lacunes capacitaires et estimé que la FAO était bien placée pour les combler. Ces lacunes concernaient la lutte préventive contre les maladies animales transfrontières, la gestion de l'eau et des systèmes d'irrigation, la gestion des données, les statistiques agricoles et la commercialisation des produits agricoles dans la chaîne de valeur.

58. Les parties prenantes ont aussi indiqué que le changement climatique, le VIH/sida et l'égalité hommes-femmes étaient des domaines importants dans lesquels la FAO devrait s'engager davantage. L'équipe d'évaluation suggère que la FAO devrait évaluer son rôle potentiel et son avantage comparatif concernant le renforcement des capacités dans ces domaines intersectoriels et examiner la possibilité de conclure des partenariats avec des organisations spécialisées dans ces domaines²⁰ lors de l'exécution des projets.

59. Lors des entretiens des évaluateurs avec des membres des bureaux sous-régionaux, une autre question a été soulevée, celle des énormes baux fonciers accordés aux étrangers. Cette question épineuse mérite l'attention de la FAO. Les responsables gouvernementaux doivent en effet s'assurer que des mécanismes compensatoires, pour les communautés avoisinantes en particulier, sont prévus dans les transactions foncières et que des pratiques environnementales saines sont respectées. Certains responsables demandent une assistance concernant le renforcement de capacités pour formuler de nouvelles politiques.

60. De nombreux interlocuteurs, y compris le secteur privé et les organisations basées sur la communauté, ont estimé qu'il était important que la FAO appuie le renforcement des compétences relatives à l'efficacité individuelle et organisationnelle. Les visites de pays et la méta-synthèse ont permis de noter de nombreuses demandes de formation dans des domaines tels que les technologies de la communication et de l'information, la recherche participative, l'analyse des politiques, la planification stratégique, l'établissement de budgets, la commercialisation, la gestion et les compétences techniques. Les compétences en matière rédactionnelle et de communication ont été aussi fréquemment citées, ainsi que des compétences relationnelles liées à la capacité de direction, la créativité, la négociation, le plaidoyer et la motivation. En fait, de nombreuses interventions en matière de renforcement de capacités ont échoué parce que ce type de compétences n'a pas été pris en compte. Le processus et les modalités d'engagement peuvent contribuer à développer ces compétences ainsi que des partenariats permettant de faire appel à des spécialistes en cas de besoin.

Coordination avec d'autres initiatives de RC

61. La méta-évaluation a estimé que la FAO n'avait coordonné ses activités de RC avec d'autres initiatives prises en la matière par des gouvernements nationaux et/ou des partenaires en développement que dans la moitié des cas examinés. Les études de cas des pays présentaient des résultats analogues, confirmant que la FAO collabore parfois avec des gouvernements et des partenaires dans d'autres projets de RC, mais sans ligne directrice bien précise. L'équipe d'évaluation a noté certains succès remarquables, notamment dans le domaine de l'information sur la sécurité alimentaire. Par exemple, l'évaluation finale du Programme d'information pour l'action en matière de sécurité alimentaire de la Commission européenne met en évidence des liens avec des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire, et donc avec des capacités locales, des ressources et des plans d'action, ce qui améliore la pérennité des résultats du programme. Les initiatives de RC complémentaires de l'Agence allemande de coopération

²⁰ Pour de plus amples détails, voir la section VII.G sur les partenariats.

technique (GTZ), conduites au Mozambique avec le soutien de la FAO en matière d'élaboration de politiques de sécurité alimentaire, sont un exemple de coordination réussie dans le domaine du renforcement de capacités.

Pertinence des activités de la FAO du point de vue des trois aspects du RC

a) L'aspect « environnement favorable »

62. La priorité donnée aux décisions prises par les pays concernant les besoins de développement étant de plus en plus grande, de nombreux interlocuteurs estiment que la FAO est particulièrement bien placée pour animer des groupes de décision liés à l'agriculture, aux forêts et aux pêches. Dans certains des pays visités, l'équipe d'évaluation a noté que la FAO sous-utilisait ce qui est considéré comme son avantage comparatif, qui est d'être un intermédiaire honnête, un facilitateur et un conseiller expert pour les groupes de travail nationaux, les donateurs et les pôles des Nations Unies pour le développement. Cela n'a pas été le cas au Zimbabwe, où l'équipe a estimé que la FAO avait joué pleinement son rôle dans le plan de secours d'urgence qu'elle avait mise en œuvre, ce qui a renforcé son crédit auprès d'un large éventail de parties prenantes, et lui a valu leur respect.

63. D'après les données collectées, la FAO a répondu avec une grande efficacité aux demandes d'aide des pays en matière d'élaboration de politiques. Cette aide visait en particulier l'intégration des questions de sécurité alimentaire dans les politiques nationales liées au développement et à l'agriculture. Peuvent être cités comme exemples:

- le Burkina Faso, où les activités de RC de la FAO dans le cadre de l'Accord de coopération programmatique avec la Norvège²¹ visent à renforcer les capacités et à fournir une assistance technique en matière d'analyse de l'incidence de la pauvreté et de la sécurité alimentaire, et de formulation de politiques de développement rural et agricole;
- le Kenya, où la FAO a coopéré avec le gouvernement pour élaborer la politique nationale de nutrition et d'alimentation;
- la Tanzanie, où la FAO a soutenu activement la politique nationale d'irrigation et la stratégie de transition, et contribué au renforcement des capacités dans le cadre de la stratégie nationale visant à stimuler la croissance et à éliminer la pauvreté.

64. La pertinence de l'aide de la FAO concernant les politiques et les cadres réglementaires pour la protection des végétaux et la sécurité sanitaire des aliments, notamment la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et le Codex, a été particulièrement soulignée au cours d'entretiens avec des représentants gouvernementaux. Le soutien de la FAO dans ces domaines a été beaucoup demandé et apprécié, car il a contribué à accroître la capacité des pays à exporter des produits, à protéger l'agriculture et à s'adapter à la complexité croissante des demandes des consommateurs urbains. L'équipe d'évaluation a observé dans de nombreux pays la pertinence du soutien apporté par la FAO aux politiques et aux cadres réglementaires pour les pêches et les forêts. En particulier, la contribution de la FAO à la création²² de forums nationaux facilitant le dialogue sur les politiques dans le cadre des processus liés au mécanisme pour les programmes forestiers nationaux, au suivi et à l'évaluation des forêts nationales et à l'évaluation de l'utilisation intégrée des terres, a été d'autant plus appréciée qu'elle a impliqué de nombreux acteurs, y compris des organisations de la société civile s'occupant de gestion des forêts, certaines à des niveaux infranationaux. L'équipe d'évaluation a estimé la FAO, qui contribuait auparavant directement à l'élaboration des politiques, avait récemment concentré ses activités sur la facilitation, la coordination et l'établissement de normes, y compris par le biais de

²¹ Accord de coopération programmatique avec la Norvège A1, objectif 1: Inclusion d'objectifs, de politiques, de programmes et de mécanismes de suivi pour la sécurité alimentaire dans les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et d'autres politiques (FNOP/INT/109/NOR).

²² Au Ghana, au Burkina Faso et dans d'autres pays.

son programme de secours d'urgence. Ces activités ont aussi contribué à développer des compétences générales pertinentes et aidé les pays à passer progressivement d'une aide humanitaire à une assistance au développement.

65. Cependant, la faible capacité des gouvernements à mettre en œuvre les politiques élaborées empêche la FAO d'obtenir des résultats durables s'agissant de la dimension « environnement/politique favorable ». Des parties prenantes de plusieurs pays ont invité la FAO à mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre des politiques que sur leur élaboration, estimant que l'Organisation n'avait pas suffisamment contribué au renforcement des capacités au niveau national pour que les politiques puissent être appliquées concrètement. Ce changement de cap exigerait cependant davantage de liens interdépartementaux et d'aide aux gouvernements pour qu'ils puissent s'engager avec d'autres acteurs. Le bilan de la FAO en la matière est mitigé. Si ses activités de statistique au Burkina Faso et son soutien aux groupes directeurs pour la sécurité alimentaire au Kenya sont des exemples positifs, il n'en va pas de même avec ses initiatives en matière de décentralisation forestière au Burkina Faso et ses activités de statistique au Malawi.

66. Répondre à la demande d'interventions en matière de RC pour la mise en œuvre des politiques exige que les acteurs du développement renforcent les faibles capacités qui existent aux niveaux local et provincial, car la plupart des pays décentralisent les services gouvernementaux. Une évaluation de la coopération de la FAO avec la République démocratique du Congo a réaffirmé ce point, comme suit:

Le processus de décentralisation en cours au niveau des provinces pose un défi certain et représente en même temps une opportunité pour la FAO. Les besoins d'accompagnement de la gouvernance et des institutions publiques provinciales sont grands. L'appui au renforcement de capacités fourni par la FAO, qui s'est concentré sur les services centraux, aurait été plus efficace s'il s'était conformé au processus de décentralisation dans le cadre de synergies renforcées. À cet égard, l'extrême faiblesse des services provinciaux de l'agriculture, des forêts et des pêches constitue un domaine dans lequel la FAO aura un rôle important à jouer²³.

67. Un certain nombre d'interlocuteurs ont estimé que la FAO pourrait contribuer davantage au renforcement des capacités aux niveaux local en tirant un parti maximum de partenariats tels que ceux établis lors de la mise en œuvre des écoles pratiques d'agriculture. L'équipe d'évaluation a rencontré un certain nombre d'organisations de producteurs qui ont exprimé leur intérêt quant à la réduction de l'écart des capacités entre les niveaux local et central. Il s'agit là d'une demande qui permettrait à l'action de la FAO de rester pertinente alors que le processus de décentralisation se poursuit.

68. La FAO s'est employée activement à développer des plateformes pour la gestion de l'information dans certains pays africains. Des parties prenantes ont apprécié ces efforts, notamment la facilitation des échanges entre institutions et l'amélioration des flux d'information qui en a résulté. L'équipe d'évaluation a été impressionnée par le Système du réseau d'informations agricoles du Ghana (GAINS) et le Réseau d'informations agricoles du Kenya (KAINET), très appréciés par les parties prenantes, notamment parce que ces réseaux lient la recherche, la vulgarisation et les agriculteurs, et qu'ils facilitent l'échange d'informations et l'établissement de partenariats²⁴. Elle a loué également l'aspect novateur des réseaux de connaissances rurales en Afrique de l'Est, qui permettent aux agriculteurs, aux petits négociants et aux fournisseurs d'accéder à des informations sur les marchés. Les interlocuteurs ont estimé que ces initiatives étaient très pertinentes et devraient être généralisées.

²³ Évaluation de la coopération de la FAO en République démocratique du Congo (2003-07), 2008, page 7.

²⁴ En Ouganda, une expérience analogue – la mise en place d'ARENET – a été en fin de compte moins positive, non pas à cause des liens créés, fort appréciés par les parties prenantes, mais du fait des défauts relevés dans la conception du projet, concernant notamment les communications et le site web.

b) L'aspect organisationnel

69. La FAO a aidé les gouvernements à renforcer leurs capacités organisationnelles. Elle a été particulièrement active dans tous les pays examinés, participant au soutien accordé par les institutions publiques aux activités liées à la protection des végétaux, à la lutte contre les maladies animales transfrontières (notamment par la création et le renforcement des laboratoires), à la sécurité sanitaire des aliments, à l'élaboration de statistiques et à la gestion de l'information.

70. Les activités de la FAO portant sur cet aspect se sont pour l'essentiel concentrées sur la gestion des informations et des données dans un large éventail de domaines techniques, de la sécurité alimentaire à la santé animale, aux pêches, aux statistiques agricoles, etc., que les partenaires du développement et les donateurs considèrent importants. Bien que les activités de l'Organisation concernant la collecte et l'analyse de données répondent à des besoins d'information cruciaux, la plupart des interlocuteurs ont indiqué aux évaluateurs que la FAO devrait s'impliquer davantage dans l'amélioration de la communication entre les ministères et les départements concernés et dans la mise en place de mécanismes intersectoriels efficaces de partage des informations.

71. La FAO a également conduit quelques interventions pertinentes et très appréciées en matière de restructuration des organisations. Au Kenya, par exemple, la FAO a aidé le gouvernement à créer des départements afin que les politiques en matière d'agriculture et d'agroalimentaire servent mieux les intérêts commerciaux et les communautés marginalisées.

72. Au niveau régional, la FAO a joué un rôle limité mais très pertinent dans le renforcement des capacités d'organisations techniques comme le *Comité régional des pêches du Golfe de Guinée* (COREP), la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), l'Institut international d'ingénierie de l'eau et de l'environnement, l'Organisation des pêches du Lac Victoria, et l'Initiative du bassin du Nil, qui jouent un rôle crucial dans le développement de l'Afrique. L'appui indispensable à la création et au développement du Système de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontières des animaux et des plantes (EMPRES) dans la région de l'Ouest est un bon exemple de la pertinence de la FAO quant à l'aspect organisationnel du renforcement des capacités.

73. Les évaluateurs ont noté que le Burkina Faso, le Niger et le Sénégal avaient apprécié les efforts déployés par la FAO pour renforcer la capacité des organisations de producteurs à engager le débat sur les politiques. Des interventions de ce type ont été jugées extrêmement pertinentes dans d'autres pays visités par l'équipe d'évaluation, dont le Ghana, l'Ouganda, le Kenya et la Tanzanie, où il existe de puissantes organisations de producteurs et de distributeurs. Certaines parties prenantes ont aussi suggéré que la FAO devrait aider les groupes chargés des écoles pratiques d'agriculture à mieux faire entendre leurs revendications, à être mieux connectés et reliés aux marchés, aux services, et aux initiatives de plaidoyer et de politiques des organisations de producteurs en place.

c) L'aspect individuel

74. L'équipe d'évaluation a estimé qu'il était plus difficile d'évaluer la pertinence des activités de la FAO concernant le renforcement des capacités des individus compte tenu du grand nombre d'interlocuteurs et de bénéficiaires des projets, et de la nature en grande partie anecdotique des informations disponibles. Cependant, l'équipe a trouvé suffisamment d'informations dans les évaluations des bénéficiaires et les visites de pays pour conclure que la contribution de la FAO au renforcement des compétences et des connaissances techniques des individus était, pour l'essentiel, pertinente et valable. L'équipe d'évaluation considère qu'il est important pour la FAO de continuer à s'engager dans ces activités de terrain, pour enrichir ses activités normatives d'une expérience pratique et, surtout, pour renforcer la capacité des pays à évaluer l'utilité, par rapport à leurs besoins, d'approches et de technologies nouvelles.

75. Cependant, comme il a été signalé précédemment, bien que le renforcement des compétences techniques semble pertinent, la FAO ne s'est pas suffisamment employée à renforcer les compétences générales qui jouent un rôle si important dans les résultats obtenus selon les aspects « environnement/politique favorable » et « organisationnels ». L'exemple des pisciculteurs du Ghana est significatif à cet égard. Tout en appréciant sincèrement la qualité de la formation reçue concernant les techniques de l'aquaculture du tilapia, les pisciculteurs ont néanmoins exprimé le regret de ne pas posséder les compétences et les capacités organisationnelles qui leur permettraient de conduire leurs activités dans ce domaine d'une manière commerciale.

J. Conception, approche et modalités

76. L'équipe d'évaluation a évalué la conception, l'approche et les modalités des activités de RC à la lumière des bonnes pratiques internationalement reconnues telles que définies dans le rapport initial d'évaluation et présentées dans l'encadré 2.

Encadré 2: Bonnes pratiques en matière de conception des interventions de RC²⁵

- **Compréhension du contexte.** L'analyse du contexte initial et la définition des problèmes, en vue d'identifier les sources de changement, l'exécution, l'apprentissage et le partage d'expériences, sont essentiels pour que le RC soit efficace;
- **Évaluation des besoins.** Les activités de RC devraient être fondées sur une évaluation des besoins globaux en matière de capacités. Il s'agit non seulement d'une évaluation des besoins propres au renforcement des capacités mais aussi d'une analyse institutionnelle et organisationnelle qui examine les aspects formels et informels ainsi que les structures incitatives liées aux contextes dans lequel sont déployés les efforts de RC.
- **Partenaires locaux.** Lors de la phase de mise en œuvre, les fournisseurs de RC devraient donner la priorité aux fournisseurs locaux et régionaux, créer des capacités endogènes pour le RC et s'assurer que ces fournisseurs ont suffisamment de temps pour apprendre et comprendre le contexte afin que l'approche et les instruments soient appropriés.
- **Rôle de plaidoyer et de coordination.** Il est important de contribuer au RC en jouant un rôle de coordination neutre, en facilitant les partenariats entre les gouvernements, les ONG et les donateurs, et en incitant l'ensemble des parties prenantes à respecter les engagements en matière de RC.
- **Renforcement des capacités dans des processus de planification de haut niveau.** Promouvoir le RC au sein des processus tels que le Bilan commun de pays (CCA) et le Plan-Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement, et identifier et exploiter les possibilités données par la réforme de l'organisation et la révision de la stratégie est considéré comme des bonnes pratiques qui garantissent que la formation et la maturité des capacités humaines sont pleinement intégrées en tant qu'objectifs de développement de haut niveau.
- **Des approches flexibles devraient être appliquées.** Les modalités des interventions de RC devraient être combinées et adaptées au contexte dans lequel s'inscrivent leur conception et leur mise en œuvre.
- **Renforcement des capacités dans des États vulnérables.** Le renforcement des capacités devrait constituer un objectif important des gouvernements d'États vulnérables, mais il doit être contrebalancé par un renforcement des capacités des acteurs non gouvernementaux qui débouche à plus long terme sur un renforcement des capacités du secteur public tout en évitant un « effet centralisateur ».
- **Suivi et évaluation de la création de capacités.** Il est important d'examiner les résultats ainsi que les niveaux d'impact. Pour cela, il faut mesurer les avantages pour les individus, l'Organisation et les bénéficiaires en dernier ressort.
- **Partenariats.** Les arrangements contractuels sont aussi favorables au renforcement des capacités que les partenariats collaboratifs et collégiaux, qui donnent lieu à des échanges d'expérience, favorisent le partage ou la délégation de l'autorité de décision, et accroissent la responsabilité mutuelle des partenaires.

²⁵ Ces pratiques sont fondées sur un examen des publications réalisé pour l'évaluation.

Logiciel

- Parmi les diverses modalités de formation, la formation/apprentissage entre pairs est considérée comme une bonne pratique: les pairs sont respectés (ce qui est important pour le transfert des compétences) et proviennent d'environnements institutionnels pertinents.
- Les connaissances et le partage d'informations jouent un rôle clé dans le renforcement des capacités, notamment lorsque la technologie élargit et améliore l'accès aux biens publics. Le personnel des projets devrait jouer un rôle de facilitation, éviter la substitution (pallier le manque de capacités) et résister à la tentation d'assumer la direction de l'initiative de RC.

Matériel

- Investir dans les technologies de l'information est un des moyens les plus efficaces d'accélérer le renforcement des capacités. De nombreux exemples montrent que des nouvelles technologies peuvent être moins coûteuses que des technologies anciennes.

Conclusions générales

77. Les efforts de la FAO en matière de renforcement de capacités ont été plus efficaces lorsque les projets ont été conçus en tenant compte du contexte physique et social local du projet ainsi que des capacités existantes et des lacunes en la matière.

78. L'évaluation a confirmé l'importance primordiale du processus par lequel les projets sont mis en œuvre²⁶. Des cas prometteurs ont été identifiés dans lesquels des projets ont été conçus en mettant autant l'accent sur le processus que sur le résultat. L'accent mis sur le processus permet de développer des compétences générales et relationnelles pour accompagner le transfert des compétences techniques²⁷.

79. L'évaluation a mis en évidence que la conception des initiatives de la FAO en matière de RC était généralement médiocre et manquait d'une évaluation claire des besoins. Toutes les questions liées à la conception, sauf une (la réactivité à la demande des parties prenantes), ont obtenu des réponses de type « non satisfaisant » ou « médiocre » dans 50 à 70 pour cent des projets examinés dans la méta-synthèse. Les domaines dans lesquels les faiblesses étaient particulièrement apparentes étaient les suivants: conception de cadres d'évaluation et de suivi appropriés; traduction des objectifs en réalisations tangibles escomptées; appréciation des facteurs coût-efficacité et pérennité; et mesure à laquelle les initiatives de RC ont pris en compte les besoins liés aux trois aspects du RC. Les résultats des pays examinés dans les études de cas ont été mitigés. Dans un certain nombre d'évaluations de bénéficiaires, l'approche participative de la FAO à l'égard de la conception a été louée, mais l'Organisation s'est vue reprocher de ne pas accorder suffisamment d'attention au contexte du renforcement.

Prendre en compte le contexte et l'identification des besoins aux niveaux individuel, organisationnel et institutionnel

80. La méta-synthèse a conclu que la FAO n'avait pas entrepris d'évaluations systématiques des besoins avant la planification des interventions de RC. L'évaluation à mi-parcours (2009) du Programme des capacités institutionnelles du Soudan: information pour l'action sur la sécurité alimentaire (SIFSIA)²⁸ a clairement mis en évidence que: « les futures activités de formation

²⁶ Dans l'évaluation des bénéficiaires en Tanzanie, le processus a été reconnu comme un élément important par les contreparties du programme d'armes obsolètes parce qu'il leur permettait d'acquérir un éventail de compétences et de connaissances et contribuait à sensibiliser davantage les responsables locaux à ces problèmes.

²⁷ Dans l'évaluation des bénéficiaires en Tanzanie, le processus a été reconnu comme un élément important par les contreparties du programme d'armes obsolètes parce qu'il leur permettait d'acquérir un éventail de compétences et de connaissances et contribuait à sensibiliser davantage les responsables locaux à ces problèmes.

²⁸ Évaluation à mi-parcours du Programme des capacités institutionnelles du Soudan: information pour l'action sur la sécurité alimentaire (SIFSIA), 2009, page 28.

devraient être précédées d'une évaluation plus précise des besoins de renforcement des capacités aux niveaux individuel, organisationnel et institutionnel, et d'une stratégie prenant en compte l'ensemble de ces besoins. »

81. Lorsque la conception d'une intervention de RC ne commence pas par une évaluation réaliste des besoins, de la durée et des contraintes physiques et institutionnelles, les chances de succès sont moindres, comme le montre l'évaluation des bénéficiaires du projet Acacia au Kenya. Dans ce projet, les résultats ont été médiocres et les réalisations marginales essentiellement pour deux raisons: les facteurs susmentionnés n'ont pas été pris en compte lors de la conception et la participation des parties prenantes a été limitée. Les agents d'exécution auraient dû tenir compte davantage du contexte. Le projet n'a tenu compte, par exemple, de la faiblesse des capacités des bénéficiaires, des difficultés inhérentes au renforcement des capacités des éleveurs nomades, ainsi que les problèmes posés par l'exécution et le suivi d'activités de terrain concernant des populations nomades vivant dans des zones éloignées. L'évaluation des bénéficiaires a également estimé que les responsables de l'exécution du projet auraient dû s'occuper plus efficacement des questions de commercialisation et de certification.

82. La méta-évaluation a montré qu'une identification médiocre des besoins dans les trois aspects du renforcement des capacités a été l'un des facteurs les plus négatifs pour la conception. Dans un certain nombre d'évaluations de projets, il a été noté qu'une mauvaise estimation des besoins ne permettait pas de réaliser un ciblage stratégique adéquat du RC et aboutissait à une mise en œuvre inefficace des projets et à un manque de résultats durables. L'impact d'une formation ponctuelle des responsables gouvernementaux a été considéré comme limité, notamment dans un domaine aussi complexe que le commerce international. Pourtant, la FAO avait incorporé dans le programme de formation des connaissances concernant la planification et la mise en œuvre de politiques, comme elle avait pu le faire dans divers programmes exécutés au Kenya, au Malawi et en Tanzanie.

83. Les études de cas des pays ont aussi montré que les résultats étaient médiocres lorsque les activités de RC étaient exécutées d'une manière « formatée » sans tenir compte du contexte et des trois aspects de la création de capacités. L'introduction de CountryStat au Malawi et des outils de Classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire au Kenya sont autant d'exemples de projets où la FAO aurait dû prendre davantage en considération les liens institutionnels lors des étapes de planification et de conception, en particulier à l'égard des organisations gouvernementales, et notamment le lien entre le ministère de l'agriculture et l'institut national de la statistique, et entre les niveaux centralisés et décentralisés.

Participation des bénéficiaires/parties prenantes à la conception

84. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE et la communauté des Nations Unies reconnaissent que la participation des bénéficiaires à la conception des projets peut contribuer à renforcer la responsabilité, à faire mieux comprendre le contexte et à s'assurer que les ressources sont déployées d'une manière optimale. Le projet complexe de zone indemne d'onchocercose²⁹ au Ghana et au Burkina Faso (qui nécessitait une approche interdisciplinaire, le renforcement de compétences générales et relationnelles pour la planification transfrontière et la participation de divers organismes), l'initiative conjointe des Nations Unies dans le nord-ouest de la Tanzanie³⁰ et le projet de diffusion du riz Nerica³¹ en Ouganda montrent pourquoi une participation engagée dans la conception et la mise en œuvre des projets de RC est importante pour leur succès.

²⁹ Programme de développement socio-économique pour la zone transfrontalière exempte d'onchocercose entre le Burkina Faso et le Ghana (GCP/RAF/376/BEL)

³⁰ Renforcement de la sécurité humaine grâce au développement humain durable dans le nord-ouest de la Tanzanie (UNTS/URT/002/UNJ)

³¹ Diffusion du NERICA et des systèmes rizicoles améliorés pour éliminer la pauvreté et le déficit alimentaire en Ouganda (GCP/UGA/035/JPN)

85. Les bénéficiaires du projet de diffusion du riz Nerica ont participé à la définition des objectifs du projet et à son exécution. Ils ont pu ainsi rappeler précisément les objectifs et les activités de RC lorsque l'équipe d'évaluation les a interrogés. Les participants à ces écoles pratiques d'agriculture continuent de recruter et de former de nouveaux membres. Le projet a aussi compté des vulgarisateurs et des responsables gouvernementaux comme partenaires d'exécution et donc créé des capacités réutilisables dans de nouvelles régions. Des représentants du ministère de l'agriculture, des industries animales et de la pêche ont indiqué qu'il était nécessaire de lancer davantage d'initiatives pour les mettre en contact avec des agriculteurs et leur faire mieux connaître les nouvelles technologies³².

86. Dans le cas du projet intitulé *Assistance préparatoire au recensement général de l'agriculture et de l'élevage*³³, la participation à part entière des contreparties nationales à la conception a contribué à réorienter l'intervention vers le renforcement de capacités et à privilégier des modalités plus conformes aux besoins locaux.

87. Le fait que les bénéficiaires n'aient pas été consultés lors des phases de conception et de planification a conduit à des désagréments et empêché toute pérennité des résultats. Dans le *Projet d'intensification agricole par la maîtrise de l'eau dans les Régions du Centre-Sud et du Centre-Ouest*³⁴, par exemple, la formation n'a pas pu être dispensée comme prévu parce que le personnel, qui n'avait pas été impliqué dans la conception et la planification du projet, était occupé à d'autres tâches. L'un des formateurs a expliqué: « Nous avons appris du jour au lendemain que ceux qui avaient été choisis pour suivre les cours devaient s'absenter pendant un mois! »³⁵. De même, les autorités locales et le personnel agricole n'ont pas été consultés lors de la conception d'un projet³⁶ d'amélioration de la sécurité alimentaire dans des districts transfrontaliers du Burundi, du Rwanda et de l'Ouganda et destiné à appuyer la modernisation de l'agriculture dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Le personnel d'exécution a donc dû débattre longtemps avec les agriculteurs pour qu'un organisme extérieur (au lieu d'une coopérative locale) puisse gérer l'entreposage, et de nombreux participants ont déploré que le projet ait gaspillé des ressources pour un entrepôt de pommes de terre qui s'est avéré beaucoup trop petit par rapport aux besoins. L'évaluation des bénéficiaires du projet d'intégration élevage/vie sauvage en Tanzanie³⁷ a abouti à des conclusions analogues. Les bureaux fournis dans le cadre du projet ont été inutilisés et les activités de terrain ont eu un impact limité, en partie à cause d'une participation inadéquate pendant le processus de conception du projet.

88. Concernant la conception des activités d'appui aux politiques, les bénéficiaires ont, semble-t-il, rarement été associés à cette phase initiale, même dans les cas où une exécution participative a été ensuite adoptée. L'assistance aux politiques a trop souvent mis l'accent sur les résultats au détriment des processus pouvant déboucher sur une appropriation locale efficace et des réalisations tangibles.

³² Extrait de l'évaluation des bénéficiaires du projet GCP/UGA/035/JPN.

³³ TCP/BKF/3102.

³⁴ GCP/BKF/049/SPA.

³⁵ Extrait de l'évaluation des bénéficiaires du projet.

³⁶ Amélioration de la sécurité alimentaire dans les districts transfrontaliers du Burundi, du Rwanda et de l'Ouganda, à l'appui de la modernisation de l'agriculture dans le cadre du NEPAD (GTFS/RAF/391/ITA).

³⁷ Nouvelles formes d'intégration entre la vie sauvage et l'élevage à proximité des zones protégées d'Afrique (GCP/URT/124/UBG).

Modalités des interventions de RC

89. La FAO a utilisé diverses modalités, dont des ateliers, une formation par les pairs, des cours de brève durée avec des formateurs locaux, régionaux ou internationaux ainsi que des activités pratiques: engagements internationaux, écoles pratiques d'agriculture avec des facilitateurs issus du monde agricole et/ou des vulgarisateurs. Les activités pratiques ont été considérées comme le moyen le plus efficace pour développer des compétences, comme l'a montré par exemple l'initiative visant à transférer des compétences pratiques aux orphelins et aux groupes de personnes désavantagées au Malawi.³⁸

90. S'agissant du renforcement des capacités visant les agriculteurs, les visites de terrain dans les pays et les évaluations des bénéficiaires ont montré que l'approche des écoles pratiques d'agriculture et du partage d'expériences entre agriculteurs était très appréciée et considérée comme la meilleure méthode pour renforcer les capacités des exploitants, à condition qu'ils aient bénéficié d'un soutien et d'un appui technique appropriés des organismes d'exécution et des agents de vulgarisation. L'équipe d'évaluation a conclu que les approches fondées sur la participation et la facilitation et axées sur l'amélioration des compétences générales individuelles étaient plus efficaces que la seule formation traditionnelle doublée d'une assistance technique. Ce point illustre l'importance du processus par rapport aux résultats. Le projet « Renforcer la capacité organisationnelle des groupes de pisciculteurs au Ghana »³⁹ est un exemple parmi de nombreux autres qui a démontré l'importance d'une formation pratique pour l'application immédiate des connaissances et des compétences, ainsi que le besoin fréquent de compléter une telle formation par un renforcement des capacités d'organisation et de gestion. Sans celles-ci, les bénéficiaires du projet concernant les pisciculteurs (voir ci-avant) auraient été incapables de passer à une plus grande échelle et d'aller au-delà de l'agriculture de subsistance.

Sélection stratégique des participants, des facilitateurs et des agents d'exécution

91. Les interventions de RC doivent être précédées d'une identification minutieuse des bénéficiaires (individus et/ou organisations), des facilitateurs et des agents d'exécution. Afin que les objectifs de RC puissent être réalisés, les programmes et les projets doivent comprendre les personnes adéquates, au bon moment, et selon la combinaison la plus judicieuse. Les stratégies de sélection peuvent varier selon les objectifs visés du RC.

92. Beaucoup des projets examinés pour l'évaluation ont utilisé des critères inclusifs pour sélectionner les participants. D'autres n'ont pas accordé une attention suffisante à l'égalité hommes-femmes lors de la sélection des participants. Par exemple, les responsables d'un programme de formation destiné au secteur des petites exploitations laitières du Ghana⁴⁰ ont sélectionné des participants qui étaient trop éloignés des marchés pour bénéficier de la formation. Ils auraient dû choisir des participants plus proches ou fournir un soutien complémentaire aux producteurs laitiers des régions éloignées des marchés. L'initiative « Agriculture conservatrice de ressources pour une agriculture et un développement rural durables », lancée au Kenya, souligne à quel point il est important de sélectionner des formateurs et des participants pertinents: « Les bénéficiaires ont estimé qu'il aurait été plus utile à long terme de former les agriculteurs locaux au rôle de facilitateurs [les agents de vulgarisation formés avaient été transférés] et les propriétaires de garage aux services de fabrication d'outils que de former les seuls fonctionnaires du ministère de l'agriculture⁴¹. »

³⁸ Protéger et améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des orphelins et des enfants vivant avec le VIH/sida (GCP/RAF/388/GER).

³⁹ TCP/GHA/2904.

⁴⁰ Programme de formation pour le secteur de la petite exploitation laitière (TCP/GHA/0167).

⁴¹ Extrait de l'évaluation des bénéficiaires du projet « Agriculture conservatrice de ressources pour une agriculture et un développement rural durables » (GCP/RAF/413/GER).

93. Les évaluations des bénéficiaires et la méta-évaluation ont montré que dans de nombreux cas, la contribution des agriculteurs et des facilitateurs locaux au renforcement des capacités était la plus optimale. Dans certains cas, l'utilisation d'agriculteurs comme facilitateurs a été jugée plus efficace que celle d'agents de vulgarisation. Dans d'autres, l'intégration d'agents de vulgarisation a été considérée comme importante pour la pérennité du projet. Il en a été ainsi dans le projet de diffusion du riz Nerica⁴², pour lequel les agents recrutés localement étaient disponibles.

94. Le soutien d'un service de vulgarisation ou d'un organisme d'exécution est souvent nécessaire vers la fin d'un projet. Il faut en effet s'assurer que les capacités sont institutionnalisées lorsqu'elles sont renforcées et affecter les projets aux organismes qui seront en mesure de fournir un soutien d'après projet. Ce fut là l'une des faiblesses de l'initiative lancée au Burkina FAO en faveur de l'agriculture de conservation et dans le cadre du Programme FAO « Domaine d'action prioritaire – Systèmes de production intégrés », malgré son succès important dans toute une série d'innovations techniques, y compris l'introduction d'une technologie empruntée aux éleveurs nomades du nord et l'utilisation de ces mêmes personnes pour former les éleveurs du sud.

95. La sélection de facilitateurs et de formateurs pour les interventions institutionnelles n'a pas semblé constituer un problème, bien que l'équipe d'évaluation ait noté que le recours au personnel de l'organisation/agence d'exécution en tant que facilitateurs a créé un espace pour que les individus appliquent leurs nouvelles compétences. L'utilisation d'un personnel expérimenté crée aussi une plus grande volonté institutionnelle en faveur des changements. Comme indiqué dans l'évaluation du Programme FAO/CE Sécurité alimentaire: l'information pour l'action: « Des résultats meilleurs ont été obtenus dans des pays où les institutions nationales concernées par la sécurité alimentaire se sont résolument engagées. Cela signifie que lorsque des représentants d'un département de niveau supérieur s'engagent dans le programme, les possibilités que celui-ci réussisse sont plus grandes et les avantages qui peuvent en découler sont plus importants grâce notamment aux activités de renforcement des capacités et à la formation⁴³. » Cette situation a été particulièrement évidente lorsque les facilitateurs/formateurs nationaux ont été inclus comme contreparties aux agents extérieurs employés.

96. Les évaluateurs ont montré que le recours à d'agents locaux était très demandé. Ils ont également noté qu'il existait dans de nombreux pays des capacités locales qui méritent d'acquérir une expérience afin d'étoffer les capacités endogènes. La FAO s'y emploie dans de nombreux cas et possède une certaine expérience en la matière. Comme les études de cas de pays le montrent à l'Annexe 10, l'encadrement fourni par le personnel de la FAO n'était pas suffisant et les agents d'exécution n'ont pas eu accès aux produits normatifs de la FAO.

97. Dans quelques cas, en particulier en Ouganda et au Kenya, les parties prenantes ont critiqué la FAO qui aurait utilisé une approche standardisée pour sélectionner les agents d'exécution et les facilitateurs. Les choix opérés n'ont donc pas été toujours judicieux ou en adéquation avec les besoins locaux. Les projets ne semblent pas avoir toujours été conçus pour renforcer les capacités des agents d'exécution locaux. Des exceptions existent, y compris le soutien au renforcement des capacités des projets nutritionnels au Malawi, avec l'appui du Bunda College et de l'Association pour la nutrition et la sécurité alimentaire (ANSA) au Mozambique, comme attesté dans l'évaluation récente du Programme FAO/CE Sécurité alimentaire: l'information pour l'action.

98. L'utilisation de la coopération sud-sud en tant que mécanisme d'exécution du renforcement des capacités n'a pas été beaucoup mise en évidence. L'évaluation a montré que cette coopération était très appréciée sur le papier et probablement efficace lorsque les formateurs avaient les compétences techniques et l'acclimatation culturelle requises ainsi que la capacité

⁴² Agriculture et développement rural fondés sur des systèmes rizicoles innovants pour la sécurité alimentaire et l'élimination de la pauvreté en Ouganda (GCP/UGA/035/JPN).

⁴³ Programme FAO/CE Sécurité alimentaire: l'information pour l'action, 2009, page 32.

d'encadrement continu nécessaire. Cependant, dans les quelques cas de coopération sud-sud identifiés par l'équipe d'évaluation, les résultats ont été décevants. Il est apparu que les barrières linguistiques et culturelles faisaient souvent obstacle à un engagement efficace. Au Ghana, par exemple, seul un formateur de l'équipe initiale de formateurs chinois est resté jusqu'à la fin de son contrat, faisant preuve d'une efficacité acceptable. En Afrique centrale, la coopération sud-sud a également obtenu des résultats médiocres.

Assurer l'institutionnalisation des interventions

99. Le soutien aux institutions locales et nationales qui fournissent un cadre juridique ou qui remplissent une fonction normative est d'une importance primordiale pour l'efficacité et la pérennité des initiatives de RC. Mais renforcer les institutions appropriées n'est pas facile. L'évaluation a présenté quelques exemples d'institutionnalisation efficace, comme l'initiative « Agriculture conservatrice de ressources pour une agriculture et un développement rural durables » en Tanzanie, le projet OFZ au Ghana et au Burkina Faso et le programme EMPRES. Ces projets ont prévu dès la conception de faire participer les organismes qui auront à fournir des services à leur terme. Ces organismes seront par ailleurs consultés pendant tout le processus d'exécution. Les institutions elles-mêmes ont été également renforcées dans le cadre du projet. L'importance de lier les projets aux systèmes qui fournissent un appui permanent a été clairement mise en évidence dans les rapports de pays (Annexe 10).

100. Le processus de sélection des organisations qu'il faut renforcer peut être problématique. L'équipe d'évaluation a recensé des exemples dans lesquels la FAO aurait dû évaluer plus soigneusement les liens institutionnels lors de la sélection des organisations nationales et régionales à renforcer. Cela a été le cas dans le projet CountryStat au Malawi (et, à un degré moindre, dans plusieurs autres pays), où le ministère de l'agriculture et d'autres institutions gouvernementales avaient souvent peu de raisons de coopérer. Dans le projet de promotion du beurre de karité biologique⁴⁴, le ministère du commerce du Burkina Faso, qui est chargé de la promotion des exportations, n'a ni été impliqué dans la planification du projet ni été associé au projet par la suite, ce qui a terni les relations et remis en cause la pérennité de l'initiative. L'équipe d'évaluation a noté que la FAO n'avait pas toujours reconnu les facteurs pouvant favoriser ou entraver les liens entre les institutions, y compris ceux qui concernent des tâches relativement simples telles que le partage d'informations.

Durée du projet, suivi et stratégie de sortie

101. Les interventions de RC, pour être efficaces, durent souvent longtemps, notamment lorsqu'elles visent des capacités institutionnelles et organisationnelles et des facteurs qui, dans l'environnement favorable, appuient ou entravent l'efficacité.

102. L'équipe d'évaluation a recensé de nombreux exemples, en particulier des PCT, dans lesquels les délais étaient trop courts pour que les capacités puissent être pérennes. Dans certains, les résultats obtenus étaient souvent bons, mais les délais impartis pour réaliser tous les objectifs étaient trop courts et certaines composantes avaient dû être abandonnées. Dans d'autres, les interactions n'étaient pas suffisantes pour consolider les acquis⁴⁵. Par exemple, le projet de décentralisation forestière au Burkina Faso⁴⁶, le *Programme pour le développement de la pêche* et le projet OFZ se sont achevés avant que tous les résultats aient pu être atteints.

⁴⁴ Amélioration des revenus des petits exploitants par l'exportation de produits tropicaux biologiques et du commerce équitable (GCP/RAF/404/GER).

⁴⁵ Appui à la préparation d'un plan de réforme institutionnelle et juridique pour la décentralisation dans le secteur forestier (TCP/BKF/2904).

⁴⁶ Appui à la préparation d'un plan de réforme institutionnelle et juridique pour la décentralisation dans le secteur forestier (TCP/BKF/2904).

103. D'où une grande frustration générale, que l'un des participants à un projet a exprimée comme suit: « *Mwatisiya m'malele mwana akungobadwa.* » (« Vous nous avez laissé tomber tout juste après la naissance de l'enfant »)⁴⁷. En clair, là où elle ne peut pas prolonger la durée de son engagement, la FAO doit impérativement coopérer avec d'autres acteurs qui peuvent continuer à « s'occuper de l'enfant ».

104. L'équipe d'évaluation a constaté que les stratégies de suivi et de sortie qui auraient permis d'atteindre des résultats durables étaient rarement prévues lors de la phase de conception des projets. Comme noté dans l'évaluation du Programme FAO/CE Sécurité alimentaire: l'information pour l'action, la FAO devrait « élaborer des stratégies de transfert valables dès le début pour assurer la pérennité des activités du programme, y compris une évaluation continue et périodique des progrès accomplis dans diverses activités de renforcement des capacités »⁴⁸.

K. Efficacité

Conclusions générales

105. En évaluant l'efficacité, l'équipe d'évaluation s'est employée à identifier quelles capacités avaient été renforcées et où. Elle a recensé quelques projets réussis dont les activités de RC avaient été efficaces et conformes aux divers domaines du mandat de la FAO et aux trois aspects du RC. L'équipe d'évaluation a été en particulier impressionnée d'une manière positive par les résultats obtenus en renforçant les capacités des:

- agriculteurs, y compris les jeunes et les éleveurs nomades dans le cadre des écoles pratiques d'agriculture, eu égard aux techniques de production et aux bonnes pratiques;
- a. responsables gouvernementaux, en matière d'interprétation et d'application des conventions internationales;
- b. organisations gouvernementales et affiliées aux gouvernements engagées dans la protection des végétaux, la sécurité sanitaire des animaux, les statistiques et la gestion des données.

106. De nombreux facteurs ont contribué à l'efficacité des interventions de RC, notamment la pertinence, le calendrier et, surtout, l'ancrage institutionnel, que la FAO a pris en compte grâce à:

- c. une planification et une évaluation des besoins adéquates;
- d. un examen approprié de l'environnement favorable, y compris les liens institutionnels et les défis;
- e. une planification et un engagement à long terme, assortis, dans la mesure possible d'un suivi approprié (grâce à une remise à niveau ou des conseils);
- f. l'utilisation de consultants nationaux bénéficiant d'un soutien important de la FAO.

107. Les sections qui suivent présentent des exemples de réalisations et de questions classées selon l'aspect prédominant. L'efficacité des activités de RC selon chaque aspect est examinée ci-dessous. Le constat qui en ressort ne devrait pas diverger de l'une des principales conclusions de l'évaluation, qui est que les efforts de RC de la FAO ont été les plus efficaces lorsque l'Organisation est intervenue à long terme, en s'appuyant sur une série de projets, et conformément aux trois aspects du RC. Son action a été positive dans les trois aspects et dans différentes situations. Elle s'est concentrée davantage sur l'individu tout en se montrant efficace, dans certains cas, dans le renforcement des capacités en matière de formulation des politiques et dans l'amélioration de l'efficacité des organisations. Cependant, de trop nombreux exemples montrent que la FAO n'a pas pris en compte d'autres aspects du RC, ce qui a eu une incidence négative sur ses interventions.

⁴⁷ Évaluation des bénéficiaires, Malawi.

⁴⁸ Programme FAO/CE Sécurité alimentaire: l'information pour l'action, 2009, 2009, page 7.

L'environnement favorable à l'élaboration de politiques

108. La FAO a beaucoup aidé les gouvernements à élaborer des politiques dans la plupart des domaines de son mandat et sa contribution à leur formulation a été très appréciée. Bien que de nombreux projets aient produit des documents de politiques utiles, l'équipe d'évaluation a été moins convaincue par le renforcement des capacités locales d'analyse, de formulation et d'exécution des politiques. La FAO a eu tendance, dans ses activités d'assistance à l'élaboration des politiques, à se concentrer plus sur les résultats que sur les processus qui assurent une appropriation locale et un renforcement durable des capacités.

109. L'équipe d'évaluation a constaté que le RC n'est pas souvent considéré comme une partie intégrante de l'assistance de la FAO à l'élaboration des politiques. Les objectifs fixés en matière de RC sont, par exemple, fréquemment absents dans les plans d'assistance à l'élaboration des politiques et les mandats des experts en la matière. Cette question a été soulevée lors d'entretiens avec des collaborateurs de la FAO au Malawi et en Éthiopie. L'équipe d'évaluation a, cependant, trouvé des exemples à Zanzibar et au Mozambique où une coopération étroite avec des contreparties a débouché sur un transfert efficace des compétences en matière d'élaboration des politiques aux responsables locaux.

Encadré 3: Influencer sur les processus institutionnels

L'engagement, appuyé par le Programme de partenariat FAO/Pays-Bas, d'intégrer des concepts de sécurité alimentaire dans des politiques agricoles nationales est un excellent exemple de ce que la FAO peut réaliser en matière de RC. Au Mozambique et à Zanzibar, les participants au projet ont soigneusement évalué le contexte, les problèmes et les possibilités. L'assistance aux politiques n'a pas uniquement consisté à effectuer des visites à court terme d'experts, elle a fait également intervenir des contreparties locales, des consultants locaux ainsi que des experts de la FAO. Le projet a contribué au renforcement des capacités de ceux qui étaient engagés dans le processus, et mesuré des résultats dépassant le cadre de ceux issus des politiques. Il a reconnu qu'il était important de mobiliser la volonté politique en tenant compte de divers facteurs humains, de renforcer le sentiment d'appropriation au niveau local et de développer les compétences générales et relationnelles du personnel participant au RC. Il a également permis d'instaurer la confiance et d'établir des relations stables en se fondant sur une approche participative ciblant des parties prenantes importantes, y compris ceux qui sont responsables de l'exécution dans les districts. Dans la mesure possible, le projet a renforcé l'assistance au suivi. Les enseignements tirés ont été présentés dans plusieurs publications et peuvent être téléchargés sous forme imprimable sur le site EasyPol de la FAO.

110. La FAO a parfois joué un rôle important dans la mise en place d'environnements favorables en renforçant la coordination entre les départements et les ministères pour définir des politiques et des programmes interdisciplinaires, sachant que diverses parties prenantes nationales, y compris des ONG, interviennent dans un secteur défini, et que les gouvernements sont engagés dans la gestion des ressources transfrontières.

111. L'équipe d'évaluation a trouvé des exemples intéressants à cet égard, notamment les suivants:

- au Kenya, où la FAO a formé des groupes de travail représentant un large éventail de parties prenantes pour élaborer une politique de sécurité alimentaire;
- en Ouganda, où la FAO a assuré la direction du pôle de la sécurité alimentaire nationale;
- au Ghana, où l'Organisation a contribué à mettre en place le forum national pour la gestion des ressources forestières, ainsi que des comités directeurs regroupant plusieurs parties prenantes dans les dix régions administratives du pays;
- en Tanzanie, où le programme conjoint de la FAO sur la création de richesses, l'emploi et l'autonomisation économique a renforcé le dialogue sur le secteur agroalimentaire entre le ministère de l'agriculture et le ministère de l'industrie et du commerce;

- dans des initiatives régionales, où la FAO a favorisé le dialogue et la formulation de politiques sur la prévention et le contrôle des maladies animales transfrontières et sur la gestion de l'eau, comme dans le bassin du Nil et la rivière Kagera, affluent du lac Victoria et d'autres.

112. Mais l'équipe d'évaluation a aussi recensé de nombreux exemples montrant que la FAO n'avait pas saisi l'occasion de jouer un rôle de facilitation et de coordination, principalement à cause d'un manque de ressources humaines dans le pays et, dans certains cas, d'une planification et d'une conception médiocres.

113. La FAO a contribué d'une manière très efficace au renforcement des capacités des responsables gouvernementaux à comprendre et à appliquer des cadres réglementaires internationaux⁴⁹ tels que la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), le Traité international sur les ressources phytogénétiques, le Codex Alimentarius, et des conventions internationales appartenant aux secteurs des pêches et des forêts. La plupart des interlocuteurs concernés rencontrés lors des visites de pays ont indiqué qu'ils avaient beaucoup apprécié les activités de la FAO dans ce domaine. Beaucoup ont déclaré que la FAO les avait aidés à participer aux forums internationaux, ce qui leur avait donné confiance dans leurs capacités à négocier et accru leur sensibilisation aux questions internationales intéressant leurs pays. Ils ont ajouté que la pratique des échanges internationaux et régionaux les avait aidés à légitimer les instruments internationaux et qu'elle s'était avérée un terrain fertile pour le plaidoyer et le soutien gouvernemental.

114. L'encadré 4 est un exemple clair de la manière dont les activités conçues pour instaurer un environnement favorable ont débouché sur des réalisations réussies en matière de RC.

Encadré 4: Potentiel de RC des cadres réglementaires: l'exemple du Code de conduite pour une pêche responsable

« Les informations obtenues dans le domaine d'activités prioritaire des pêches indiquent une sensibilisation forte et croissante au niveau national à la valeur et à l'utilité de droit international non contraignant. D'un côté **la nature internationale du processus d'élaboration du droit non contraignant a permis aux pays d'obtenir collectivement des résultats pour lesquels ils auraient eu à lutter individuellement** (comme la mise en œuvre pratique des éléments concernant les pêches de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ou des engagements de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poisson). Leur expérience en matière d'**élaboration et d'usage du droit international non contraignant a aidé les responsables des pêches nationales à se familiariser avec un corpus terminologique et des concepts uniques**. En effet, quels que soient la langue ou le dialecte parlé, tout le monde parle de « pêches ». Enfin, le droit non contraignant permet l'élaboration d'autres instruments de droit non contraignant. Par exemple, les problèmes des pêches artisanales sont identiques dans le monde entier. **Grâce aux liens établis en négociant et en utilisant le Code de conduite pour une pêche responsable et d'autres instruments internationaux non contraignants, de nombreux pays peuvent conclure des partenariats pour trouver les moyens de faire face à cette préoccupation commune** »⁵⁰.

Organisations

115. La plupart des activités de RC de la FAO ne visaient pas les organisations. Cela étant, une grande partie de celles, en particulier les plus efficaces, que les membres de l'équipe d'évaluation ont examinées dans les pays visités concernaient les capacités renforcées des organisations locales, nationales et régionales, principalement dans le secteur public. Ce renforcement était dû à

⁴⁹ La plupart des programmes de la FAO liés à ces cadres internationaux comprennent des activités de renforcement des capacités visant généralement deux aspects: (i) accroître la participation active aux négociations et débats régionaux et internationaux et (ii) renforcer les capacités des pays à se conformer aux cadres réglementaires et à les mettre en œuvre.

⁵⁰ Extrait de: l'Évaluation de l'objectif stratégique B1 de la FAO, page 24.

des restructurations organisationnelles, à l'introduction de systèmes de gestion de données, à la fourniture d'équipements et d'outils (par exemple dans les laboratoires nationaux⁵¹), à la formation et à d'autres interventions.

116. Parmi les exemples les plus réussis que l'équipe d'évaluation a pu examiner figuraient:

a) les Organisations gouvernementales

- Assistance à la restructuration du ministère de l'agriculture du Kenya et formation des unités d'élaboration des politiques et de l'agroalimentaire. Cette assistance a été fournie dans le cadre d'une coopération avec l'Institut kenyan pour les politiques, la recherche et l'analyse (KIPRA), ce qui a contribué à renforcer les capacités locales, à mieux cibler les interventions et à assurer la pérennité de leurs résultats.
- Introduction de nouveaux outils et techniques pour collecter et analyser des données au Burkina Faso, au Niger, en Ouganda et en Tanzanie, notamment dans le cadre de l'organisation du recensement national. En Ouganda, l'introduction de CountryStat est également à noter.
- Établissement des services d'inspection phytosanitaire (KEPHIS) en tant que centre d'excellence. KEPHIS est désormais une organisation autonome et active qui fournit des services aux secteurs public et privé et à la région (voir encadré 5).
- Soutien à l'initiative du bassin du Nil, à laquelle participent les gouvernements de neuf pays riverains et un large éventail de donateurs internationaux. Ce soutien comprenait l'élaboration de produits d'information associant des données techniques sur les ressources hydriques et leur utilisation à des données relatives à l'environnement, à la situation socio-économique et au contexte démographique, l'ensemble de ces données étant exploitées au moyen d'un système d'information géographique (SIG).
- Soutien à long terme et fourniture d'avis à l'Organisation des pêches du lac Victoria concernant la rédaction d'un plan d'action régional et l'harmonisation des outils de collecte de données;
- Assistance à long terme au *Comité permanent inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel* (CILSS) dans le domaine de la sécurité alimentaire et des systèmes d'information et d'alerte rapide pour lequel l'organisation est désormais une référence dans la région.

Encadré 5: Renforcement des capacités organisationnelles: l'exemple de KEPHIS

La FAO a toujours apporté un soutien appuyé et constant à KEPHIS et continue à entretenir des liens étroits avec cette organisation. KEPHIS est devenu un centre d'excellence dans la région. Grâce à l'assistance de la FAO en matière de formation des instructeurs et d'élaboration de manuels, l'Institut possède désormais une masse critique de collaborateurs, maintient des liens étroits avec les ministères et d'autres parties prenantes, intervient régionalement et internationalement dans le domaine de la sécurité sanitaire des plantes, assure le contrôle des résidus de pesticides et définit des normes. Les chercheurs de cette organisation, qui ont un point de contact à la FAO, peuvent bénéficier directement d'une assistance et de conseils. La FAO a apporté un soutien important à KEPHIS pour réviser la législation, élaborer de nouvelles lois, obtenir des fonds pour la recherche et orienter le débat national sur les organismes génétiquement modifiés (OGM). La FAO a fourni une formation à quatre institutions gouvernementales concernées par la réglementation sur les OGM et le suivi des mesures et des réglementations relatives à la biosécurité. Elle a aussi contribué à équiper un laboratoire pour identifier la présence d'OGM dans des produits importés.

⁵¹ L'équipe d'évaluation a pris connaissance de nombreux exemples d'interventions réussies en matière de renforcement de capacités dans le domaine de la santé animale, y compris l'établissement de laboratoires nationaux pour la prévention et la maîtrise des maladies animales transfrontières à Sebeta (Éthiopie). Pour de plus amples détails, se référer à la Deuxième évaluation en temps réel des travaux de la FAO sur la grippe aviaire hautement pathogène.

b) les Organisations non gouvernementales et du secteur privé

- Renforcement des capacités de gestion de la production et de l'organisation de la coopérative laitière de Tuluga, au Kenya⁵² ainsi que de ses capacités de gouvernance et de cohésion sociale, par le développement et l'utilisation d'un logiciel libre de gestion des processus administratifs et financiers pour les organisations de producteurs. Ce renforcement a permis d'augmenter l'efficacité des systèmes de paiement, d'obtenir des rendements laitiers et des revenus plus élevés et d'accroître le nombre des membres de la coopérative;
- Renforcement des capacités du *Réseau des organisations paysannes et de producteurs agricoles de l'Afrique de l'Ouest* (ROPPA) au Burkina Faso, axé sur la formation à des questions diverses liées à l'agriculture, le soutien à la mise en place de groupements de nouveaux prestataires de services et de producteurs, et le resserrement des liens entre les organisations membres et leurs partenaires;
- D'autres interventions, moins importantes, à l'appui d'organisations et de coopératives d'agriculteurs nationales/régionales comme au Ghana, au Kenya et en Ouganda, et de la Fédération des agriculteurs d'Afrique de l'Est. La FAO a contribué avec succès au développement des compétences en matière de plaidoyer et de gestion et favorisé la participation des agriculteurs aux forums internationaux;
- Soutien à quelques unités agroalimentaires privées, par exemple la société Weija Agriculture Development Ltd au Ghana et à des groupements d'agriculteurs comme les *Productrices de beurre de karité au Burkina Faso*. La FAO a renforcé leurs capacités d'échanges et de commercialisation, y compris des éléments de gestion organisationnelle.

117. En général, les évaluateurs ont estimé que le soutien de la FAO aux organisations nationales de producteurs et de distribution était limité et que l'Organisation pourrait coopérer plus activement avec ces organisations pour exécuter des projets, ce qui créerait des effets multiplicateurs au niveau des communautés. Ils ont rendu visite à des organisations de producteurs dynamiques⁵³ qui ont des liens étroits en milieu rural et font la promotion des politiques et des services favorables aux agriculteurs. Certaines semblent bien placées pour contribuer à la généralisation des projets pilotes réussis, mais la plupart doivent bénéficier d'un renforcement des capacités et d'un appui technique supplémentaires pendant le processus d'exécution pour y parvenir. Les bureaux de pays de la FAO n'ont pas semblé avoir des liens très étroits avec des organisations non gouvernementales. Ils disposent de capacités limitées pour intervenir, même au niveau gouvernemental, qui est pourtant le point d'entrée de la FAO.

Individus

118. Comme souligné dans l'aperçu, la plupart des projets de RC de la FAO visent à renforcer les capacités des individus, notamment les agents et fonctionnaires publics et/ou les agriculteurs et les groupements d'agriculteurs. L'équipe d'évaluation a constaté que la formation technique conçue pour transférer des technologies et promouvoir de bonnes pratiques agricoles était pertinente et dispensée avec efficacité.

119. Les évaluateurs ont considéré que l'approche des écoles pratiques d'agriculture avait été la plus efficace pour transférer des technologies et former des groupes. Cette approche a été reconnue par de nombreux acteurs comme une bonne pratique et elle a été appliquée dans de nombreux pays.

⁵² Informatisation des coopératives agricoles et des nouvelles associations de producteurs au Kenya (TCP/KEN/2907). Pour de plus amples détails, se reporter à l'Annexe 10 – Évaluation des bénéficiaires et sourceforge.net/projects/coopworks.

⁵³ Par exemple l'Association des pêcheurs et des agriculteurs primés au Ghana, la Fédération nationale des agriculteurs en Ouganda, la Fédération nationale des producteurs agricoles au Kenya et la Fédération des associations des exportateurs guinéens.

120. Cette approche est appliquée avec succès dans les programmes de redressement grâce à l'action de jeunes agriculteurs dans le cadre des écoles pratiques d'agriculture et d'apprentissage à la vie au Malawi, en Ouganda, au Mozambique, au Soudan et, plus récemment, des communautés agropastorales des régions septentrionales semi-arides du Kenya et de l'Éthiopie. En Ouganda, les écoles pratiques d'agriculture ont aussi contribué à répondre rapidement et efficacement à une flambée épidémique d'une maladie des plantes (voir encadré 6).

Encadré 6: Renforcement des capacités de réponse aux situations d'urgence

La fusariose de la banane, apparue dans les années 90, est une maladie redoutable du produit de base de nombreux Ougandais et pour laquelle il n'existe pas de solution immédiate. Une équipe composée de spécialistes de l'Organisation nationale de la recherche agronomique (ONRA), en collaboration avec la FAO et des chercheurs internationaux, a élaboré un programme de lutte efficace et pratique. Le défi à relever était de former des agents de vulgarisation et des agriculteurs à cette nouvelle technologie. La FAO et les spécialistes de l'ONRA ont utilisé des écoles pratiques d'agriculture pour diffuser des informations et promouvoir l'adoption de nouvelles méthodes de lutte. Actuellement, la fusariose de la banane a été réduite à un problème d'une dimension gérable, et les nouvelles méthodes de lutte sont largement comprises, adoptées et utilisées. Il s'agit d'un exemple marquant d'un renforcement des capacités et d'un partenariat réussis.

121. Les parties prenantes ont apprécié les initiatives de la FAO en faveur de l'agriculture de conservation fondées sur l'utilisation des écoles pratiques d'agriculture en Tanzanie, au Kenya et au Zimbabwe. Un projet au Burkina Faso, qui prévoyait l'usage de pratiques innovantes telles que les haies vives, les légumes indigènes et l'ensilage, a créé des revenus supplémentaires. Douze chambres régionales d'agriculture et des membres de la *Confédération paysanne du Faso* s'emploient actuellement à généraliser le projet en coopération avec d'autres partenaires nationaux et internationaux, dont des instituts de recherche comme le Centre mondial d'agroforesterie, le Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement agricoles (CORAF), L'Alliance pour une révolution verte en Afrique et le Forum pour la recherche agricole en Afrique.

122. Les évaluateurs ont pris note de plusieurs initiatives axées sur la transformation et la commercialisation des produits agricoles et visant à connecter les agriculteurs et les producteurs aux marchés en tenant compte de l'ensemble de la chaîne de valeur. Ces initiatives, citées dans les études de cas des pays, étaient concrétisées dans les projets suivants:

- le projet de sériculture et de développement de la transformation de la soie au Ghana⁵⁴, qui a permis à des petits exploitants agricoles d'acquérir des compétences et des méthodes nouvelles dans le domaine de la production des cocons, et aux industriels de la soie dans les domaines de la production de soie brute, du fil et du tissu de soie. Le projet a aussi établi des liens avec les marchés de la soie locaux et nationaux;
- les projets régionaux de culture biologique et de commerce équitable au Ghana et au Burkina Faso,⁵⁵ qui ont permis de former des petits producteurs aux techniques de récolte et d'inspection pour l'agriculture biologique et le commerce équitable, et ont favorisé les partenariats entre les groupements d'agriculteurs et les importateurs;
- le projet pilote de Réseau des connaissances rurales pour l'Afrique de l'Est⁵⁶, qui a facilité l'ouverture des marchés aux entreprises et mis en place des réseaux et des plateformes d'apprentissage pour l'accompagner.

⁵⁴ TCP/GHA/2902.

⁵⁵ Amélioration des revenus des petits exploitants par l'exportation de produits tropicaux biologiques et du commerce équitable (GCP/RAF/404/GER).

⁵⁶ GCP/RAF/401/IFA.

123. Malgré ces résultats encourageants, les évaluateurs ont estimé que les secteurs de la transformation et de la distribution ne semblaient pas prioritaires et manquaient de ressources. La plupart des documents présentant les politiques nationales et beaucoup d'interlocuteurs ont souligné qu'il était important que la FAO tienne compte de tous les aspects de la chaîne de valeur⁵⁷. La demande d'assistance était forte en Afrique selon l'expert technique du Bureau sous-régional pour l'Afrique orientale.

124. Les évaluateurs ont interrogé de nombreuses personnes, y compris des personnes déplacées à l'intérieur du territoire et principalement préoccupées par la sécurité alimentaire et la nutrition. Toutes ces personnes ont exprimé leur satisfaction quant aux efforts de la FAO pour connecter les agriculteurs aux marchés. L'équipe d'évaluation a noté des exemples de réussites, comme la vente de la patate douce dans le sud du Soudan et celle de jeunes animaux en Ouganda.

125. Les évaluations de bénéficiaires montrent clairement que les agriculteurs considèrent que l'acquisition ou le renforcement de compétences en matière de finance, de gestion et de commerce ainsi que des compétences générales qui leur sont liées avaient amélioré leur existence. Ces évaluations soulignent l'importance, pour l'efficacité, de compétences relationnelles telles que l'assurance, l'aptitude à la négociation, l'esprit d'équipe et la confiance.

126. Il est indéniable que de nombreux projets de RC conduits par la FAO en Afrique ont renforcé les capacités d'individus. Cependant, les évaluateurs ont constaté que la plupart des réalisations en la matière étaient d'une portée limitée, qu'elles manquaient souvent de la masse critique nécessaire pour impulser un changement important et qu'elles n'étaient pas généralisées. Lorsque la FAO a pu renforcer les institutions locales, faciliter leur accès aux ressources et reproduire largement cette expérience, comme dans le cas d'un certain nombre de projets concernant les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, les projets ont souvent été plus efficaces et leur impact plus durable. Cela n'a malheureusement pas été le cas dans la majorité des interventions de RC de la FAO. Même dans le cas des écoles pratiques d'agriculture, l'une des interventions de RC les plus efficaces de la FAO, l'équipe d'évaluation a constaté que certains groupes et réseaux d'agriculteurs s'étaient dissous au terme du projet.

L. Impact

Conclusions générales

127. Les acteurs du développement reconnaissent généralement qu'il est difficile d'évaluer l'impact des programmes, notamment ceux qui sont axés sur le renforcement des capacités. L'impact ne peut être évalué que lorsque les programmes sont terminés depuis longtemps, et l'évaluation est extrêmement difficile à réaliser parce qu'il existe de nombreux facteurs qui interviennent en dehors des programmes eux-mêmes. Par ailleurs, des recherches récentes sur l'évaluation du RC soulignent les difficultés associées à l'affectation d'un impact à des interventions spécifiques et suggèrent que les organismes de développement devraient mettre l'accent sur les processus et inclure des mesures de l'engagement et des résultats⁵⁸. Ce qui doit être pris en considération est la mesure à laquelle les capacités d'un individu, d'une organisation et de la société ont été renforcées pour contribuer plus efficacement et durablement aux moyens d'existence et à l'amélioration de la sécurité alimentaire. Dans le monde en développement, ces capacités comprennent la capacité de participer à des débats, à mobiliser des ressources et à établir des partenariats avec des organismes de développement au lieu d'en être les clients.

128. De nombreux rapports d'évaluation inclus dans la méta-synthèse illustrent la difficulté d'évaluer les impacts. La plupart des projets ne comprenaient pas d'évaluations des besoins de capacités et peu incorporaient des données ou des indicateurs de référence pertinents pour évaluer les résultats. Lorsque l'impact était évalué, il était en général corrélé positivement avec des

⁵⁷ Voir Annexe 10, rapports de pays.

⁵⁸ Morgan, P. (2006). *The Concept of Capacity* – Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

bonnes pratiques, comme l'intégration du RC dans la phase de planification, l'adoption de mesures pour assurer la pérennité et l'établissement de partenariats fructueux.

129. Pendant leurs visites de terrain, les membres de l'équipe d'évaluation ont noté des exemples d'impact positifs des activités de RC pour les individus, notamment les écoles pratiques d'agriculture, les initiatives pour une agriculture de conservation, les réseaux d'informations rurales reliant les agriculteurs aux marchés, et un projet centré sur l'informatisation d'une coopérative laitière au Kenya.

130. Les études de cas confirment l'une des conclusions de l'évaluation du Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche⁵⁹, selon laquelle l'impact le plus visible des activités de RC a été l'accroissement de la production et des revenus pour les bénéficiaires primaires. Par exemple, l'établissement d'écoles pratiques d'agriculture dans le *Programme sous-régional de formation participative en gestion intégrée de la production et des déprédateurs* (GIPD)⁶⁰ au Burkina Faso a débouché sur une augmentation de la production vivrière de 20 à 200 pour cent⁶¹. De même, au Ghana, l'introduction de techniques pour protéger les cultures contre les dégâts causés par les éléphants a contribué à augmenter la production agricole de 70 pour cent et à tirer de nouveaux revenus de la commercialisation du piment fort, qui éloigne les animaux⁶².

Encadré 7: Impact des activités de RC de la FAO - Exemple d'un projet en Ouganda

Je n'avais jamais su que je pouvais utiliser les petits espaces dont je dispose à domicile pour cultiver des légumes. Grâce à la formation dispensée par le CESVI/FAO, les déjections de mes poulets, chèvres et vaches ne seront plus éliminées car elles serviront dorénavant à fertiliser les légumes que je cultiverai dans les micro-jardins. Je n'aurai quasiment plus besoin d'aller au marché pour acheter des oignons, des tomates, des choux et des aubergines, car je sais que je peux conserver un petit jardin humide ici qu'il pleuve ou non, puisqu'il peut être arrosé.

Aldo, 60 ans, fermier ougandais, bénéficiaire du Programme de soutien aux moyens d'existence des éleveurs nomades et des agropastoralistes dans la région de Karamoja

131. Les rapports sur l'approche participative et la gestion de terroirs provenant de l'Afrique de l'Ouest illustrent l'impact positif du soutien au renforcement des capacités:

« Chaque projet, comme assigné, a contribué à solidifier les différents échelons de regroupement et de concertation des OP ou des ONG, à asseoir leur structure, à affiner leur vision d'action et à effectuer la jonction entre les différents maillons de la chaîne de défense de leurs intérêts et d'insertion dans le tissu économique et social⁶³. »

132. Malgré des bons résultats en général, certaines écoles pratiques d'agriculture ont eu moins d'impact que prévu parce qu'elles ne disposaient pas de liens avec les systèmes d'appui locaux et qu'elles manquaient d'accès à des réseaux et de suivi. Les évaluations des bénéficiaires ont confirmé ce constat, soulignant que ceux qui conçoivent et mettent en œuvre ce type de projet

⁵⁹ « Il a été constaté que les interventions menées dans le cadre du Programme pour des moyens d'existence durables dans la pêche avaient eu une incidence sur les communautés locales ciblées (par exemple les organisations locales) et sur de nombreux individus de ces communautés. C'est incontestablement à ce niveau que ce programme a eu l'impact le plus visible sur les bénéficiaires en premier ressort. »

⁶⁰ GCP/RAF/009/NET.

⁶¹ Données empruntées à l'Évaluation des bénéficiaires (voir Annexe 10).

⁶² Moyens d'existence et sécurité alimentaire des agriculteurs dans la zone protégée de Kakum (TCP/GHA/2905).

⁶³ Évaluation tripartite de l'axe thématique « Approche participative et gestion de terroirs » du Programme de coopération FAO-Belgique pour la période 2004-2007, page 37.

devraient mettre un accent accru sur la généralisation des approches réussies, renforcer les liens et s'efforcer de mieux comprendre les contextes des pays⁶⁴.

133. Dans le domaine du renforcement organisationnel, plusieurs exemples montrent que la FAO a contribué à l'établissement de centres d'excellence nationaux, durables, tels que KEPHIS au Kenya et le laboratoire vétérinaire de Sebeta (Éthiopie). L'Organisation des pêches du Lac Victoria est un exemple de contribution réussie de la FAO à la mise en place d'une organisation régionale pérenne.

134. Le bilan de la FAO concernant l'élaboration des politiques est également mitigé. Certes, son aide a permis aux pays d'adopter de nouvelles politiques agricoles ou d'adapter des anciennes, mais l'équipe d'évaluation n'a pas pu vraiment constater que ces politiques avaient été mises en œuvre. Parmi les exceptions notables figurent les activités de la FAO concernant le Codex Alimentarius, la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et certains accords internationaux visant les forêts et les pêches. Lorsqu'elle a pu trouver les preuves d'un impact quelconque, l'équipe d'évaluation a trouvé également d'autres éléments, à savoir une formation récurrente, du long terme, des évaluations des besoins fiables et un suivi important.

M. Pérennité et suivi des activités de renforcement des capacités

Conclusions générales

135. La pérennité commence par des processus rigoureux de conception et de mise en œuvre intégrant un grand nombre des pratiques efficaces exposées précédemment. L'équipe d'évaluation a estimé que les projets de la FAO en Afrique n'étaient ancrés dans le long terme. Elle a noté en effet une absence de vision d'après projet dans la conception des interventions de RC, une tendance à privilégier le court terme, des projets axés sur les résultats et un manque de motivation du personnel de la FAO, des consultants et des partenaires d'exécution influant négativement sur la pérennité. La méta-évaluation a montré que la pérennité obtenait une note faible (voir Figure 3) et demeurait l'un des problèmes les plus épineux liés aux interventions de RC de la FAO.

136. Comme mentionné dans les précédentes sections, les projets sont rarement exécutés dans le cadre d'une approche à long terme. Ils tiennent peu compte par ailleurs des trois aspects du RC et du fait que celui-ci est un processus itératif qui exige un ajustement et un suivi constants. Les interventions les plus réussies et les plus durables étaient celles qui fournissaient: un appui interdisciplinaire concernant les trois aspects du RC; des liens permanents aux compétences de la FAO et un accès à celles-ci; et des activités ancrées dans des institutions locales ou nationales.

Long terme, suivi et engagement continu

137. Le renforcement des capacités est un processus et peut rarement être réalisé dans le cadre ou les délais d'un seul projet. Les études de cas des pays et de nombreuses évaluations, y compris celles des activités de la FAO dans le domaine de la statistique, montrent l'importance d'une approche à long terme et d'un engagement permanent pour le RC. La pérennité des projets de renforcement des capacités est menacée lorsque le suivi est limité. Compte tenu des périodes de gestation plus longues associées aux activités de RC, telles qu'un recensement agricole, le délai court des projets de PCT limite leur pérennité. L'auto-évaluation a également permis d'observer que la durée d'un projet avait une incidence sur sa pérennité et que la question des résultats demeurait importante dans beaucoup de pays⁶⁵.

⁶⁴ Extrait du rapport de pays du Malawi, que l'équipe d'évaluation a estimé en grande partie valable dans d'autres pays de la région.

⁶⁵ Auto-évaluation des activités de la FAO dans les services de soutien technique aux États membres et au Programme de terrain (Entité de programme 222S1) et Initiative FAO/Banque mondiale/USDA pour les statistiques agricoles en Afrique (Entité de programme 222A2), 2006, page 13.

Encadré 8: Points de vue des bénéficiaires sur la pérennité

On peut comparer les projets de ce type à un mariage. Quand on se marie, on ne se connaît jamais très bien, mais avec le temps, on finit par se comprendre. Dans ce projet, c'est un peu pareil. Au moment où nous pensions l'avoir compris, vous nous dites que vous vous en allez. Et vous nous laissez en plan et complètement déboussolés!

Agriculteur au Malawi⁶⁶

Il est très probable que la moitié de nos agriculteurs retourneront à leurs anciennes pratiques... Il faut trois saisons de culture, or les projets ont besoin de temps, pour être introduits, exécutés, interrompus progressivement et clôturés.

Agriculteur en Tanzanie⁶⁷

138. La méta-évaluation a montré que la formation manquait généralement d'un suivi et d'un encadrement adéquats pour s'assurer que les compétences et les connaissances nouvellement acquises étaient appliquées dans les tâches assignées et débouchaient sur une amélioration des résultats individuels et organisationnels. Elle a constaté qu'un engagement et un suivi continus étaient essentiels pour résoudre les problèmes d'ordre institutionnel, y compris ceux liés au mandat, aux mesures incitatives et aux réglementations. L'évaluation à mi-parcours d'un programme de renforcement des capacités institutionnelles au Soudan confirme ces conclusions:

« ... La formation des individus devrait être liée à des résultats particuliers et des objectifs de performance dans leurs ministères respectifs, une attention devrait être accordée au soutien du suivi et à l'encadrement, et un suivi plus étroit de l'impact des investissements dans la formation devrait être assuré ... Un grand nombre de collaborateurs en ont été bénéficiaires, mais il faut un suivi complémentaire pour traiter les questions organisationnelles et institutionnelles et fournir un soutien sur le lieu de travail afin que ceux qui ont été formés puissent appliquer leurs compétences⁶⁸ ».

139. La plupart des activités de RC de la FAO s'inscrivent dans le cadre de projets. L'Organisation n'a pas en effet de capacités suffisantes pour intervenir en dehors des projets. Lorsqu'elle a noté l'existence d'un suivi d'après projet, l'équipe d'évaluation a constaté qu'il était dû fréquemment à un engagement personnel des collaborateurs de la FAO, qui étaient souvent obligés d'utiliser des ressources d'autres projets. Des exemples prouvent cependant que la FAO s'est engagée d'une manière cohérente dans des projets pluriannuels visant à renforcer des organisations régionales et nationales telles que l'Organisation des pêches du Lac Victoria, le Bureau de la statistique en Tanzanie et KEPHIS. Lorsque cela s'est produit, l'équipe d'évaluation a constaté une nette amélioration du fonctionnement de ces organisations, une confiance accrue et, dans certains cas, une capacité à fournir des services à d'autres pays africains.

⁶⁶ Rapport d'évaluation des bénéficiaires – Malawi – Projet de développement des petites industries en vue d'améliorer la sécurité alimentaire et d'assurer des moyens d'existence durables (GCPS/MLW/030/NOR)- Agriculteur, section de Chilembwe, Zone de planification de la vulgarisation de Mpilisi (EPA).

⁶⁷ Rapport d'évaluation des bénéficiaires – Tanzanie: Une réponse conjointe des Nations Unies pour le nord-ouest de la Tanzanie (UNTS/URT/002/HSF) – Bénéficiaire d'un programme d'écoles pratiques d'agriculture.

⁶⁸ Renforcement des capacités institutionnelles au Soudan: « Information pour l'action » sur la sécurité alimentaire (SIFSIA) – OSRO/SUD/620/MUL/EC – Évaluation à mi-parcours du programme SIFSIA – juin 2009, page 14.

Institutionnalisation des résultats et des processus

140. L'équipe d'évaluation a pu observer une pérennité des projets lorsque leurs concepteurs avaient prévu des stratégies de sortie, fait participer les parties prenantes très en amont et incité les institutions à s'engager. Développer les compétences d'individus ou de groupes ne conduira pas nécessairement à des résultats durables si elles ne sont pas employées dans des organisations qui s'adaptent au changement et si leur utilisation n'est pas encouragée. La plupart des interventions de RC qui ont réussi se sont appuyées sur des liens avec des institutions locales ou nationales qui ont su fournir un soutien permanent et mobiliser les énergies en faveur d'un changement continu. Des exemples remarquables de partenariat entre des institutions gouvernementales, des organisations de la société civile et le secteur privé ont été identifiés, notamment:

- le projet de coopérative laitière de Tulaga, au Kenya⁶⁹, dans lequel une société de logiciel et de téléphonie mobile est intervenue pour améliorer les services bancaires. Les sociétés participantes ont continué à fournir un soutien après la fin du projet;
- les unités de gestion des plages du Lac Victoria, qui ont été étroitement liées à l'Organisation des pêches du lac Victoria et lui ont fourni un soutien permanent. On notera que l'organisation doit s'efforcer de mobiliser d'autres ressources pour fournir un appui technique.

141. Les évaluateurs ont constaté que la plupart de ces partenariats étaient une première étape efficace mais que peu d'entre eux avaient été suffisamment institutionnalisés. La FAO doit donc s'assurer que les résultats et les processus de RC sont ancrés dans des institutions qui ont la capacité de fournir un soutien et de reproduire les expériences réussies.

Renforcer les capacités au niveau local/décentralisé

142. L'accent mis sur la décentralisation de la mise en œuvre impose de combler d'urgence les lacunes capacitaires au niveau local. L'équipe d'évaluation a noté un manque de capacités et une faiblesse des liens institutionnels au niveau local dans les pays visités. Les nombreux projets de terrain ont permis de former des groupes d'agriculteurs, mais nombre d'entre eux restent d'autant plus vulnérables qu'il n'existe pas de programmes pour renforcer les autorités gouvernementales locales chargées de leur fournir des services. L'équipe d'évaluation a relevé les nombreuses demandes de RC des institutions locales, notamment en ce qui concernait les systèmes de gestion et le développement de compétences générales et relationnelles. Ces demandes visaient surtout des initiatives locales complexes comme les partenariats public-privé.

143. Le renforcement des capacités locales de gestion d'informations, d'élaboration et de mise en œuvre des politiques joue un rôle déterminant dans la pérennité des interventions de la FAO au niveau local. Si les remontées d'informations sont médiocres à ce niveau et si les capacités sont insuffisantes pour mettre en œuvre les politiques, il est peu probable que les projets et programmes puissent avoir un impact durable au niveau national. L'équipe d'évaluation n'a trouvé que peu d'exemples d'un effet de « retombée » au niveau du district résultant d'initiatives de la FAO lancées au niveau national en matière d'élaboration de politiques et d'informations. Les travaux de la FAO sur la politique de sécurité alimentaire au Mozambique et à Zanzibar étaient à cet égard des exceptions notables.

Encourager la mise en place de réseaux

144. Les évaluateurs ont noté que la plupart des projets durables examinés étaient ceux qui étaient liés en permanence à des réseaux favorisant le développement et la remise à niveau au plan professionnel. Certains projets de terrain ont contribué à former des groupes d'agriculteurs, à diversifier les cultures et à améliorer la commercialisation, mais ces gains étaient souvent limités,

⁶⁹ Informatisation des coopératives agricoles et des nouvelles de producteurs au Kenya (TCP/KEN/2907); des problèmes ont été notés concernant le peu de suivi assuré par le ministère des coopératives, ce qui a limité le potentiel de généralisation du projet.

sauf lorsque les groupes avaient eu un accès permanent à des services et à un soutien. La FAO n'a pas beaucoup contribué aux efforts déployés par les agriculteurs pour obtenir des services et n'a prévu que quelques mesures incitatives pour assurer la pérennité.

145. En revanche, les efforts de la FAO pour faciliter la participation des Africains à des tribunes nationales et internationales, à des ateliers et à d'autres formes d'échange pour améliorer leurs connaissances et leur donner confiance ont joué un rôle important dans le renforcement des capacités. De nombreux bénéficiaires ont souligné que la FAO les avait rendus plus confiants en eux-mêmes et qu'elle avait durablement renforcé leurs compétences en matière de négociation, de communication et d'échange d'idées. Cette ouverture vers l'extérieur a aidé certaines personnes à exercer une influence sur l'environnement favorable informel. Cela a été évident, par exemple dans l'Initiative pour le bassin du Nil et dans les interventions en faveur de la protection des plantes qui ont eu lieu dans les pays examinés cités précédemment.

Inciter les gouvernements à s'engager

146. La pérennité des projets dépend souvent de l'engagement du gouvernement bénéficiaire à assurer un suivi et à fournir des ressources suffisantes. Les visites de l'équipe d'évaluation ont montré qu'il fallait que les responsables gouvernementaux puissent disposer de capacités renforcées pour mobiliser les ressources nécessaires à la généralisation des expériences réussies et à leur suivi.

147. Cependant, l'équipe d'évaluation a estimé que les interventions de la FAO en Afrique n'accordaient pas l'attention et les ressources suffisantes pour renforcer la volonté politique nécessaire à l'impulsion et au maintien d'une dynamique de changement. Il faut un engagement plus actif des représentants de la FAO auprès des gouvernements, de la société civile et du secteur privé pour mettre en place l'environnement favorable requis, ce qui comprend la motivation, des mesures d'incitation et une volonté d'élargir les capacités durables lorsqu'elles sont renforcées.

N. Égalité hommes-femmes

148. Des efforts importants sont requis pour: intégrer efficacement l'égalité hommes-femmes dans les projets agricoles; traiter les nombreuses causes sexospécifiques profondes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire; et s'assurer que l'analyse sexospécifique joue un rôle déterminant dans le processus de décision en matière de politiques. À son siège, la FAO a pris des mesures pour donner une place plus prépondérante à l'égalité hommes-femmes dans ses stratégies. Ainsi, les Plans d'action parité hommes-femmes et développement pour les périodes 2002-2007 et 2008-2013 reconnaissent l'importance de promouvoir l'égalité entre les sexes. L'inclusion d'un objectif sexospécifique⁷⁰ dans les onze objectifs stratégiques de la FAO peut favoriser l'intégration de la parité hommes-femmes. La Division de la parité, de l'équité et de l'emploi a récemment élaboré un guide pour intégrer la dimension de genre dans le nouveau cadre stratégique de la FAO⁷¹. On notera que l'Afrique est une priorité des interventions de cette division en la matière car le continent africain représente trente-sept des cinquante premiers pays qu'elle cible. Par ailleurs, en s'appuyant sur le Bureau régional de la FAO pour l'Afrique, la Division a aidé les ministères de l'agriculture dans certains pays africains à élaborer une politique stratégique sectorielle favorisant la parité hommes-femmes et le développement agricole, ainsi que des documents de planification donnant suite à la Conférence de Pékin sur les femmes de 1995.

⁷⁰ Égalité des sexes dans l'accès aux ressources, aux biens, aux services et à la prise de décision dans les zones rurales.

⁷¹ La parité hommes-femmes dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, FAO, 2009.

Conclusions générales

149. Les activités de la FAO de renforcement des capacités relatives à la parité hommes-femmes en Afrique sont menées principalement par le biais: i) de projets de terrain spécifiques qui traitent de questions de genre; ii) d'un soutien aux instituts nationaux de la statistique concernant la collecte et l'analyse de statistiques ventilées par sexe; iii) de l'intégration de préoccupations sexospécifiques dans les politiques de gestion de l'eau et des terres dans les pays lusophones; et iv) de la diffusion d'informations et de la formation au renforcement des capacités fondées sur des outils d'analyse du genre par le Programme d'analyse socioéconomique et d'étude de la parité homme-femme (SEAGA). En outre, le projet LinKS sur le genre, la biodiversité et les systèmes de savoir locaux pour la sécurité alimentaire (LinKS) et l'initiative Dimitra ont contribué, selon les aspects « individuel » et « environnement institutionnel favorable », au renforcement des capacités des responsables gouvernementaux et des populations rurales dans le domaine de la parité hommes-femmes. Des activités de renforcement des capacités ont été aussi organisées en Afrique (et en Asie) dans le cadre du projet d'analyse du genre dans la gestion paysanne de l'eau, à l'appui du Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA).

150. La plupart des collaborateurs interrogés par les membres de l'équipe d'évaluation ont semblé admettre la nécessité de prendre en compte la dimension sexospécifique de leurs activités. Quelques initiatives sur le terrain, notamment dans les projets d'écoles pratiques d'agriculture, ont essayé d'intégrer cette dimension dans leurs composantes. Mais, pour l'essentiel, les concepteurs des projets de RC en Afrique ne prêtent qu'une attention limitée à cet aspect et ne comprennent pas pleinement les aspects sexospécifiques des interventions.⁷² Les questions se rapportant au genre n'ont pas obtenu de résultats satisfaisants dans un grand nombre d'évaluations analysées dans le cadre de la méta-synthèse. Les évaluations des bénéficiaires et les entretiens que l'équipe d'évaluation a conduits sur le terrain ont confirmé que l'égalité des sexes et son rôle important pour le développement de l'Afrique étaient compris de manière très superficielle, au point que la plupart des personnes interrogées sur le terrain pensaient avoir répondu aux attentes de la FAO concernant la parité hommes-femmes en s'assurant que le nombre de femmes participant aux activités de projet était égal, ou quasiment, au nombre d'hommes. Les personnes responsables des interventions de RC, y compris celles menées dans le cadre d'activités normatives, considéraient en général la parité hommes-femmes comme un ensemble d'activités autonome et non comme une préoccupation intersectorielle. Sur la trentaine de produits normatifs examinés, seuls huit contenaient des références aux aspects sexospécifiques du thème concerné (voir Section VIII du présent rapport). Comme noté dans l'évaluation de l'*Approche participative et gestion de terroirs*⁷³, le manque d'attention à la question de l'égalité des sexes a de graves conséquences qui débouchent sur des insuffisances opérationnelles et méthodologiques dans chacune des activités.

151. Les partenaires et les collaborateurs de la FAO reconnaissent que l'Organisation n'a pas de compétences exclusives en matière de parité hommes-femmes, mais admettent qu'elle possède un avantage comparatif dans l'intégration de la parité dans l'agriculture, notamment en établissant des liens entre le ministère de l'agriculture et d'autres parties prenantes importantes s'occupant de cette question. Le genre est un domaine qui exige une attention urgente de la FAO. Celle-ci peut toujours, en cas de compétences insuffisantes, nouer des partenariats comme en Ouganda (voir la prochaine section sur les partenariats). Par ailleurs, l'Organisation devrait faire mieux comprendre à ses collaborateurs ce que représente l'égalité des sexes, son importance et la manière d'intégrer cette problématique dans les initiatives de RC. Dans le contexte du programme « Unis dans l'action » des Nations Unies, la FAO doit aussi faire connaître la nature de sa plus-value concernant l'intégration de la parité dans le secteur agricole et les initiatives en matière de sécurité

⁷² Les femmes, par exemple, sont invitées à des réunions alors qu'elles ont d'autres responsabilités. Une formation a ainsi été planifiée pour des femmes concernées par un projet de pêche au lac Victoria. La formation ayant été prévue à un moment où les femmes aidaient les hommes à embarquer, peu de femmes ont pu y participer.

⁷³ Évaluation de l'Axe thématique « Approche participative et gestion des terroirs » du Programme de coopération FAO-Belgique pour la période 2004-07.

alimentaire. Les réalisations et les recommandations découlant du prochain audit de l'égalité de traitement qui sera conduit avec le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) contribueront probablement à la formulation d'une stratégie de renforcement des capacités pour intégrer la question de la parité hommes-femmes dans les activités de la FAO.

152. Pour institutionnaliser la parité hommes-femmes et améliorer les résultats en matière de genre dans l'Organisation, la FAO a nommé un point de contact sur cette question dans chaque division du siège. L'Organisation a conduit en parallèle des activités de RC pour les représentants de la FAO en Afrique, les adjoints aux représentants en Afrique de l'Ouest, les coordonnateurs des secours d'urgence et les responsables de projets en Somalie, au Soudan et au Kenya. Les ateliers de RC sur la parité hommes-femmes dans les programmes de secours d'urgence et de redressement ont également été organisés avec la division TCE dans certains pays d'Afrique australe. Le Bureau régional pour l'Afrique⁷⁴ ne comptant qu'une seule personne affectée à cette tâche, les capacités de terrain de l'Organisation sont extrêmement limitées. Il faut donc davantage de ressources, de partenariats et de formation à l'intégration de la parité hommes-femmes pour les collaborateurs de la FAO au siège et sur le terrain pour que l'objectif de l'Organisation en la matière soit réalisé. L'EEI a soulevé également cette question.

O. Partenariats

153. Les compétences de la FAO sont requises pour renforcer les capacités dans un grand nombre de domaines et selon tous les aspects du renforcement des capacités. Comme l'indique clairement le projet de la FAO de stratégie de renforcement des capacités, l'Organisation doit conclure davantage de partenariats afin de pouvoir couvrir ce large spectre d'activités et, en même temps, se concentrer sur les domaines où elle possède un avantage comparatif.

154. Dans la présente évaluation, le terme partenariat signifie « la coopération et la collaboration entre les unités de la FAO et d'autres entités dans le cadre d'actions conjointes ou coordonnées visant un objectif commun »⁷⁵. Les relations contractuelles encadrant la mise en œuvre ne sont pas considérées comme des partenariats car elles ne prévoient pas un partage des ressources important. L'évaluation s'est intéressée aux partenariats de la FAO concernant le renforcement des capacités aux niveaux régional et national. L'évaluation ne traite pas de questions générales liées aux partenariats institutionnels de l'Organisation.

Conclusions générales

155. Les partenariats conclus par la FAO sont plus souvent le fait de relations individuelles qu'institutionnelles, à l'exception des pays conformes au principe « Unis dans l'action » où la FAO est tenue formellement d'établir des partenariats.

156. Lorsqu'elle est engagée dans des partenariats, la FAO n'exploite peut-être pas pleinement tous ses avantages. Elle est également parfois perçue comme un partenaire qui ne remplit pas son rôle, à en juger par les rapports reçus par l'équipe d'évaluation sur le terrain. L'Organisation a souvent été blâmée pour la lenteur de ses processus de décision et pour la complexité et l'inadéquation de ses arrangements contractuels et financiers. Dans quelques cas, l'équipe d'évaluation a eu vent de plaintes selon lesquelles la FAO ne reconnaissait pas toujours les capacités de ses partenaires et ne les invitait pas à participer à la planification et à la décision.

157. La FAO doit s'appuyer sur des partenariats pour respecter les obligations qu'elle a contractées, qui sont de renforcer les capacités endogènes en vertu de la Déclaration de Paris, de tenir ses engagements de réforme conformément au principe « Unis dans l'action » et de mobiliser des ressources supplémentaires.

⁷⁴ En Ouganda et au Malawi, la FAO a embauché deux consultants pour travailler sur des projets sexospécifiques. Cette initiative, qui a été appréciée, pose cependant des questions quant à sa pérennité.

⁷⁵ Évaluation thématique des partenariats et alliances de la FAO, FAO PBEE, 2006, page 7.

158. Le présent rapport présente ci-après une analyse des types de partenariats que la FAO établit couramment dans le cadre de ses activités de RC en Afrique.

Organisations intergouvernementales africaines

159. La FAO a coopéré à une assez grande échelle avec des organisations d'intégration économique et politique régionale et sous-régionale africaines, mais elle s'y est employée plutôt en fournissant un appui financier, technique et institutionnel qu'en établissant des partenariats. On citera à cet égard les quelques exemples suivants:

- un soutien au secrétariat du NEPAD (services consultatifs) et une coopération étroite portant sur l'élaboration du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA);
- un renforcement institutionnel de la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) et une aide au *Comité régional des pêches du Golfe de Guinée* (COREP) pour élaborer son plan stratégique et son programme d'action;
- un soutien à Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) pour mettre au point un mécanisme d'évaluation et de suivi de la sécurité alimentaire;
- une aide apportée à la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC) en matière d'élaboration de politiques et de création d'un système de gestion des données pour les semences.

160. Dans chacun des exemples ci-dessus, le soutien de la FAO a été plus axé sur la production de résultats que sur les processus visant à renforcer les capacités organisationnelles et les partenariats.

161. L'équipe d'évaluation a observé des liens plus collaboratifs et durables sur des questions techniques avec des organisations régionales telles que le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) et AFRISTAT. La FAO a aussi fourni un appui au renforcement des capacités dans les domaines de la nutrition, de la sécurité d'emploi des pesticides, des systèmes d'alerte précoce et des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire. Dans le cadre d'un programme financé par la CE, la FAO coopère avec le CILSS en vue d'élaborer des cadres de sécurité alimentaire régionaux et de conduire des missions d'évaluation conjointes.

162. La FAO a aussi contribué à établir et à renforcer des arrangements institutionnels concernant des questions liées à la gestion des ressources transfrontières. Son soutien à l'initiative du bassin du Nil est un bon exemple à cet égard⁷⁶. Cet arrangement collaboratif a produit des analyses d'une qualité et d'une facilité d'interprétation remarquables qui servent de référence aux politiques et programmes régionaux. Elle a aussi contribué à renforcer les compétences qui sont utilisées pour élaborer une politique nationale de l'eau aussi innovante que rigoureuse.

163. Beaucoup de ces organisations régionales, y compris celles dont les mandats se recoupent, comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAS) et l'*Union économique et monétaire ouest-africaine* (UEMOA) exigent un soutien financier, relationnel et technique de la FAO. Malgré les difficultés inhérentes à la coopération avec des organisations régionales, des possibilités existent d'établir des partenariats plus authentiques exploitant plus en profondeur les capacités fédératrices et les mandats politiques de ces organisations.

⁷⁶ Le secrétariat de l'Initiative du bassin du Nil siège à Entebbe (Ouganda) et s'occupe de neuf pays riverains, à savoir le Congo, la République démocratique du Congo, l'Égypte, l'Éthiopie, le Kenya, le Rwanda, le Soudan, la Tanzanie et l'Ouganda. Le secrétariat a été créé pour fournir les capacités d'analyse du développement, des allocations, de la gestion et de la protection des ressources hydriques du Nil. De plus amples détails figurent dans le rapport de pays de l'Ouganda en Annexe 10.

Institutions des Nations Unies

164. Dans les pays visités, les membres de l'équipe d'évaluation ont noté le faible nombre de partenariats concrets entre la FAO et d'autres organisations des Nations Unies, sauf en Tanzanie et, dans une moindre mesure, en Ouganda et au Malawi. Les évaluateurs ont estimé qu'il existait au Malawi des possibilités considérables d'établir des partenariats dans le cadre du programme « Unis dans l'action » des Nations Unies, malgré les capacités d'engagement limitées de la FAO dans ce pays. Ils ont également noté la capacité limitée de la FAO à être bien représentée dans les nombreux comités de coordination.

165. Les efforts de coopération de la FAO en Tanzanie remontent à 2005 lorsque le projet « Renforcer la sécurité humaine par un développement humain durable dans le nord-ouest de la Tanzanie » a commencé. La FAO, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Programme alimentaire mondial (PAM) ont, depuis, coopéré en vue d'améliorer la sécurité alimentaire et les moyens d'existence des ménages et de répondre aux problèmes posés par la faim et qui touchent les petits exploitants agricoles des villages de réfugiés. Ces institutions ont également coopéré dans le cadre des programmes d'écoles pratiques d'agriculture et dispensé des formations pour améliorer les méthodes agricoles et les compétences entrepreneuriales.

166. Dans le contexte du principe « Unis dans l'action » des Nations Unies, -- la Tanzanie étant l'un des huit pays pilotes⁷⁷ concernés -- la collaboration est entrée dans une nouvelle phase importante en 2007-2008. La FAO participe désormais à des degrés divers à six programmes conjoints (PC), tous concernés par le renforcement des capacités. Le programme PC1 intitulé « Création de richesse, emploi et émancipation économique » est particulièrement remarquable. Malgré quelques retards initiaux, les partenaires des Nations Unies engagés, principalement l'ONUDI et l'Organisation internationale du travail (OIT), conviennent que le programme présente un fort potentiel d'accroissement des synergies fondé sur l'avantage comparatif de chacun. Ils reconnaissent que les institutions des Nations Unies œuvrent plutôt en parallèle qu'ensemble, mais soutiennent qu'un progrès important a été accompli grâce à la mise en place d'un cadre commun et d'une répartition des tâches. Ce cadre de coopération a aidé la FAO à réduire une partie de ses coûts de transaction, comme ceux liés à la mobilisation des ressources. Il a été également avantageux sur d'autres plans. Il a en effet aidé la FAO à intervenir à des niveaux infranationaux, complété les intrants techniques de l'Organisation grâce à une programmation plus globale, établi des liens horizontaux à chaque étape de la chaîne de valeur et permis à chaque institution de se spécialiser dans le domaine où elle possède un avantage comparatif. Cependant, une telle programmation coordonnée exige un niveau élevé de compétences dans les pays pour que la participation soit pleine et entière et les partenariats efficaces. Par ailleurs, elle est complexe, fait intervenir divers cycles de programmation et des procédures de décision variables au niveau des pays, et entraîne l'utilisation de systèmes de suivi et de partage de l'information parfois incompatibles.

167. Au Malawi, la FAO participe à cinq groupes sectoriels du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et préside celui sur la croissance économique durable et la sécurité nutritionnelle et alimentaire. L'Organisation joue un rôle actif et apprécié dans les partenariats établis avec d'autres institutions des Nations Unies pour traiter de questions liées à la parité hommes-femmes et au VIH-sida. En 2009, elle a reçu pour la première fois des ressources du Fonds de l'initiative « Unis dans l'action » pour promouvoir l'utilisation d'arbres fruitiers dans le cadre d'un projet conjoint avec le PAM. Cependant, les retards dans le transfert des fonds ont entravé la mise en œuvre du projet et empêchent la FAO de jouer son rôle de partenaire fiable. Des entretiens avec des donateurs et des partenaires ont confirmé que la FAO ne disposait pas de ressources suffisantes dans le pays pour participer efficacement aux groupes de travail et à de tels programmes conjoints.

⁷⁷ Conjointement avec le Rwanda, le Mozambique et le Cap-Vert en Afrique.

168. En Ouganda, les parties prenantes ont apprécié la collaboration entre la FAO et d'autres institutions des Nations Unies engagées dans un projet de lutte contre les violences sexistes. Ce projet a notamment permis à la FAO d'identifier l'incidence des violences sexistes sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence et apporte au projet conjoint des Nations Unies un point de vue important sur les moyens d'existence à prendre en compte lorsque l'on renforce les capacités en utilisant une démarche fondée sur les écoles pratiques d'agriculture et d'apprentissage à la vie.

169. Tout bien considéré, les partenariats avec les institutions des Nations Unies sont médiocres lorsqu'ils ne sont pas liés à des mécanismes formels comme l'initiative « Unis dans l'action » et les programmes conjoints. La collaboration limitée avec les Nations Unies réduit la portée des interventions de RC de la FAO et ses activités dans des domaines techniques où l'Organisation ne dispose que de capacités et de ressources insuffisantes. Bien que l'agriculture joue un rôle prépondérant dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les programmes relevant du principe « Unis dans l'action », les faibles capacités de la FAO dans de nombreux pays africains constituent un handicap sérieux qui empêche souvent l'Organisation de participer pleinement à la planification et à la décision et, parfois, de prendre un rôle de premier plan lorsque cela est approprié et attendu.

Organisations de recherche et universités régionales et nationales

170. L'équipe d'évaluation a estimé que la FAO avait raté beaucoup d'occasions d'établir des partenariats avec des organisations et des universités régionales et nationales et des réseaux dans le cadre d'initiatives de RC. Ce point est confirmé par la méta-synthèse⁷⁸ et les visites rendues à des institutions comme le Forum pour la recherche agricole en Afrique (FARA), l'Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique orientale et centrale (ASARECA), le Réseau africain pour l'Agriculture, le Réseau africain pour l'enseignement de l'agriculture, l'agroforesterie et la gestion des ressources naturelles (ANAFE) et le Forum des universités régionales pour le renforcement des capacités en agronomie (RUFORUM). Les personnes interrogées se sont dites prêtes à nouer des partenariats avec la FAO dans les domaines de la formation, des intrants techniques, des études post-universitaires et de la recherche. Beaucoup ont estimé que ces partenariats fourniraient à la FAO des plateformes efficaces pour diffuser ses connaissances et appliquer ses compétences.

171. Des possibilités existent pour la FAO de se jumeler⁷⁹ avec ces organisations et d'autres, et de les aider à établir des liens plus étroits entre les instituts de recherche et les universités d'une part et les populations rurales et leurs problèmes de développement d'autre part. La FAO pourrait aussi les aider à adopter des programmes d'enseignement, des méthodes pédagogiques et des systèmes d'information pour tirer parti des technologies modernes et des progrès en matière d'apprentissage⁸⁰.

⁷⁸ L'évaluation des activités de la FAO dans l'utilisation et l'exploitation des pêches a souligné le potentiel de connexion avec des institutions de renforcement de capacités et de formation. L'évaluation a proposé un « processus de jumelage » (voir note ci-dessous) dans lequel un centre d'excellence « expérimenté » (institutions dotées de capacités de formation internationalement reconnues) est associé à une autre institution dans le cadre d'un arrangement à long terme pour préparer conjointement des matériels de formation et former des instructeurs.

⁷⁹ Le jumelage est interprété et pratiqué par des organisations d'aide de diverses façons. La Banque mondiale, par exemple, définit le jumelage comme un « processus qui associe une entité organisationnelle dans un pays en développement à une organisation analogue plus expérimentée dans un autre pays ». [Manuel d'assistance technique, 1993] La Banque indique que cette méthode est l'un de ses quatre moyens principaux de fournir de l'assistance technique, avec les conseillers à long terme, les conseillers à court terme et la formation. Elle utilise le jumelage pour transférer des connaissances opérationnelles pertinentes entre deux organisations dont la fonction et la structure sont analogues. La CE s'est appuyée sur de nombreux projets de jumelage depuis 1998 pour faciliter le processus d'adhésion des pays qui souhaitent intégrer l'Union européenne (UE). Les experts de l'UE peuvent être détachés pour participer à un accord de jumelage pendant plus d'un an. Ils peuvent aussi se voir confier des missions à court terme et des activités de formation et de soutien technique.

⁸⁰ De nombreuses universités proposent de nouveaux diplômes pratiques, plus interdisciplinaires, tels qu'une maîtrise régionale axée sur les méthodes de recherche, organisée par RUFORUM et l'Université des technologies agricoles

172. Le Bureau sous-régional pour l'Afrique orientale a pris une mesure innovante pour donner la possibilité à des étudiants et des assistants en année sabbatique et dans le cadre d'un échange universitaire d'effectuer des recherches sur des thèmes d'intérêt mutuel. La collaboration entre la FAO, des étudiants diplômés et des assistants est une excellente opportunité pour renforcer les capacités des chercheurs africains, améliorer les réseaux et appliquer les résultats de la recherche agricole. L'Alliance pour une révolution verte en Afrique s'est montrée intéressée par une coopération avec la FAO concernant certains des programmes post-diplômants qu'elle parraine.

173. Il est important de noter que la qualité des ressources humaines dans les centres de recherche et les universités varient considérablement selon les pays africains et qu'elle est meilleure dans l'Afrique de l'est, de l'ouest et australe. La FAO pourrait donc jouer un rôle important dans le renforcement des capacités de la recherche agricole en Afrique centrale, en faisant appel aux organisations d'autres régions là où c'est possible.

La société civile et le secteur privé

174. L'équipe d'évaluation a constaté que le portefeuille de partenariats de la FAO avec la société civile était mince et que de nombreuses opportunités n'avaient pas été saisies. L'équipe estime que la FAO devrait établir des partenariats plus nombreux avec des organisations d'agriculteurs et d'autres organisations de la société civile, notamment en Afrique de l'Ouest et de l'Est, où les capacités sont renforcées mais le soutien insuffisant. Pour que ces organisations fournissent des services, il faut procéder à d'importants investissements initiaux, mais ceux-ci peuvent s'avérer payants à terme et assurer la pérennité. Compte tenu de la pénurie de ressources de la FAO dans les pays, de tels partenariats pourraient aider la FAO à atteindre les niveaux décentralisés et locaux plus efficacement.

175. De nombreuses personnes interrogées dans les pays visités par l'équipe d'évaluation ont fait remarquer que les organisations de la société civile ont des réseaux qui s'étendent jusqu'aux régions éloignées et qu'elles permettent aux agriculteurs d'accéder aux marchés et aux organes nationaux qui élaborent les politiques. Elles ont ajouté que les nouvelles fédérations régionales de groupement d'agriculteurs pourraient contribuer à la diffusion auprès des agriculteurs de matériels et d'informations de la FAO sur des technologies appropriées, des pratiques efficaces et des conventions internationales.

176. Par ailleurs, nouer des partenariats avec des ONG internationales donnerait à la FAO une audience plus large et la possibilité d'acquérir et d'échanger des connaissances. Le projet Dimitra est un bon exemple de partenariats favorisant les échanges entre dix organisations africaines.

177. La FAO semble avoir peu d'expérience dans les partenariats avec le secteur privé, notamment les petites entreprises. Les évaluateurs ont trouvé peu d'exceptions à cet égard dans les études de cas de pays. Au Ghana, par exemple, la FAO a conclu un partenariat avec une société de transformation de produits biologiques. En Afrique de l'Est, elle coopère avec les réseaux de connaissances rurales, qui relient les agriculteurs aux négociants agricoles. Dans ce dernier exemple, cependant, la FAO n'a que partiellement réussi à identifier les problèmes d'accès aux marchés même si d'autres aspects du projet ont été assez satisfaisants.

178. Hormis ces exemples, l'équipe d'évaluation n'a pas eu l'occasion de recenser d'autres cas de partenariat entre la FAO et le secteur privé. En fait, les études de cas des pays montrent qu'à l'heure actuelle, la FAO est plus dans une logique d'assistance que de partenariats avec les petits négociants et autres entrepreneurs.

Produits normatifs de la FAO

179. Une des quatre principales fonctions de la FAO consiste à mettre l'information à la portée de tous afin d'appuyer le processus de développement. La FAO joue à cet égard un rôle normatif en définissant des normes internationales dont elle s'emploie à promouvoir l'application, et en définissant des lignes directrices et des pratiques efficaces dans les domaines d'intervention relevant de son mandat. Les fonctionnaires du cadre organique de la FAO assurent la collecte, l'analyse et la diffusion d'un large volume de données normatives. Ces activités vont pour la plupart bien au-delà de la portée de la présente évaluation. Cette dernière a néanmoins donné lieu à une évaluation, du point de vue des utilisateurs africains, des produits normatifs de la FAO relatifs au RC⁸¹. La présente section reprend dans leurs grandes lignes les principales conclusions de cette évaluation et expose les constatations complémentaires faites par la mission d'évaluation au cours de ses visites dans les pays. L'évaluation des produits normatifs de la FAO, qui figure dans son intégralité à l'annexe 8, a porté sur un échantillon de 31 supports relatifs au RC réalisés entre 2000 et 2008, et visait pour l'essentiel à en déterminer la pertinence, la qualité et l'utilité.

P. Approche retenue

180. Les produits normatifs de RC de la FAO résultent pour la plupart de petits projets financés par les bailleurs de fonds au titre de ressources extrabudgétaires. Certains de ces produits relèvent d'initiatives ponctuelles et font l'objet d'un suivi limité une fois réalisés et diffusés. D'autres, en revanche, revêtent une dimension programmatique dans la mesure où ils s'inscrivent dans le cadre d'initiatives de RC de plus grande ampleur qui bénéficient dans certains cas de financements pluriannuels et donnent lieu à des interventions multiples. À titre d'exemple, l'Initiative pour l'agriculture et le développement rural durables, qui vise à mettre les ressources, les compétences, les connaissances et les technologies en adéquation avec les besoins des communautés rurales et des groupes défavorisés, a débouché sur une excellente collection consultable en ligne de supports d'information concis sur des solutions pratiques à des problèmes techniques, qui s'inscrit dans le cadre d'un programme d'assistance technique de plus grande envergure auquel sont associés des établissements et des organismes publics et non gouvernementaux.

181. Les supports techniques de la FAO se présentent généralement sous la forme d'échanges entre experts ou d'informations dispensées par des experts à des agriculteurs. Si les démarches de ce type sont généralement justifiées, les enseignements qu'en tire la communauté du développement indiquent que l'approche inverse, qui verrait des experts répondre aux questions posées par les agriculteurs, ou des agriculteurs s'adresser directement à d'autres agriculteurs, pourrait contribuer à favoriser l'évolution des comportements. La FAO s'est employée à promouvoir cette démarche en Afrique et ailleurs, par le biais des écoles pratiques d'agriculture, modèle qui a désormais valeur d'exemple. Cela étant, les enseignements qui se dégagent de ces interventions doivent maintenant être compilés sous forme de lignes directrices génériques axées sur la mise en place d'écoles pratiques d'agriculture et sur leur institutionnalisation. La Division de la nutrition et de la protection des consommateurs s'est visiblement inspirée d'un modèle pédagogique analogue dans *Les bonnes pratiques d'hygiène dans la préparation et la vente des aliments de rue en Afrique*, qui met l'accent sur la nécessité de promouvoir le dialogue mutuel entre formateurs et vendeurs ambulants pour encourager l'utilisation de pratiques hygiéniques de manipulation des aliments.

⁸¹ Le rapport initial de la mission d'évaluation définit comme suit les produits normatifs soumis à évaluation: « Seuls les produits normatifs ayant été spécifiquement adaptés ou élaborés à l'échelle nationale/régionale dans le cadre d'une démarche à caractère pédagogique seront pris en considération (en d'autres termes, les supports normatifs qui existent par ailleurs au niveau national/régional seront exclus du champ de l'évaluation). On portera une attention particulière aux activités et produits, notamment ceux de dimension mondiale, qui ciblent les pays d'Afrique subsaharienne ou présentent une importance particulière du point de vue de leur utilisation et de leur impact potentiels dans la région » [page 2]

Q. Adaptation aux besoins

182. Il ressort de l'évaluation que les supports normatifs réalisés aux fins d'activités de RC sont le plus souvent élaborés à la lumière des besoins recensés sur le terrain ou au sein d'instances internationales. La plupart, mais non la totalité d'entre eux, semblent adaptés aux priorités des pays ciblés en matière de développement. Toutefois, il n'existe au Siège aucun mécanisme formel permettant d'aligner les produits normatifs de la FAO sur les priorités des pays africains, telles qu'elles sont définies dans les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme ou dans d'autres documents stratégiques. La plupart des divisions insistent sur la nécessité d'une forte présence sur le terrain pour mieux cerner les besoins et les attentes et élaborer en conséquence des produits adaptés. Or, il ne semble pas y avoir de partenariat étroit avec les instituts de recherche et les établissements universitaires nationaux, ce qui permettrait pourtant de compléter utilement les effectifs présents sur le terrain et de mettre à profit les savoirs locaux.

183. La mission d'évaluation a constaté que les informations figurant dans plusieurs des produits normatifs de RC pouvaient aussi être obtenues d'autres sources, et parfois d'autres agences spécialisées des Nations Unies, ou dans d'autres documents de la FAO. Ces doubles emplois mettent en évidence la nécessité de renforcer la collaboration, tant au plan interne qu'externe. La mission d'évaluation a également recensé un cas particulier dans lequel un support normatif a été réalisé principalement pour satisfaire les ambitions universitaires de membres du personnel, et non pour répondre aux besoins prioritaires du pays concerné. Si ces cas sont rares, ils sont néanmoins préoccupants, compte tenu de l'ampleur des besoins non satisfaits relevés sur le terrain en matière de capacités.

184. Les produits normatifs de l'Organisation s'adressent en grande partie aux experts et organismes spécialisés. Les résultats de l'évaluation montrent que la FAO ne fait pas assez pour pallier les graves pénuries de capacités qui subsistent au sein des communautés et des administrations municipales africaines. Au Mali, par exemple, les représentants locaux ont indiqué que les termes utilisés dans certains manuels d'instruction de la FAO étaient trop compliqués pour les agents de première ligne, et que certains des sujets abordés étaient bien trop complexes pour que les formateurs puissent s'y retrouver. Il semble donc nécessaire d'adapter un plus grand nombre de supports de RC aux conditions locales et de les traduire dans les langues locales africaines, en particulier dans les régions où les niveaux d'alphabétisation sont faibles parmi les groupements d'agriculteurs, comme c'est le cas dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne. De plus, rares sont les matériels de RC de la FAO qui abordent les aspects généraux du développement, et notamment les questions relatives à la culture institutionnelle et aux systèmes formels et informels d'incitation et de rétribution qui conditionnent généralement les comportements des individus au sein des organisations.

R. Conception et qualité des produits normatifs

185. L'accès à l'information suppose avant tout que les utilisateurs soient en mesure de comprendre, d'assimiler et d'utiliser les informations qu'ils reçoivent dans des conditions compatibles avec le contexte institutionnel et culturel dans lequel ils sont amenés à intervenir. D'un point de vue pédagogique, nombre des produits normatifs de la FAO sont d'une qualité exceptionnelle. À titre d'exemple, tous les supports d'apprentissage électronique examinés proposent des autoévaluations, des méthodes d'apprentissage individualisées, des didacticiels et des liens vers d'autres moyens d'enseignement électronique. En revanche, certains CD-ROM, et notamment ceux des collections numériques sur les terres et sur l'eau, n'exploitent pas pleinement le potentiel d'apprentissage interactif qu'offrent de tels supports. Certains supports imprimés sont aujourd'hui des références incontournables: c'est le cas notamment des Directives volontaires concernant la lutte contre les incendies: principes et actions stratégiques, qui figurent parmi les meilleurs supports didactiques examinés dans le cadre de l'évaluation, et du guide conceptuel intitulé *Negotiation and Mediation Techniques for Natural Resource Management*, qui a désormais valeur de modèle en matière de structuration et de conception de manuels axés sur la mise en œuvre d'actions de RC efficaces.

186. Nombre des produits normatifs examinés intègrent des informations obtenues de certains groupes d'utilisateurs, ce qui est en soi une pratique louable. Certains d'entre eux ont fait l'objet de tests de terrain rigoureux, et la FAO aurait tout intérêt à encourager cette approche pour l'ensemble de ses supports didactiques. Un nombre relativement limité de supports résultent d'une collaboration entre plusieurs départements de la FAO, ce qui confirme que la FAO ne fait pas suffisamment appel à la pluridisciplinarité dans la conduite de ses activités de RC.

187. Les produits normatifs de la FAO qui se présentent sous la forme de CD sont pour la plupart disponibles en plusieurs langues. L'Organisation doit néanmoins investir davantage dans la traduction en langues locales d'un plus grand nombre de supports, afin d'atteindre un plus large public en Afrique.

S. Parité hommes-femmes

188. L'attention insuffisante portée à la parité hommes-femmes est une sérieuse carence commune à nombre de produits normatifs de la FAO sur le RC destinés à l'Afrique. La FAO fournit des lignes directrices sur l'égalité hommes-femmes aux concepteurs de supports pédagogiques électroniques, mais pas aux rédacteurs des manuels d'instruction. L'analyse des questions de parité hommes-femmes n'est pas effectuée de manière systématique à l'étape de la conception, et il n'y a visiblement pas de vérification rigoureuse du contenu et des illustrations visant à s'assurer du caractère approprié de la représentation des hommes des femmes, ce que l'on est pourtant en droit d'attendre d'une organisation œuvrant à l'intégration de la problématique hommes-femmes.

189. La Division de la parité, de l'équité et de l'emploi (ESWD) a pourtant élaboré des méthodes et outils spécifiques d'analyse des questions de parité hommes-femmes, principalement au titre du Programme SEAGA et du Programme des moyens d'existence durables, dans le but d'intégrer à différents niveaux, et dans tout un ensemble de domaines techniques, les questions socio-économiques et les considérations d'équité entre les sexes. Il existe aussi plusieurs manuels sur l'élaboration des programmes et les interventions entreprises au niveau institutionnel et sur le terrain (communautés, ménages et individus), et d'autres destinés à différents sous-secteurs techniques comme les statistiques⁸², le microfinancement, l'irrigation, les programmes d'urgence et de relèvement, l'élevage, la gestion des ressources à l'échelle des ménages, etc. Le projet LinKS sur le genre, la biodiversité et les systèmes de savoir locaux pour la sécurité alimentaire a appuyé l'élaboration de supports pédagogiques de troisième cycle à l'intention des établissements universitaires et d'un manuel sur les approches participatives des savoirs locaux et de la gestion de la biodiversité à des fins de sécurité alimentaire, destiné aux animateurs⁸³.

190. Les visites sur site effectuées dans les pays examinés ont permis d'établir que les supports précités, tout comme d'autres outils de RC sexospécifiques, ne faisaient pas l'objet d'une diffusion et d'une utilisation très larges. L'Organisation pourrait apparemment faire beaucoup plus pour sensibiliser le public et améliorer la diffusion de ces supports, comme l'ont indiqué les discussions avec le Ministère ougandais de la parité hommes-femmes⁸⁴. Les questions d'équité entre les sexes pourraient ainsi être plus systématiquement intégrées à la planification et à la mise en œuvre des activités de RC.

⁸² La coopération entre la Division de la statistique, la Division ESWD et le Bureau régional pour l'Afrique a donné lieu à la publication conjointe d'une série de manuels et de lignes directrices sur la parité hommes-femmes et les statistiques.

⁸³ Plus récemment, les Bureaux régionaux, à la demande de la Commission des statistiques agricoles pour l'Afrique, ont diffusé un guide pour la collecte et l'analyse de données ventilées par sexe.

⁸⁴ Les fonctionnaires du ministère ne savaient pas grand-chose de l'action de la FAO dans le domaine de l'égalité hommes-femmes.

T. Accessibilité et présentation

191. Les produits normatifs imprimés de la FAO sont de loin les plus nombreux. L'Organisation diffuse des exemplaires de ses supports de RC, le plus souvent par l'intermédiaire de ses Bureaux régionaux ou d'institutions partenaires. La mission d'évaluation a toutefois constaté que les supports ont été mal distribués en Afrique et que, dans nombre de cas, les utilisateurs potentiels ont beaucoup de mal à se les procurer. La FAO diffuse donc un nombre croissant de produits normatifs en ligne ou sur disque compact (CD-ROM). Dans la plupart des cas, ces outils peuvent être téléchargés gratuitement depuis l'Internet, mais certains CD-ROM, notamment ceux du Programme du Codex Alimentarius et des collections numériques sur les terres et sur l'eau, sont vendus à un prix prohibitif pour la plupart des Africains.

192. Les produits normatifs de la FAO sont mal distribués en Afrique, et restent difficiles d'accès. C'est ce qui ressort de toutes les évaluations des bénéficiaires et des visites sur site. Dans nombre de bibliothèques et de bureaux de la FAO, les produits normatifs les plus importants ne sont pas disponibles en nombres suffisants. La plupart des centres de documentation de la FAO sur le terrain ont été fermés, et les consultants et sous-traitants engagés localement se sont souvent trouvés dans l'obligation de réaliser eux-mêmes de nouveaux supports ou de pouvoir s'aider de matériels existants. Ce fut notamment le cas au Zimbabwe, où de nouveaux outils pédagogiques sur les sols et l'irrigation ont dû être élaborés.

193. Si le recours à l'Internet a contribué à améliorer considérablement l'accessibilité des produits normatifs de la FAO, l'Internet n'est pas pour autant la solution idéale, en particulier pour les pays d'Afrique, où l'accès à l'Internet est souvent limité et la largeur de bande très faible. Les équipes de la FAO ont pris des mesures en réponse au problème de connectivité et de largeur de bande rencontrés en Afrique⁸⁵. Elles ont par exemple réalisé des CD-ROM réunissant toute un ensemble de produits normatifs de la FAO et les ont diffusés gratuitement ou vendus à un prix modique. Elles ont aussi préparé des supports qui occupent une largeur de bande minimale et qui peuvent être téléchargés en plusieurs sections, puis imprimés en fonction des besoins des utilisateurs. Pourtant, selon le personnel de la FAO, l'impression des documents enregistrés sur CD-ROM pose également problème dans certaines régions d'Afrique où il est difficile de trouver des imprimantes ou des photocopieuses en bonne état de marche. Un des agents de terrain consultés a observé qu'en abandonnant les supports imprimés, la FAO a en fait reporté le coût de l'accès à la connaissance sur ceux qui en ont le plus besoin et qui ont les moyens les plus modestes.

194. Les difficultés d'accès persistent y compris lorsque les utilisateurs disposent de connexion fiables et rapides à l'Internet et d'une très grande largeur de bande. En effet, le site web de la FAO contient une telle abondance d'informations que les utilisateurs ont parfois du mal à trouver ce qu'ils cherchent. Aucune carte du site n'est accessible depuis la page d'accueil, et certains des moteurs de recherche de l'Organisation, comme celui du Portail de la FAO pour le renforcement des capacités, n'affichent pas toujours les produits normatifs les plus connus de l'Organisation.

195. La mission d'évaluation a relevé un autre problème d'ordre général, qui vaut pour la FAO comme pour nombre d'organisations diffusant la plupart de leurs supports écrits en ligne: en règle générale, les supports ne sont pas adaptés à une consultation en ligne, ce qui contraint nombre de lecteurs à télécharger et à imprimer les documents recherchés pour pouvoir ensuite les étudier hors ligne.

196. Aujourd'hui, le personnel de la FAO se tourne de plus en plus vers les moyens d'enseignement électronique ou à distance dans le cadre de leurs activités de RC. Parmi les cours d'auto-apprentissage disponibles, figurent notamment les modules de la collection IMark, la collection du Programme d'information pour l'action sur la sécurité alimentaire et la collection

⁸⁵ Aujourd'hui encore, les problèmes de connectivité constituent un obstacle majeur pour 93 pour cent des Africains qui n'ont pas accès à l'Internet (www.internetworldstats.com, juin 2009).

des outils d'apprentissage électronique du Codex. Les ressources IMark, qui comptent aujourd'hui 135 000 utilisateurs enregistrés dans le monde, semblent être particulièrement efficaces au plan des coûts. Il semble malgré tout que les activités d'apprentissage électronique de la FAO n'aient guère été intégrées. Elles sont coûteuses, tant du point de vue de leur élaboration que de leur utilisation, et doivent encore faire l'objet d'une évaluation détaillée qui permettra d'en évaluer l'efficacité dans le contexte du RC en Afrique. Globalement, les programmes d'enseignement électronique de la FAO ont pour défaut de ne pas associer suffisamment les formateurs ou les groupes locaux d'apprentissage par les pairs, ce qui pourrait expliquer en partie pourquoi nombre des stagiaires inscrits abandonnent en cours de route.

197. La FAO fait un usage limité de certains moyens d'information plus « anciens » comme la radio, et n'a pas encore pleinement intégré les nouvelles technologies numériques comme les applications vidéo à flux continu (*streaming*), dont l'utilisation, il faut le rappeler, n'est peut-être envisageable que dans des environnements bien particuliers. Certaines des personnes rencontrées sur le terrain ont appelé à l'organisation, dans les villages, de cours itinérants de formation aux techniques vidéo, sur le modèle des cinémas itinérants qui se déplaçaient jadis de village en village.

U. Portail de la FAO pour le renforcement des capacités

182. Le portail de la FAO pour le renforcement des capacités est un « service à guichet unique » donnant accès à l'ensemble des ressources de la FAO sur le RC, et notamment aux supports pédagogiques publiés par la FAO, aux bonnes pratiques et aux études de cas de la collection sur les bonnes pratiques et les études de cas en matière de renforcement des capacités⁸⁶ et aux services d'apprentissage de la FAO. Le portail contient par ailleurs des liens vers les ressources d'apprentissage électronique de la FAO. En dépit de son potentiel, le portail, qui constitue une plate-forme très pratique d'accès à tous les produits normatifs de la FAO sur le RC, et qui est toujours en cours d'élaboration, devra être considérablement amélioré pour être à même de remplir pleinement son rôle. À titre d'exemple, le moteur de recherche du portail présente un certain nombre de dysfonctionnements, et nombre des outils de RC les plus performants de la FAO figurent sur des sites distincts, si bien que les utilisateurs doivent cliquer plusieurs fois pour accéder aux informations recherchées. Pour que le portail soit plus complet et que les recherches prennent moins de temps, il faudrait que le site web soit couplé au système de stockage des documents électroniques de la librairie David Lubin à la FAO.

183. Le portail gagnerait aussi à proposer des liens vers certains des meilleurs centres et réseaux internationaux de recherche sur le RC, comme le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM, www.ecdpm.org) et le réseau Capacity.org (www.capacity.org/). De même, l'établissement de partenariats avec des organisations et réseaux africains de RC tels que le FARA, l'ASARECA, l'ANAFE et le RUFORUM pourrait contribuer à améliorer le portail.

V. Utilisation des produits normatifs sur le RC

200. L'utilité et l'impact des produits normatifs de la FAO relatifs au RC sont difficiles à cerner dans la mesure où l'Organisation recueille peu de données sur l'utilisation de ses supports didactiques et ne réalise pratiquement pas d'évaluations en la matière. Au cours de ses visites dans les pays examinés, la mission d'évaluation a pu constater que la diffusion et l'utilisation des produits normatifs de la FAO étaient très limitées. Parmi les interlocuteurs interrogés, seuls quelques-uns savaient comment se procurer les supports de la FAO, et ceux qui ont déclaré passer du temps sur l'Internet pour obtenir des informations étaient encore moins nombreux. Dans

⁸⁶ La collection est accessible depuis le portail. Il s'agit d'une initiative interdépartementale visant à diffuser des informations sur les bonnes pratiques de la FAO en matière de renforcement des capacités et sur l'analyse des facteurs déterminants de succès.

d'autres cas, l'utilisation des produits normatifs de la FAO peut être limitée en raison de facteurs qui ont trait à l'environnement général, et notamment au manque d'incitations, à l'absence de certification des formations dispensées et surtout à l'absence de suivi de la part de la FAO.

201. Le coût élevé de l'accès au réseau Internet, les problèmes de connexion et la faible largeur de bande sont autant de facteurs qui limitent l'accès aux produits normatifs de la FAO. Dans le même temps, le nombre de parties prenantes ayant accès au courrier électronique ne cesse d'augmenter. La plupart des personnes interrogées ont indiqué qu'elles s'inscriraient volontiers sur des serveurs de listes dédiés qui leur permettraient de recevoir des résumés et à d'autres fichiers consultables hors ligne. Plusieurs instituts de recherche, universités et administrations publiques ont fait part de leur souhait de recenser les participants susceptibles de figurer sur des listes thématiques, et sont prêts à héberger ou à faciliter ces services.⁸⁷ La plupart d'entre eux ont souligné que les supports normatifs les plus utilisés sont ceux qui sont présentés à l'occasion de séminaires et sont ensuite régulièrement actualisés dans le cadre d'échanges suivis.

202. En dépit du nombre limité de produits normatifs examinés, la mission d'évaluation a pu recueillir des informations suffisantes pour mettre en évidence la qualité très variable des supports de la FAO. Certains font référence, alors que d'autres laissent à désirer, le plus souvent parce qu'ils n'intègrent pas suffisamment les considérations d'équité entre les sexes. Parmi toutes les institutions spécialisées des Nations Unies, la FAO est probablement celle qui a produit le plus gros volume de supports normatifs au cours des sept à huit dernières années. Si ces efforts sont louables, la mission d'évaluation estime néanmoins nécessaire de privilégier la diffusion de supports de qualité constante. Il ne sert à rien de réaliser des produits normatifs s'ils ne sont accessibles ni matériellement, ni au plan cognitif.

203. On relève des carences importantes dans la diffusion et l'utilisation des produits normatifs sur le RC en Afrique. La FAO fait trop largement appel à l'Internet pour diffuser ses supports didactiques, alors que l'accès au réseau et la faible largeur de bande posent de réels problèmes dans la majorité des pays d'Afrique. L'Organisation doit tenir compte des réalités du contexte africain. Elle doit notamment utiliser d'autres moyens de diffusion et investir davantage dans des actions de RC « face-à-face » menées sur le terrain en collaboration avec un large éventail de partenaires capables, grâce à leurs réseaux très étendus, d'atteindre un plus vaste public. La diffusion des supports imprimés est coûteuse, mais l'Organisation pourrait réduire sensiblement ses coûts en s'appuyant sur des partenaires locaux justifiant des compétences requises.

Capacité de la FAO à assurer le renforcement des capacités

W. Conclusions générales

204. Il ressort de l'évaluation que la FAO ne dispose pas de capacités suffisantes en Afrique pour contribuer de manière efficace à la prise des décisions relatives au RC, qui relèvent de plus en plus d'un processus de dimension nationale.

205. L'évaluation a mis en évidence plusieurs facteurs à l'origine des contraintes liées aux capacités, et notamment:

- les demandes de plus en plus nombreuses dont sont saisis les bureaux de pays en matière de coordination de l'aide de développement et d'appui au rôle de chef de file des administrations nationales⁸⁸;

⁸⁷ Les répondants ont notamment fait référence au serveur de liste sur le changement climatique du FANRPAN, qui est un parfait exemple de ce type de service.

⁸⁸ Comme indiqué à la section intitulée *Un environnement en pleine évolution*, on attend désormais de la FAO qu'elle participe aux activités de nombreux pôles et groupes de travail et qu'elle joue un rôle moteur dans plusieurs d'entre eux.

- les perceptions différentes du RC au sein même de la FAO et du rôle que l'Organisation doit jouer dans ce domaine;
- le caractère inadapté des modalités institutionnelles et administratives en vigueur au sein de l'Organisation, et notamment le manque de coordination horizontale et verticale; et les difficultés liées à l'accès aux compétences techniques, aux connaissances et aux produits de promotion du savoir de la FAO;
- des ressources humaines insuffisantes pour répondre à la demande, et des capacités opérationnelles limitées, en particulier au sein du Bureau régional pour l'Afrique, des Bureaux sous-régionaux et des bureaux de pays;
- le caractère inadapté des délais de mise en œuvre et de la réglementation applicables aux projets.

X. Comprendre le RC et le rôle de la FAO en la matière

184. Si le RC est une des composantes principales du mandat de la FAO, les entretiens avec les personnes interrogées ont néanmoins révélé qu'il n'est pas systématiquement intégré à l'ensemble des activités de l'Organisation, et n'est pas non plus considéré par tout le monde comme une de ses fonctions essentielles. La Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra appellent les organismes de développement à faciliter la mise en place de processus engagés à l'initiative des pays et le renforcement des capacités endogènes, ce qui suppose, pour la FAO, de revoir sa perception et son approche du RC. La mission d'évaluation a constaté que seul un petit nombre de fonctionnaires de la FAO était conscients du caractère pluridimensionnel du RC. Par ailleurs, la métasynthèse des évaluations antérieures a mis en évidence une tendance fréquente à assimiler le RC à l'amélioration des compétences, à l'exclusion de toute prise en compte du contexte institutionnel et de l'environnement global. Cette vision réductrice du RC n'est pas sans conséquences, comme le souligne une évaluation récente:

[...] Dans plusieurs cas, les actions de formation ont été menées dans le vide, les stagiaires n'ayant pas pu mettre à profit leurs nouvelles compétences sur leur lieu de travail. Il a fallu un certain temps pour que s'opère une prise de conscience de l'importance du renforcement des capacités (du point de vue de la formation et des équipements) au niveau national, mais des mesures correctives sont maintenant en place.⁸⁹

207. L'utilisation incohérente de la terminologie relative au RC dans les documents et rapports est révélatrice de l'absence de définition claire du RC. Dans certains cas, le personnel de la FAO utilise de manière interchangeable les termes « renforcement des capacités » et « formation ».

208. La nouvelle Stratégie de renforcement des capacités de la FAO souligne que la FAO doit intervenir de manière plus systématique dans chacune des trois dimensions du RC. L'Organisation doit par ailleurs apporter au personnel des éclaircissements quant aux moyens d'améliorer les compétences générales et relationnelles, de renforcer l'efficacité des mécanismes institutionnels et d'influer de manière favorable sur l'environnement global. Elle doit aussi insister sur le fait que les membres du personnel technique ne sont pas censés devenir des experts dans ces différents domaines, mais doivent simplement comprendre comment ces compétences peuvent être renforcées grâce à l'approche retenue, et établir au besoin des partenariats afin d'optimiser l'impact de leurs interventions.

209. La nouvelle stratégie définit une voie possible, mais doit être clairement interprétée, à l'intention des non-spécialistes du RC, et diffusée dans l'ensemble de l'Organisation. Il ressort des entretiens menés dans le cadre de l'évaluation que la FAO doit associer de manière plus systématique le personnel du Siège et des bureaux de terrain aux activités visant à ajuster la

⁸⁹ Évaluation à mi-parcours (2009) du Programme des capacités institutionnelles du Soudan: information pour l'action sur la sécurité alimentaire (SIFSIA) – OSRO/SUD/620/MUL – juin 2009.

stratégie et à la diffuser le plus largement possible. Les consultations que mène actuellement la Sous-Division de la promotion des activités et du renforcement des capacités sont un premier pas dans la bonne direction, mais il faudra poursuivre dans cette voie afin de s'assurer de l'adhésion des parties prenantes et de l'application effective de la stratégie.

185. Nombre des personnes consultées ont demandé que la FAO définisse de manière plus précise son approche du RC et fournisse aux fonctionnaires de l'Organisation, et en particulier à ceux du Bureau régional pour l'Afrique, des Bureaux sous-régionaux et des bureaux de pays, de nouveaux outils et des instructions claires quant à la manière dont le RC doit être intégré à leurs programmes.

211. La mission d'évaluation a constaté que le travail du personnel de la FAO en matière de RC n'était guère reconnu. En outre, certains des répondants ont exprimé des interrogations quant à l'impact des activités de RC sur le terrain et leur prise en compte dans le nouveau cadre de la FAO fondé sur les résultats. Le RC s'inscrit dans un processus et ne produit qu'un petit nombre de résultats immédiatement mesurables. En conséquence, le risque existe de voir les activités de RC marginalisées si ces aspects de la question ne sont pas pris en considération.

212. Sur les 40 descriptifs de postes que la mission d'évaluation a examinés, seuls 19 citent expressément le RC parmi les fonctions et attributions des agents techniques concernés. Aucun, à l'exception des descriptifs de fonctions des chargés d'investissement travaillant dans les Bureaux sous-régionaux, ne mentionne parmi les critères de sélection l'expérience du RC, qui n'occupe pas non plus une place très importante dans le mandat des consultants recrutés par l'Organisation.

Y. Modalités institutionnelles et administratives régissant les activités de RC

213. Les bureaux de pays de la FAO interviennent en première ligne dans la conduite des actions de RC. Les Bureaux sous-régionaux sont les premiers points de contact des bureaux de pays et les aident à mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités.

214. Le renforcement du processus de décentralisation est un des axes majeurs de la réforme de la FAO⁹⁰. Le Bureau régional pour l'Afrique, qui travaille en collaboration avec les Bureaux sous-régionaux, assume peu à peu de nouvelles responsabilités. Les bureaux décentralisés sont appelés à jouer un rôle plus important en matière de planification stratégique et d'établissement des priorités, au niveau stratégique et à l'échelle de l'Organisation, et seront notamment chargés d'appuyer l'élaboration des NMTPF et la définition des priorités sous-régionales.

215. La mission d'évaluation s'est rendue au Bureau régional pour l'Afrique et dans les Bureaux-sous-régionaux et a tenté d'évaluer leurs capacités à jouer un rôle accru dans le contexte décrit ci-dessus.

Bureau régional et Bureaux sous-régionaux

216. Au cours de la période considérée, le Bureau régional pour l'Afrique et le Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Ouest ont pâti de l'absence de roulement ou, à l'inverse, d'un roulement de personnel trop élevé aux postes de direction. Ce n'est qu'en 2009 que les directeurs de ces deux bureaux ont été nommés. Avec huit postes du cadre organique vacants, les deux bureaux auront sans doute du mal à répondre à des demandes en constante augmentation. La mission d'évaluation a constaté que, dans ces deux bureaux, on ne mettait guère l'accent sur le RC, et que les problèmes liés notamment aux conditions de travail n'étaient pas sans incidence sur le moral et la motivation du personnel. Il y a apparemment peu de cohésion entre les équipes, et les membres du personnel sont responsables à titre individuel de la réalisation de leurs objectifs de

⁹⁰ Les Bureaux sous-régionaux pour l'Afrique de l'Est, l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Ouest sont de création récente, et leurs effectifs sont incomplets.

travail. Il ne semble pas y avoir d'engagement en faveur du RC, ni de réelle compréhension du rôle majeur des fonctionnaires techniques dans ce domaine. À quelques rares exceptions près, ces fonctionnaires estiment que leur rôle consiste principalement à donner suite aux demandes de conseils techniques reçues des pays.

217. L'infrastructure physique sur laquelle s'appuient le Bureau régional et les Bureaux sous-régionaux n'est guère propice au travail d'équipe. Ainsi, ni le Bureau extérieur de la FAO au Ghana, ni le Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Ouest ne semblent tirer avantage du fait qu'ils sont hébergés dans les locaux du Bureau régional. À quelques exceptions près, il y a très peu de contacts entre le Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Ouest et les fonctionnaires techniques régionaux. Ces derniers semblent pour la plupart s'investir davantage dans des initiatives menées hors du Ghana et de la zone de compétence du Bureau sous-régional. La mission d'évaluation s'est demandé si le Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Ouest ne trouverait pas davantage sa place à Dakar, où sont basés nombre d'autres représentations des Nations Unies et bureaux régionaux.

218. Nombre de fonctionnaires techniques se sentent coupés des divisions techniques dont ils relèvent. Il y a cependant des exceptions notables, parmi lesquelles la Division de la production végétale et de la protection des plantes, qui a étroitement associé ses agents de terrain à l'élaboration de sa stratégie de RC, en sollicitant leur contribution et en leur fournissant régulièrement des informations d'ordre technique et administratif. Au niveau du Bureau régional, et surtout des Bureaux sous-régionaux, les fonctionnaires recrutés depuis peu sont rarement informés de l'orientation générale des activités du bureau. De plus, les liens avec le Siège ne sont pas clairement définis et reposent généralement sur des relations d'ordre personnel. Un fonctionnaire technique a indiqué qu'il faisait en sorte de garder le contact avec le Siège en élaborant des projets pour couvrir les coûts liés aux compétences des fonctionnaires du Siège. Le manque de concertation entre eux les bureaux et le Siège, et en particulier l'absence de points de contact clairement identifiés ont également été cités lors des entretiens avec des fonctionnaires des programmes d'urgence. Ces derniers ont par ailleurs souligné que les difficultés qu'ils rencontrent pour accéder aux compétences et aux connaissances de la FAO sont telles qu'ils se tournent fréquemment vers d'autres organisations pour obtenir de l'aide. Cette situation met aussi en évidence les difficultés que rencontrent les intervenants qui ne sont pas parties prenantes à l'action de la FAO pour avoir accès aux compétences et aux connaissances de l'Organisation. Les fonctionnaires du Bureau régional et des bureaux sous-régionaux ont le sentiment de ne pas être tenus informés des progrès réalisés dans leurs domaines de compétence respectifs, et d'être privés des possibilités de remise à niveau dont bénéficient leurs collègues du Siège. Plusieurs d'entre eux ont déclaré qu'ils n'avaient pas assez souvent l'occasion de se familiariser avec des domaines émergents et transversaux, et que leur formation en la matière était insuffisante.

219. La mission d'évaluation a constaté que la gamme courante des compétences techniques dont disposent les Bureaux sous-régionaux n'est pas en adéquation avec les ressources dont ils disposent et les besoins auxquels ils sont censés répondre, ce dont s'inquiètent plusieurs responsables des bureaux sous-régionaux. À titre d'exemple, le Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale a davantage besoin d'aide dans les domaines de la foresterie et de l'environnement que dans celui de l'élevage; le Bureau sous-régional pour l'Afrique australe, de son côté, a souligné la nécessité de mettre davantage l'accent sur l'élaboration des politiques et la sécurité alimentaire. La Mission d'évaluation a noté que le Plan d'action immédiate prévoit un examen de la gamme initiale de compétences dans le contexte du Programme de travail et budget 2010-2011. Les fonctionnaires des bureaux sous-régionaux jugent important d'améliorer l'accès aux compétences relatives à des démarches pluridisciplinaires et globales, en portant une plus grande attention aux compétences transversales et émergentes. Certains répondants ont exprimé le besoin de suivre des formations dans le cadre d'équipes pluridisciplinaires. Plusieurs d'entre eux ont estimé que les fonctionnaires techniques devaient justifier d'une plus grande expérience du terrain et prendre davantage conscience de la nécessité d'évaluer les besoins en capacité dans le cadre de leurs missions d'assistance technique.

220. Que ce soit au niveau sous-régional ou national, les liens entre les programmes d'urgence et les programmes ordinaires doivent être considérablement renforcés, en particulier dans le cas du Bureau sous-régional pour l'Afrique australe. Le Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Est a déployé des efforts louables dans le cadre de l'initiative visant à appliquer à la FAO le principe « unis dans l'action », les services chargés respectivement du programme ordinaire et du programme d'urgence assurant ensemble la fourniture des services. La mission d'évaluation a constaté que le Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Est avait été organisé de manière à encourager le travail d'équipe et la pluridisciplinarité, et que ses responsables, à l'instar de ceux du Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale, s'employaient avec vigueur à motiver et à former leur personnel.

221. La mission d'évaluation n'a guère trouvé de signes d'une véritable prise de conscience de la contribution majeure de la diffusion des connaissances au renforcement des capacités. Seul le Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Est déploie de réels efforts pour que les produits normatifs de la FAO soient largement diffusés et accessibles. Ce constat vaut aussi à l'échelle nationale, sauf dans le cas du Zimbabwe.⁹¹ En règle générale, les bureaux ne semblent pas avoir de stratégie de communication, et nombre d'entre eux ont fermé leur centre de documentation.⁹²

Bureaux de pays

222. La mission d'évaluation a constaté que les bureaux de pays ne disposaient pas de capacités suffisantes pour répondre aux demandes que reçoit l'Organisation, y compris dans les pays où la FAO est bien représentée, comme la Tanzanie. Cette situation soulève de sérieux problèmes dans les pays où les agences spécialisées des Nations Unies sont censées œuvrer aux côtés des administrations nationales dans le cadre d'efforts concertés.

223. Les bureaux de pays de la FAO ne disposent pas non plus de ressources humaines suffisantes pour contribuer de manière efficace au dialogue relatif aux interventions à engager. Alors que les pays sont censés s'appuyer sur les capacités du Bureau régional et des Bureaux sous-régionaux, nombre d'agents des bureaux de pays ont indiqué que les compétences nécessaires n'étaient pas toujours disponibles. Ils ont notamment insisté sur la nécessité d'affecter dans les pays des experts FAO de haut niveau aptes à prendre part au dialogue sur les actions à mener.

224. La mission d'évaluation a estimé que les bureaux assurant la mise en œuvre de programmes d'urgence opérationnels susceptibles de fournir des ressources humaines et financières supplémentaires sont les mieux à même de répondre efficacement aux demandes d'intervention que reçoit la FAO. Ainsi, le rôle majeur que joue la division TCE en matière de coordination au Zimbabwe est aujourd'hui largement reconnu parmi la communauté des bailleurs de fonds et les partenaires du développement, et donne une parfaite illustration de la manière dont la FAO peut contribuer à des interventions efficaces et au renforcement des capacités globales de fourniture de services, y compris dans des circonstances difficiles. Au Zimbabwe, la FAO s'emploie activement à mettre en place des réseaux et joue un rôle de premier plan dans les activités de renforcement des capacités de la société civile, des services publics et du secteur privé, par le biais du Groupe de travail agricole. En Ouganda, la division TCE et le Représentant de la FAO travaillent en concertation étroite; l'Organisation participe activement aux travaux du pôle Sécurité alimentaire, au sein duquel elle joue un rôle moteur salué par tous, et œuvre aux côtés d'autres partenaires et agences spécialisés des Nations Unies. Cela étant, comme l'ont souligné les fonctionnaires des bureaux de la FAO et les partenaires du développement,

⁹¹ Au Zimbabwe, la lettre d'information mensuelle de la FAO, qui fait l'objet d'une large diffusion, est un excellent moyen de faire connaître les nouveaux produits normatifs de l'Organisation.

⁹² Les centres de documentation des bureaux sous-régionaux (à l'exception du Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Est) dans lesquels la mission s'est rendue détiennent un nombre très limité de documents publiés après 2003. Plusieurs de ces centres de documentation ont été rattachés à des organismes publics ou des universités, et rien n'a été fait pour s'assurer de la circulation continue des informations et de la disponibilité des capacités nécessaires à la gestion des collections.

l'Organisation souffre d'un manque de moyens qui l'empêche d'être représentée de manière adéquate au sein de toutes les instances les plus importantes.

225. Les partenaires de la FAO ont par ailleurs le sentiment que les Représentants de la FAO ont un pouvoir décisionnel limité, y compris dans les pays où la FAO est très active. Dans certains pays, les Représentants de la FAO sont trop occupés ou ne justifient pas du profil requis⁹³ pour jouer un rôle de premier plan, si bien que ce rôle est dévolu à leurs adjoints, qui ne sont pas toujours les mieux à même de s'en acquitter.

226. La mission d'évaluation a constaté que la FAO dispose de capacités insuffisantes dans tous les pays visités. Dans certains d'entre eux, l'Organisation n'est que marginalement représentée au sein des groupes de bailleurs de fonds, et ne joue pas pleinement le rôle de premier plan qu'elle devrait normalement assumer.⁹⁴ Dans la mesure où les décisions sont prises de plus en plus souvent à l'échelle nationale, cette situation risque fort d'avoir des répercussions négatives.

Z. Modalités applicables aux projets

227. La plupart des activités de RC entreprises à l'échelle nationale s'inscrivent dans le cadre de projets.

228. Toutefois, comme indiqué précédemment, les délais d'exécution des projets sont généralement trop courts pour permettre la réalisation des objectifs de RC. Le peu de temps disponible pour assurer la mise en œuvre des projets, en particulier lorsque les problèmes d'ordre logistique entraînent des retards, est un des facteurs les plus souvent cités par les organismes d'exécution et les bénéficiaires (annexe 11). Le manque de temps a de sérieuses incidences sur la capacité de mise en œuvre des activités de RC. Le processus d'exécution en lui-même revêt une importance particulière, tant du point de vue de l'efficacité des interventions que de la pérennisation des acquis des projets. Les personnes qui préparent les propositions de projets ont généralement tendance à exagérer l'ampleur des activités qui peuvent raisonnablement être mises en œuvre dans les délais impartis, de manière à satisfaire aux critères d'agrément des projets. L'exécution des projets peut aussi être ralentie par la lourdeur des procédures financières et administratives, ce qui réduit d'autant le temps restant pour assurer la mise en œuvre des activités. Or, le RC ne peut être entrepris à la hâte. C'est un processus participatif qui demande du temps.

229. Certaines des restrictions administratives applicables aux programmes de coopération technique posent des problèmes dans la mise en œuvre des activités de RC. Celles qui limitent le suivi des interventions soulèvent des difficultés particulières. En effet, comme on l'a vu précédemment, le manque de suivi est la principale cause des résultats médiocres et éphémères des activités de RC. En outre, le plafond commun applicable à tous les projets de coopération technique ne tient pas compte des disparités relatives à la taille des pays, à la population, aux infrastructures et aux contextes institutionnels, qui sont autant de facteurs susceptibles d'influer sur la conception et l'exécution des projets.⁹⁵

230. Les partenaires qui participent à l'exécution des activités de RC au titre de Lettres d'accord couvrant de très courtes périodes sont particulièrement défavorisés. Ainsi, il est impossible de fidéliser du personnel lorsque les délais nécessaires à la signature des accords suivants peuvent aller de deux à cinq mois. Les partenaires de la FAO en Ouganda ont déploré cette situation, qui a selon eux des effets délétères.

⁹³ À savoir une bonne compréhension de la FAO et de l'Afrique.

⁹⁴ C'est le cas notamment au Malawi. Compte tenu de la participation du Malawi, à titre expérimental, à l'initiative « Une seule ONU », de la forte présence des bailleurs de fonds dans le pays et de la pénurie de capacités nationales, la faible implication de la FAO est durement ressentie.

⁹⁵ Ainsi, la mission d'évaluation a appris lors des entretiens que le même plafond s'appliquait au Nigéria et au Cap-Vert.

231. La mission d'évaluation a constaté que le RC, en tant que composante systématique des projets de coopération technique, se limite trop souvent à la formation des individus, au détriment d'autres dimensions du RC tout aussi importantes, voire plus.

Conclusions

Aperçu général

232. L'évaluation a porté sur le RC, question qui figure au premier rang des préoccupations du continent africain, et qui revêt une importance primordiale pour la réalisation des OMD et des trois objectifs mondiaux des Membres. Elle répondait à un mandat ambitieux – évaluer les performances de la FAO en Afrique en matière de RC, et en particulier la pertinence, l'efficacité, l'utilité et la viabilité des actions menées dans ce domaine, et répondre à un certain nombre de questions difficiles relatives à l'approche suivie par la FAO en matière de RC. Si la mission d'évaluation n'a pu établir de conclusions définitives pour tous les aspects relevant de son mandat, elle a néanmoins recueilli assez d'informations pour dresser un bilan global des performances de la FAO en Afrique et avancer un certain nombre de suggestions susceptibles d'aider l'Organisation à définir les orientations futures de son action en faveur du RC.

233. Il ressort de l'évaluation que les performances de la FAO en matière de RC en Afrique sont assez mitigées. La plupart de ses interventions sont bien adaptées aux besoins, et nombres d'entre elles ont été efficaces, mais rares sont celles qui se sont avérées pérennes. Elles sont généralement de grande qualité et mettent à profit les atouts particuliers de la FAO, et notamment ses compétences techniques et son rôle d'« honnête intermédiaire ». Si l'évaluation a mis en évidence les retards qui surviennent parfois dans la mise en œuvre opérationnelle des activités de RC, les actions de RC que la FAO a menées à ce jour en Afrique ont été dans l'ensemble relativement efficaces.

234. La mission d'évaluation a recensé un certain nombre de succès qui tiennent pour l'essentiel à un investissement continu et durable de la FAO dans les trois domaines considérés. Cela étant, c'est surtout dans les domaines de la protection des végétaux, des statistiques et, de plus en plus, de la lutte contre les maladies animales transfrontières que les activités de RC de la FAO ont donné les meilleurs résultats. Cet engagement continu et prolongé dans l'ensemble des domaines considérés a favorisé la création d'une masse critique de compétences, de mémoire institutionnelle et de politique, normes, valeurs et structures de nature à appuyer l'action menée. Par ailleurs, l'efficacité des efforts déployés par la FAO pour favoriser l'intégration de méthodes efficaces de RC, comme les écoles pratiques d'agriculture, dans le cadre de projets pilotes axés sur l'utilisation expérimentale de nouvelles technologies est aujourd'hui largement reconnue. Dans certains pays, la FAO a contribué de manière déterminante à l'élaboration des politiques nationales relatives à l'agriculture et au développement, en facilitant la concertation entre les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds, le secteur privé et les organisations de la société civile. La mission d'évaluation a également recensé plusieurs exemples qui montrent que l'assistance aux politiques fournie par la FAO a contribué au renforcement durable des capacités d'analyse et d'exécution des politiques au Burkina Faso, au Mozambique et à Zanzibar, entre autres exemples.

235. Cela étant, en dépit de nombreuses interventions aussi efficaces qu'adaptées, la mission d'évaluation a constaté que, dans la plupart des cas, les activités de RC de la FAO ne s'inscrivent pas dans la durée. Elles ne mettent pas assez l'accent sur la pérennisation des interventions et accordent trop d'importance à l'obtention de résultats immédiats, comme en témoignent les calendriers et les modalités d'exécution des projets, le fait que le personnel de la FAO n'est pas toujours conscient de l'importance des activités de RC, la faible attention portée à l'institutionnalisation des activités de RC et au renforcement de la volonté politique nécessaire à leur pérennisation, les possibilités limitées données aux agents de la FAO d'assurer le suivi et l'évaluation des activités de RC et le peu de motivation dont ils font preuve en la matière.

236. Si la mission d'évaluation a recensé plusieurs exemples représentatifs de la grande qualité des activités de RC entreprises au niveau des mécanismes institutionnels, du cadre de politique générale et de l'environnement global, elle a néanmoins constaté que les interventions de la FAO s'adressaient pour la plupart à des individus, alors que les enseignements qui se dégagent des actions de développement montrent qu'il convient de porter attention à chacun de ces trois niveaux d'intervention, et notamment aux systèmes formels et informels, ainsi qu'aux normes et aux valeurs qui conditionnent les comportements individuels et institutionnels. À cet égard, l'exercice d'évaluation a montré que les activités de RC de la FAO en Afrique sont particulièrement efficaces lorsque l'Organisation intervient de manière durable dans chacune des trois dimensions du RC.

237. Les interventions de la FAO permettent de générer des connaissances très précieuses qui contribuent de manière déterminante au renforcement des capacités locales. Pourtant, la diffusion et l'utilisation de ces connaissances sont encore très limitées en Afrique. Le continent africain souffre d'un manque d'infrastructures de communication, et il est donc indispensable d'engager des financements supplémentaires ou d'établir de nouveaux partenariats pour garantir un plus large accès aux produits normatifs de la FAO. Pour y parvenir, il faudra peut-être que la FAO fasse preuve de plus de sélectivité dans le choix des supports qu'elle produit, afin qu'ils soient effectivement diffusés. Il ne sert à rien de réaliser des supports d'information s'ils ne parviennent pas jusqu'au public auquel ils sont destinés.

238. Il ressort de l'évaluation que les bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO doivent eux aussi disposer des capacités renforcées et de ressources supplémentaires et avoir accès aux connaissances des experts du Siège pour être à même de mener des actions de RC en Afrique. À l'échelle nationale, la FAO n'a pas les moyens de s'acquitter des fonctions que l'on attend d'elle, et de siéger au sein de tous comités chargés de définir les priorités, de coordonner les interventions des bailleurs de fonds et de faciliter la concertation entre les pouvoirs publics, les bailleurs de fonds et les autres intervenants concernés. La mission d'évaluation est d'avis que l'action de la FAO perdra de son utilité et que l'Organisation ne pourra pas mettre à profit les possibilités qui se présentent si elle n'est pas capable de renforcer sensiblement les capacités en Afrique.

239. Pour contribuer à combler les carences liées aux capacités nécessaires pour assurer l'exécution des projets et répondre aux besoins émergents des systèmes décentralisés, la FAO doit renforcer ses capacités endogènes et s'employer à établir des partenariats plus efficaces. La définition des priorités en matière de RC dans le contexte d'un cadre stratégique comme le NMTPF doit tenir compte de l'environnement national, des atouts particuliers dont dispose la FAO pour répondre aux besoins nationaux et des possibilités de partenariat avec les organismes locaux, régionaux et internationaux.

240. En outre, la FAO dispose de ressources limitées et doit donc prendre en considération les incidences financières d'une approche du RC plus efficace qui s'inscrirait dans le plus long terme. Si le renforcement des capacités nécessaires à l'amélioration durable des moyens d'existence des populations africaines est au cœur de la mission de la FAO, les activités de RC doivent être dûment prises en compte dans le budget de l'Organisation, les programmes de travail du personnel et les exercices d'évaluation. La mission d'évaluation est d'avis que lorsqu'elle ne peut disposer de ressources supplémentaires, la FAO doit envisager de réduire le nombre des projets et programmes prévus, afin de s'assurer qu'elle dispose de moyens humains et financiers suffisants pour intervenir durablement en faveur du RC dans les domaines ciblés. La FAO peut également s'appuyer sur des partenariats plus nombreux afin de partager une partie des coûts liés à l'exécution de ses projets et d'élargir ainsi la portée de ses interventions. Elle peut s'en tenir à la stratégie qui consiste à ne plus assurer directement la mise en œuvre des activités, pour apporter en contrepartie un soutien accru à des organismes d'exécutions locaux, sur le principe du mentorat. On demande de plus en plus souvent à la FAO d'intervenir dans des domaines nouveaux, qui sont en grande partie intersectoriels et appellent une approche globale et pluridisciplinaire. Dans certains de ces domaines (changement climatique, baux fonciers, compétences générales/relationnelles, etc.), il lui suffira de remettre à niveau le personnel

existant. Dans d'autres, en revanche (prise en compte de l'ensemble de la chaîne de valeur, problématique hommes-femmes, etc.), il lui faudra réaliser des investissements supplémentaires et faire appel à d'autres intervenants. Dans d'autres encore, la solution passera par une collaboration étroite entre la FAO et ses partenaires (compétences en gestion et comptabilité, renforcement des capacités des intervenants de première ligne, etc.).

241. Il ressort de l'évaluation que les modalités d'intervention les plus efficaces en matière de RC sont celles qui mettent l'accent sur le mode opératoire de la FAO, plutôt que sur l'obtention de résultats. La mission d'évaluation a examiné les différents facteurs qui ont conduit à un renforcement efficace et durable des capacités et à l'émergence d'un climat favorable au processus de développement. Elle a notamment mis en lumière les difficultés auxquelles se heurte l'Organisation du fait de la participation accrue des bailleurs de fonds aux mécanismes de collaboration et de prise de décision à l'échelle nationale, ainsi que les incidences d'une décentralisation et d'une commercialisation accrues. La FAO doit tenir compte de ces différents facteurs afin de prendre des décisions éclairées en matière d'affectation de ressources, de bien définir les priorités et stratégies à mettre en œuvre et de motiver son personnel, de manière à jouer un rôle de premier plan dans le renforcement durable des capacités nécessaires à la réalisation des OMD.

242. Pour atteindre la masse critique nécessaire au renforcement des capacités des organisations et établissements africains à élaborer des systèmes plus efficaces de gestion des ressources agricoles et naturelles capables de s'adapter au rythme de l'évolution des technologies, du changement climatique et des fluctuations des marchés internationaux, la FAO, à l'instar d'autres organisations d'aide au développement, doit investir davantage dans le RC, modifier son approche du RC et rendre compte de l'action qu'elle mène dans ce domaine.

Conclusions particulières et recommandations correspondantes

Intégration systématique du RC (Recommandations 1 et 2)

243. Le renforcement des capacités est une des fonctions essentielles de l'Organisation. De fait, la communauté internationale considère que les contraintes liées aux capacités sont un des principaux obstacles au développement du continent africain. Le RC compte parmi les fonctions essentielles décrites dans le Cadre stratégique 2010-2019, et plusieurs des résultats organisationnels correspondant aux différents Objectifs stratégiques comportent une composante RC. La mission d'évaluation estime que le RC doit occuper une plus grande place dans le Cadre stratégique de la FAO. Le titre de la Fonction essentielle e) doit être libellé de manière à indiquer que le RC ne se résume pas au transfert de technologies. Par ailleurs, les liens entre le RC et les résultats organisationnels de l'ensemble des Objectifs stratégiques doivent être plus clairement définis. La mission d'évaluation souligne la nécessité pour la FAO de résoudre les contradictions potentielles inhérentes à un système de performance fondé sur les résultats qui est très largement tributaire de résultats censés être obtenus dans des délais précis, alors que le RC est un processus qui relève d'un engagement de longue haleine. La mission d'évaluation est d'avis que l'importance de l'intégration du renforcement des capacités à toutes les activités de la FAO en Afrique doit être plus largement reconnue. Compte tenu de l'importance du RC, il serait bon de veiller à ce que le Comité du Programme, les conférences régionales et les organes directeurs de la FAO soient suffisamment associés à la définition des orientations générales régissant les activités de RC de la FAO.

244. Il importe par ailleurs d'adopter, à l'échelle de la FAO, une définition commune du renforcement des capacités. En effet, la mission d'évaluation a constaté qu'il n'y avait pas, au sein de l'Organisation, de vision ou de définition commune de ce que recouvre le renforcement des capacités. La nouvelle Stratégie de renforcement des capacités de la FAO pose les grands principes du RC, mais il reste encore beaucoup à faire pour sensibiliser l'ensemble du personnel et mettre en œuvre des mesures garantes de l'intégration systématique du RC aux activités de la FAO en Afrique.

245. Compte tenu de l'utilisation, au sein de l'Organisation, d'interprétations différentes de ce qui constitue le renforcement des capacités, et des différents points de vue relatifs au rôle de la FAO en la matière, la nouvelle stratégie de renforcement des capacités doit être largement diffusée et faire l'objet d'un débat approfondi qui permettra de parvenir à une définition commune acceptée par tous. La mission d'évaluation a pu constater que, si nombre de fonctionnaires de la FAO sont conscients de l'importance du RC et de la place centrale qu'il occupe dans le mandat de l'Organisation, la majorité d'entre eux assimilent le RC à des actions de formation axées sur le développement des capacités individuelles. Il est donc indispensable d'aider le personnel à mieux comprendre ce que recouvrent les bonnes pratiques de RC, l'amélioration des compétences générales/relationnelles, le renforcement des capacités organisationnelles et les moyens d'influer favorablement sur l'environnement global pour promouvoir le RC.

246. De manière générale, la FAO doit s'employer à accroître l'importance accordée au RC et à améliorer la compréhension du RC au sein même de l'Organisation. Le RC doit être au cœur de la majorité, voire de l'ensemble des activités de la FAO, notamment celles qui concernent la collecte et la diffusion des informations, l'appui à la mise en œuvre des normes et instruments internationaux, la formulation de conseils de politique générale, la sensibilisation, la réalisation et la diffusion de supports de promotion du savoir, la mise au point et le transfert de technologies et l'établissement de réseaux. Cela ne veut pas dire que toutes les activités de la FAO doivent comporter une composante formation, mais plutôt que les activités et produits de l'Organisation doivent s'appuyer sur des modes d'intervention de nature à renforcer au maximum les capacités des « clients » de la FAO. Au niveau national, le RC doit être expressément intégré aux NMTPF de manière à favoriser une approche plus cohérente, plus pertinente et mieux coordonnée du renforcement des capacités dans chaque pays.

Efficacité et pérennisation des initiatives de RC (Recommandations 2, 3 et 4)

247. L'évaluation montre que la FAO doit continuer de privilégier des modalités participatives de RC. Les enseignements qui s'en dégagent indiquent que l'Organisation doit intégrer de manière plus systématique à ses initiatives de RC les grands principes suivants: les organismes qui emploient des personnes suivant une formation individuelle doivent être associés dès les tout premiers stades à la conception des projets, en vue de l'élaboration de stratégies qui permettront de garantir l'utilisation effective des compétences nouvellement acquises par les stagiaires; la FAO doit adopter une stratégie participative qui favorisera la participation active des bénéficiaires à la conception et à l'exécution des projets; l'Organisation doit travailler en interaction permanente avec les organismes d'exécution et veiller à ce que l'ensemble des parties prenantes concernées soient associées aux interventions à toutes les étapes du processus; la FAO doit faire appel, dans toute la mesure possible, à des organismes d'exécution locaux (même si cela suppose en un premier temps d'investir des ressources supplémentaires); les actions de RC de la FAO doivent privilégier l'apprentissage par la pratique; les activités de RC doivent avoir pour objectif de faciliter l'acquisition de compétences et de favoriser le mentorat, et pas seulement le transfert de compétences; il convient de mettre l'accent sur les compétences générales/relationnelles, en donnant aux bénéficiaires la possibilité de participer aux projets et d'assumer des responsabilités en la matière; la FAO doit favoriser l'échange d'idées et la mise en place de réseaux; enfin, et surtout, elle doit assurer le suivi de ses interventions dans le cadre d'un engagement continu, et apporter un soutien durable par le biais de points de contact actifs.

248. L'expérience montre que tous ces principes favorisent un renforcement plus efficace et plus durable des capacités. Les fonctionnaires de l'Organisation doivent être conscients de l'importance du processus de RC en lui-même, et pas seulement des résultats obtenus, et prêts à investir dans ce processus une part considérable des ressources disponibles. Il convient donc de les motiver et de les encourager à intégrer plus systématiquement ces principes et d'autres bonnes pratiques reconnues à leurs activités. Dans le même temps, il faut inciter les agents de la FAO à nouer des partenariats avec d'autres organismes avant d'intervenir dans des domaines qui ne relèvent pas nécessairement de leurs principaux domaines de compétence.

249. La mission d'évaluation a également relevé des déficiences courantes qui limitent l'efficacité des actions de RC de la FAO, à savoir: des évaluations incomplètes des besoins en RC; l'absence de données de base et de suivi; l'accès limité/l'absence de référence à nombre des excellents produits normatifs de la FAO; une prise en compte insuffisante de la problématique hommes-femmes; et la faible importance accordée à la collecte et à la diffusion d'informations sur les interventions les plus probantes et les enseignements qui s'en dégagent.

250. L'évaluation a également mis en évidence les nombreux problèmes auxquels la FAO va devoir s'attaquer pour être à même d'engager des initiatives plus durables. Parmi les plus courants, on peut notamment citer: le manque de motivation du personnel, qui n'est guère enclin à concevoir des projets selon des modalités privilégiant le processus d'apprentissage et de renforcement des capacités, dans la mesure où la planification de ce processus demande beaucoup de temps, y compris pour les agents de la FAO; des calendriers d'exécution qui ne tiennent pas compte du caractère itératif d'un RC efficace; la lourdeur des procédures administratives de gestion des projets; les difficultés liées à la faible adhésion aux actions de RC observée au niveau local, et au manque de volonté politique à l'échelle nationale; et l'absence d'un suivi durable garant de l'utilisation, de l'institutionnalisation, de la transposition à plus grande échelle et du maintien durable des capacités renforcées.

251. Pour pallier les déficiences des modalités existantes applicables aux projets (notamment au titre du PCT) et pérenniser ses activités de RC, la FAO va devoir restructurer le PCT et revoir les critères relatifs au PPRC⁹⁶. S'agissant des autres problèmes, l'Organisation doit formuler, à l'intention de ses agents, des lignes directrices axées sur la mise en œuvre d'activités de nature à encourager le renforcement efficace et durable des capacités et le suivi des interventions.

Partenariats (*Recommandation 5*)

252. La mission d'évaluation a pu constater que l'environnement dans lequel s'inscrivent les activités de RC de la FAO en Afrique était à la fois très dynamique et très changeant, alors que la stratégie de l'Organisation est généralement uniforme et excessivement directive. À mesure que le nombre d'individus et d'organisations qualifiés augmente en Afrique, la FAO doit s'écarter de la démarche qui consiste à assurer directement, et sans faire appel à d'autres intervenants, la mise en œuvre des activités de RC, et privilégier l'appui au RC, en partenariat avec d'autres acteurs, comme le prévoit la nouvelle Stratégie de renforcement des capacités. Ce renforcement des partenariats est d'autant plus nécessaire que la demande en nouvelles capacités ne cesse d'augmenter en Afrique, en particulier dans des domaines comme la gestion, la commercialisation et la sensibilisation. Le processus de décentralisation entraîne également une hausse de la demande en capacités au niveau sous-régional, dans des domaines qui touchent directement à l'agriculture et à la sécurité alimentaire, mais dans lesquels la FAO n'a ni le mandat dit les capacités nécessaires pour jouer un rôle de chef de file.

253. La manière dont les organismes de développement mènent leurs activités change aussi. À mesure qu'augmente le nombre d'activités de RC planifiées et coordonnées au titre de mécanismes multidonateurs ou de l'Initiative « Une seule ONU », la FAO va se trouver confrontée à des choix difficiles du fait des capacités limitées dont elle dispose dans nombre de pays africains. Comme le souligne la nouvelle Stratégie de renforcement des capacités, l'Organisation va devoir renforcer ses propres capacités, définir des créneaux dans lesquels elle pourra mettre à profit les atouts particuliers dont elle dispose, et déployer des efforts concertés afin de nouer des partenariats avec d'autres intervenants.

254. L'exercice d'évaluation a mis en évidence l'importance et l'efficacité des partenariats en faveur du RC. La FAO doit en conséquence travailler en partenariat avec des **organisations régionales** afin de tirer parti de leurs activités tout en les aidant à renforcer leurs propres capacités. Toutefois, l'établissement de nouveaux partenariats suppose des coûts de transaction

⁹⁶ Comité de la FAO chargé de l'examen des programmes et des projets.

initiaux dans lesquels les fonctionnaires de l'Organisation peuvent, en un premier temps, se montrer réticents à investir, dans la mesure où ils ont pour instruction d'obtenir rapidement des résultats. Pourtant, ces investissements ne peuvent que favoriser le renforcement des capacités en Afrique et la mise en place de partenariats plus efficaces dont la FAO tirera avantage.

255. Pour corriger les graves contraintes liées aux capacités locales, compléter l'action que mène à FAO dans le cadre d'une approche globale et promouvoir la mise en œuvre des politiques de renforcement des capacités dans les pays ayant mis en place des systèmes décentralisés, il est primordial de renforcer les capacités des **organismes d'exécutions locaux**, compte tenu du caractère limité des capacités de première ligne dont dispose la FAO.

256. La FAO travaille actuellement, en collaboration avec plusieurs entreprises privées et ONG, à la mise en œuvre de projets faisant intervenir des consultants locaux. La mission d'évaluation estime que le renforcement de la concertation, du mentorat et des partenariats contribueraient à améliorer davantage les capacités endogènes. Dans certains pays, il existe de nombreux groupements et associations nationaux d'agriculteurs, de négociants et d'exportateurs qui s'appuient sur de vastes réseaux et ont les capacités et la volonté de travailler en partenariat avec FAO. La mission d'évaluation et d'avis que la FAO devrait s'engager de manière plus résolue dans cette voie.

257. La mission d'évaluation approuve la recommandation de l'EEI visant à renforcer fortement la collaboration entre la FAO et **les universités et instituts nationaux et régionaux de recherche**. La FAO doit examiner les moyens de travailler plus efficacement en partenariat avec ces établissements. Certaines options présentent un intérêt particulier et méritent d'être examinées de plus près comme, par exemple, le détachement à temps partiel d'enseignants auprès de projets ou de comités dirigés par FAO, qui favoriserait un accès plus structuré, plus fiable et plus systématique aux ressources humaines des établissements universitaires que le système axé sur l'organisation de missions-conseil ponctuelles. Ces établissements, au même titre que certaines organisations de la société civile (et notamment les associations nationales d'agriculteurs) pourraient de surcroît contribuer utilement à la diffusion des supports normatifs de la FAO. Les fonctionnaires techniques de l'Organisation pourraient de leur côté faire des conférences dans des universités.

Renforcement des capacités d'analyse, de formulation et de mise en œuvre des politiques (*Recommandation 6*)

258. Il ressort de l'évaluation que la FAO a su apporter une aide efficace aux pays dans la formulation de leurs politiques, mais n'a pas réussi à faire aussi bien en matière de renforcement des capacités locales d'analyse et d'exécution des politiques. L'assistance aux politiques fournie par FAO doit avoir pour principal objectif de renforcer les capacités nationales, de sorte que les pays soient mieux à même d'élaborer leurs propres politiques. De même, l'évaluation a clairement montré que la FAO doit faire beaucoup plus dans le domaine de renforcement des capacités de mise en œuvre des politiques, ce qui suppose de renforcer les interactions en première ligne, où les capacités sont faibles, et de recenser/cartographier l'ensemble des parties prenantes à la mise en œuvre des politiques (et leurs besoins en renforcement des capacités).

259. La FAO s'emploie à favoriser l'élaboration de politiques de nature à promouvoir la réalisation des OMD et l'amélioration durable des moyens d'existence. La mission d'évaluation a constaté que, dans la plupart des cas, l'assistance aux politiques fournies par la FAO répond à cet objectif, en mettant l'accent sur la sécurité alimentaire. Dans le même temps, la FAO doit aider les pays à anticiper et à analyser les incidences de l'évolution du contexte. La mission d'évaluation convient par ailleurs que, dans un environnement en pleine mutation, la FAO doit aussi œuvrer au renforcement des capacités de formulation des politiques relatives aux différentes étapes de la chaîne de valeur et portant sur l'atténuation du changement climatique et l'irrigation (en veillant à ce que ces politiques soient durablement bénéfiques et adaptées aux besoins des petits exploitants agricoles). Elle doit aussi aider les pays à faire en sorte que les facteurs externes et les besoins des

communautés locales soient pris en considération lors de l'examen des questions relatives aux baux fonciers.

Collecte d'informations sur les innovations les plus probantes et amélioration de la diffusion des supports de promotion du savoir (*Recommandations 7 et 8*)

260. L'appel général lancé par des organisations extérieures en faveur de la collecte d'informations sur les écoles pratiques d'agriculture a amené la mission d'évaluation à conclure que la FAO devait s'employer à recueillir des informations sur les innovations ayant fait la preuve de leur efficacité. Si l'on veut que les initiatives les plus efficaces puissent être transposées à plus grande échelle par d'autres organisations, il est particulièrement important de définir clairement, par le biais de lignes directrices générales, les principes sur lesquels elles reposent, de manière à éviter toute distorsion du concept initial. Ces lignes directrices doivent définir des principes de base, à partir d'exemples illustrant les nombreuses applications qui peuvent en être faites et l'importance d'une approche souple et adaptable. Le projet CountrySTAT, les réseaux de connaissances rurales, le projet d'informatisation des coopératives agricoles, les projets d'agriculture de conservation, et les techniques de cartographie et d'analyse élaborées dans le cadre de l'initiative du Bassin du Nil sont autant d'exemples qui méritent d'être mentionnés. La mission d'évaluation estime par ailleurs que la prise en compte d'expériences antérieures réussies est importante pour renforcer la volonté politique, aider indirectement les bénéficiaires à obtenir des financements supplémentaires et accroître les possibilités de partenariat et de transposition à plus grande échelle.

261. La mission d'évaluation a noté de sérieuses carences en matière d'accessibilité et d'utilisation des supports normatifs de la FAO en Afrique. Il convient d'élaborer une stratégie de diffusion et de communication beaucoup plus efficace, mettant davantage l'accent sur la diffusion des produits normatifs de la FAO auprès d'un large éventail de parties prenantes africaines. À l'heure actuelle, la FAO ne fait pas grand-chose pour recueillir des informations sur les lecteurs et les utilisateurs de ses supports normatifs. Or, il ne sert à rien d'investir massivement dans la réalisation de produits normatifs s'ils ne parviennent pas jusqu'au public visé. La FAO doit aussi veiller à ce que ses supports de promotion du savoir soient utilisés dans le cadre de ses interventions, ateliers et cours de formation, en les mettant à la disposition de ses consultants.

262. Si la diffusion des connaissances est coûteuse, elle est tout aussi importante que la réalisation des supports normatifs proprement dits. Pour réduire en partie ses coûts de diffusion, la FAO doit nouer des partenariats avec les universités, les pouvoirs publics, le secteur privé, les ONG et les centres de recherche et de documentation qui peuvent contribuer à la diffusion des produits normatifs de l'Organisation sur support imprimé ou électronique. Elle peut aussi utiliser des serveurs de liste pour diffuser auprès de ses différents partenaires et de leurs membres des informations sur les nouveaux supports et documents disponibles, et leur proposer notamment d'en commander des exemplaires par courrier électronique, de sorte que ceux qui disposent d'un accès limité à l'Internet puissent télécharger hors-ligne les documents recherchés.

Accroissement des investissements de la FAO en faveur du renforcement des capacités (*Recommandation 9*)

263. La mission d'évaluation a constaté que les bureaux de pays, le Bureau régional pour l'Afrique et les Bureaux sous-régionaux souffraient d'un manque cruel de capacités. De même, l'insuffisance des ressources humaines et financières disponibles et les pouvoirs restreints des bureaux décentralisés limitent la capacité des bureaux à renforcer efficacement les capacités en Afrique. Il convient donc de prendre d'urgence des mesures pour étoffer les effectifs de la FAO en Afrique, améliorer considérablement les liens entre les bureaux et le Siège, renforcer la motivation et la préparation du personnel et dispenser régulièrement aux agents de la FAO des cours de formation et de remise à niveau afin de leur permettre de rester à la pointe du progrès dans leurs domaines de compétence respectifs. Outre les investissements dans la formation, la motivation du personnel et le renforcement des liens avec le Siège, la mission d'évaluation estime que les contraintes rencontrées au niveau sous-régional en matière de capacités doivent être

davantage prises en compte dans les décisions relatives à l'affectation des fonctionnaires techniques. De fait, plusieurs des personnes interrogées ont demandé que chaque bureau dispose d'un ou de plusieurs fonctionnaires techniques justifiant de compétences particulières dans le domaine des approches transversales et interdisciplinaires, afin de faciliter la mise en place d'équipes pluridisciplinaires.

264. Comme indiqué au chapitre *Conclusions générales*, les bureaux de pays disposent de capacités variables, mais tous pâtissent d'un manque de compétences et de ressources qui empêche la FAO d'accomplir la mission de première importance qui lui incombe en matière de renforcement des capacités nécessaires à la résolution des problèmes très complexes liés à la pauvreté et au développement agricole en Afrique. Dans certains pays, les pouvoirs publics et les partenaires du développement attendent beaucoup de la FAO, qui doit selon eux faire davantage pour faciliter la mise en place de groupes de travail chargés d'assurer la coordination des interventions. La FAO a déjà participé activement aux travaux de tels groupes, en particulier dans les pays où les bureaux de l'Organisation disposent de ressources humaines plus motivées et de moyens supplémentaires au titre de ses programmes d'urgence. L'Organisation doit prendre acte de la situation et se doter d'une stratégie qui tiendra compte des contraintes qu'elle rencontre en matière de ressources financières et humaines, mais qui lui permettra, du moins dans certains pays, de bénéficier de la visibilité nécessaire et des possibilités de financement qui découlent d'un engagement durable.

265. Le renforcement des capacités est un processus, et les bureaux de pays doivent appuyer de manière continue les actions de RC de la FAO, y compris après l'achèvement des projets. Ils doivent s'employer activement à établir des liens entre les parties prenantes et les experts de la FAO, et anticiper les changements à apporter aux activités de RC dans les pays considérés. En d'autres termes, pour être efficaces, les bureaux de pays doivent être considérablement renforcés. Compte tenu du manque de moyens, il serait peut-être plus judicieux de concentrer dans un plus petit nombre de pays les ressources humaines et financières disponibles.

266. Il serait souhaitable que la FAO adopte à cette fin une démarche sélective et renforce en priorité les bureaux implantés dans les pays où les besoins sont les plus importants au regard des indicateurs de sécurité alimentaire et de pauvreté, en particulier ceux où l'agriculture, la foresterie et les pêches jouent un rôle majeur dans l'économie nationale. La FAO doit par ailleurs tenir compte de ses possibilités et de ses responsabilités dans les pays associés à l'Initiative « Une seule ONU ».

267. Les stratégies visant à étoffer les ressources humaines dans les pays ne doivent pas être préjudiciables aux capacités locales. L'approche retenue par le Bureau sous-régional pour l'Afrique de l'Est, qui consiste à faire appel à des nationaux détachés auprès de la FAO, qui sont chargés en priorité de traiter de problèmes particuliers propres aux pays hôtes et consacrent un temps limité aux enjeux de dimension régionale, contribuent efficacement au renforcement des capacités des pays hôtes, du Bureau sous-régional et des individus concernés. De même, il importe que tous les volontaires auxquels la FAO fait appel par ailleurs comprennent bien le contexte dans lequel ils interviennent. La mission d'évaluation n'a pu relever qu'un petit nombre d'exemples, du reste assez peu convaincants, de coopération Sud-Sud. Elle estime en revanche que le resserrement de la coopération entre la FAO et les universités et instituts de recherche nationaux et régionaux (voir ci-dessus la section *Partenariats*) pourrait fortement contribuer au renforcement des ressources humaines, tant à l'échelle des pays que de la région dans son ensemble.

268. Il ressort de l'examen des plans nationaux et des entretiens que la FAO aurait tout intérêt à intensifier ses activités de RC dans les domaines de la commercialisation, de la valorisation des produits et du commerce, dans la mesure où les pays portent un intérêt particulier à la commercialisation de leurs produits agricoles. La FAO doit élaborer, en collaboration avec ses partenaires, et en tenant compte de ses avantages comparatifs et de ses priorités, une stratégie

répondant aux besoins émergents des pays africains en matière de RC dans ces différents domaines.

269. Enfin, il importe que les bureaux de la FAO en Afrique soient directement associés à l'établissement des priorités en matière de RC. Il serait souhaitable à cet égard que les conférences régionales participent à l'examen des priorités relatives aux RC en Afrique et s'emploient à renforcer le consensus autour des interventions prioritaires retenues. Les priorités définies à l'issue de ce processus pourraient être intégrées au débat national et aux NMTPF, lesquels pourraient également être alignés sur le processus du PNUAD en cours dans les pays. Les conférences régionales pourraient ensuite être associées de manière plus étroite à la supervision des activités de RC de la FAO.

270. Les recommandations ci-après revêtent un caractère prospectif et ont pour objet d'aider la FAO à appliquer concrètement sa nouvelle stratégie de renforcement des capacités. Elles visent aussi à compléter le Plan d'action 2009-2011 et s'inscrivent dans le droit fil du programme de réforme engagé au titre Plan d'action immédiate.

Recommandations

AA. Intégration systématique du RC

271. **Recommandation 1:** La mission d'évaluation recommande que le Groupe de travail interdépartemental sur le renforcement des capacités prenne des mesures pour que le personnel et les partenaires de la FAO partagent la même perception conceptuelle du RC et du rôle de la FAO en la matière. Pour ce faire, le Groupe de travail interdépartemental devra notamment:

- préciser, à l'intention de tout le personnel de la FAO, ce que recouvre le RC et quelle démarche l'Organisation entend suivre en vue de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation de ses activités de RC;
- réévaluer le rôle du Comité du Programme, des conférences régionales et des organes directeurs de la FAO dans la supervision des activités de RC de l'Organisation;
- diffuser largement la stratégie institutionnelle de la FAO au sein de l'Organisation;
- diffuser des notes d'information dépourvues de termes techniques énonçant les grands principes du RC et illustrant de quelle manière ils peuvent être appliqués dans chacune des trois dimensions du RC, en particulier en ce qui concerne l'amélioration des compétences générales, le renforcement des organisations, la création d'un environnement plus favorable et l'amélioration des capacités fonctionnelles;
- dispenser une formation au RC à tous les fonctionnaires de l'Organisation, et notamment au personnel de première ligne des bureaux décentralisés;
- élaborer, à partir d'évaluations des besoins assorties de lignes directrices réalistes, des stratégies de RC pour tous les secteurs.

272. **Recommandation 2:** La mission d'évaluation recommande que la direction générale de la FAO, en tenant compte des recommandations du Groupe de travail interdépartemental, intègre le RC aux mandats, programmes de travail et descriptifs de fonctions de tous les membres du personnel concernés.

273. La mise en œuvre de cette recommandation implique:

- l'intégration systématique du RC aux fonctions et attributions de tous les fonctionnaires techniques concernés, à tous les niveaux de l'Organisation. Le RC devra aussi être inscrit à leurs programmes de travail et pris en compte dans l'évaluation de leurs états de service;
- une expérience pratique minimale du RC et une formation de base au RC, de sorte que la fourniture de services de RC fasse partie intégrante du descriptif de fonctions des postes rattachés au Bureau régional et aux Bureaux sous-régionaux;
- l'adoption de mesures incitatives afin d'encourager le personnel à prendre part aux actions de RC et de promouvoir l'apprentissage, grâce à des activités de sensibilisation et

à l'intégration du RC aux responsabilités, aux programmes de travail et aux évaluations des performances du personnel;

- la nécessité pour le personnel de consacrer du temps au suivi des initiatives de RC après l'achèvement des projets, de manière à pérenniser et à étendre, dans la mesure du possible, les acquis des interventions de la FAO;
- la mise en place et la promotion de réseaux et de points de contact pour le RC, de sorte que le personnel de terrain de la FAO et les autres intervenants concernés puissent accéder plus facilement aux compétences et aux connaissances de la FAO en matière de RC.

BB. Pérennisation et efficacité des initiatives de RC de la FAO

274. **Recommandation 3:** La mission d'évaluation recommande que la direction générale, en tenant compte des recommandations du Groupe de travail interdépartemental, réexamine et, au besoin, révisé les systèmes de la FAO afin de pérenniser les actions de RC et d'en renforcer l'efficacité.

275. Sachant que toutes les situations sont différentes et exigent de faire preuve de souplesse, cette recommandation suppose:

- de s'assurer, dans toute la mesure possible, que les ressources nécessaires (individus, financement et mécanismes de soutien administratif) sont en place, de sorte que les activités de RC puissent s'inscrire dans la durée et se poursuivre jusqu'à ce que les changements nécessaires soient institutionnalisés, et que les initiatives pilotes ayant porté leurs fruits puissent être étendues;
- de veiller à ce que les modalités de travail et les projets de la FAO soient mis en œuvre avec toute la souplesse requise afin de favoriser l'élaboration de programmes de RC à caractère itératif axés sur l'expérimentation, le suivi et l'apprentissage; il pourrait notamment s'agir de revoir les limites, les modalités et les critères applicables aux PCT – en relevant, par exemple, les plafonds de financement des activités de RC menées dans les grands pays africains; de modifier les règles régissant les PCT afin d'y intégrer une composante « suivi »; et de veiller à ce que tous les PCT fassent l'objet d'un suivi adéquat;
- de garantir l'application de pratiques rationnelles de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports qui pourront faire partie intégrante des initiatives de RC et encourageront la gestion et l'expérimentation évolutives;
- de revoir le cadre fondé sur les résultats, en gardant à l'esprit que le RC s'inscrit dans la durée et relève d'un processus à caractère itératif qu'il convient de faciliter.⁹⁷

276. **Recommandation 4:** La mission d'évaluation recommande que le Groupe de travail interdépartemental élabore, aux fins des projets et programmes de la FAO, des lignes directrices dont la direction générale assurera la mise en œuvre et qui mettront l'accent sur les pratiques probantes de RC comme les méthodes participatives de nature à favoriser l'adhésion des populations locales, la pérennisation des activités et l'établissement de partenariats.

277. Les lignes directrices doivent notamment porter sur les activités essentielles suivantes:

- réaliser des évaluations des besoins en capacités dès la phase initiale de conception des projets;
- comprendre le contexte organisationnel et institutionnel, y compris les facteurs propres à l'environnement général qui sont susceptibles d'influer sur le comportement des individus et des organisations;

⁹⁷ Le document *Improving the Results of Learning for Capacity Building* contient des propositions utiles relatives à la mise en place de systèmes plus adaptés d'évaluation du RC (<http://capacitydevelopment.ning.com/page/presentations-from-june-2009>)

- prendre systématiquement en considération la problématique hommes-femmes à toutes les étapes de la conception et de l'exécution des projets et programmes, sans pour autant en réduire la portée à la participation des femmes, à l'égal des hommes, aux activités relevant des projets;
- encourager les bénéficiaires et les autres parties prenantes, et en particulier les organismes chargés de l'appui post-projets, à participer à la conception et à la mise en œuvre des projets;
- encourager des approches interdisciplinaires et coordonnées à l'échelle interne en matière de conception et d'exécution des projets et programmes de RC;
- appliquer des stratégies d'exécution prévoyant un recours systématique et aussi large que possible aux experts et organismes locaux (groupements d'agriculteurs, universités, instituts de recherche, par exemple)⁹⁸;
- élaborer des stratégies de mentorat, de suivi, d'évaluation et de désengagement qui tiennent compte de la nature itérative d'un RC efficace.

278. **Recommandation 5:** La mission d'évaluation recommande que la direction générale de la FAO veille à ce que le personnel, et en particulier les agents des bureaux décentralisés et les Représentants de la FAO, fassent une plus large place aux partenariats dans le cadre de leurs activités de RC en Afrique.

279. La mise en œuvre de cette recommandation impliquerait de:

- inscrire au budget les coûts de transaction liés à la mise en place de ces partenariats;
- élaborer des lignes directrices afin de fournir au personnel plus d'informations sur les possibilités et mécanismes d'établissement de partenariats;
- réaliser des évaluations sous-régionales et nationales des possibilités de partenariat à tous les niveaux.

CC. Renforcement des capacités d'analyse, de formulation et de mise en œuvre

280. Si la FAO a su apporter une aide efficace aux pays dans la formulation de leurs politiques, elle n'a pas réussi à faire aussi bien en matière de renforcement des capacités locales d'analyse et d'exécution des politiques.

281. **Recommandation 6:** La mission d'évaluation recommande que le personnel de la FAO, et en particulier les Représentants de la FAO, s'emploient davantage à faciliter le renforcement des capacités nationales d'analyse et d'exécution des politiques.

282. Cette recommandation pourrait exiger de:

- associer étroitement les personnels de contrepartie à la formulation des politiques et leur offrir la possibilité d'améliorer leurs compétences analytiques. Le RC devra être intégré au mandat de tous les consultants recrutés aux fins d'activités d'assistance aux politiques nationales, afin qu'ils ne se consacrent pas uniquement à l'obtention de résultats;
- veiller à ce que les projets d'assistance aux politiques soient assortis d'un volet suivi adéquat, d'actions de sensibilisation à la mise en œuvre des activités et de mesure de renforcement des capacités d'élaboration de plans opérationnels, en vue de la mise en œuvre des politiques et des stratégies;
- trouver des solutions, y compris par le biais de partenariats avec des intervenants locaux, pour appuyer le RC à l'échelle locale dans les pays qui se sont engagés dans un processus de décentralisation;

⁹⁸ La FAO doit étoffer sa base de données sur les organismes et experts compétents et travailler en collaboration avec ceux qui justifient des compétences et du potentiel susceptibles d'en faire des partenaires efficaces.

- faciliter la mise en place de mécanismes permettant au personnel des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège de recenser et d'anticiper les besoins émergents.

DD. Collecte et diffusion d'informations visant à promouvoir les innovations les plus probantes

283. **Recommandation 7:** La mission d'évaluation recommande que le personnel de la FAO s'attache à titre prioritaire à améliorer la collecte et la diffusion d'informations sur les initiatives, méthodes et supports normatifs de RC les plus probants.

284. La mise en œuvre de cette recommandation suppose de:

- recueillir et diffuser largement auprès des partenaires du développement, des organismes publics, des organisations nationales de producteurs et de distributeurs, des établissements universitaires et des instituts de recherche, des ONG et des organisations de la société civile des informations et des études de cas visant à promouvoir des méthodes de RC ayant fait la preuve de leur efficacité;
- recueillir et diffuser des informations sur les principes fondamentaux des approches de la FAO en matière de RC, et en particulier ceux qui sont, ou pourraient être, largement repris par d'autres organisations; des lignes directrices générales devront être élaborées et mises à la disposition des différents publics ciblés, sous une forme adaptée à leurs besoins;
- réaliser une évaluation indépendante des écoles pratiques d'agriculture, qui sont en passe de devenir la marque distinctive de la FAO en matière de RC, en vue de la création éventuelle d'un centre d'excellence qui aurait pour mission d'appuyer la mise en place d'écoles pratiques d'agriculture et de garantir l'application de normes de qualité rigoureuses;
- encourager l'apprentissage interdépartemental et coopératif et une participation active aux réseaux régionaux et internationaux de RC.

EE. L'accès au savoir, élément-clé du renforcement des capacités

285. **Recommandation 8:** La mission d'évaluation recommande que la direction générale de la FAO prenne sans tarder des mesures destinées à améliorer la diffusion et l'utilisation en Afrique des produits normatifs de la FAO relatifs au RC.

286. La mise en œuvre de cette recommandation pourrait notamment s'accompagner de mesures visant à:

- élaborer des plans de communication et de distribution afin de faciliter la diffusion de supports normatifs essentiels adaptés aux différents contextes rencontrés en Afrique;
- éliminer ou atténuer les problèmes de connexion constatés dans de nombreuses régions d'Afrique, en favorisant par d'autres moyens l'accès à l'Internet dans les régions pénalisées par une faible largeur de bande, et en diffusant des CD-ROM et des supports imprimés;
- s'assurer que toutes les divisions et le service central de distribution fournissent des supports d'information aux partenaires de la FAO et aux centres de documentation du continent africain;
- assurer le suivi systématique de la distribution et de l'utilisation des supports de la FAO;
- mettre les produits normatifs de la FAO à la disposition des parties prenantes, et notamment des organisations extérieures, des consultants et des prestataires de services;
- renforcer les services de documentation des bureaux décentralisés, en créant notamment des bibliothèques au Bureau régional et dans tous les Bureaux sous-régionaux, ainsi que dans les bureaux de pays travaillant en partenariat avec des établissements disposant de capacités de diffusion, comme les centres de recherche et les universités;

- promouvoir la mise en place de réseaux qui appuieront la distribution et la diffusion des produits normatifs de la FAO.

FF. Accroissement des investissements de la FAO en faveur du renforcement des capacités en Afrique

287. **Recommandation 9:** La mission d'évaluation recommande que la FAO investisse davantage dans le renforcement des capacités de ses bureaux décentralisés en Afrique, afin de leur permettre de prendre une part importante au renforcement des capacités dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie et des pêches, et de répondre aux besoins émergents des États Membres africains.

288. Pour donner suite à cette recommandation, il faudra:

- réaliser une évaluation des besoins en capacités dans chaque région à l'occasion des conférences régionales, puis dans chaque sous-région, afin de favoriser l'élaboration d'une stratégie de RC adaptée au contexte local, de définir les priorités à intégrer aux NMTPF des pays concernés, et de déterminer l'éventail des compétences à prévoir en fonction des besoins de chaque bureau;
- veiller à ce que la décentralisation du processus d'approbation des activités entreprises au titre du PCT s'appuie sur des ressources humaines et financières suffisantes, de sorte que les bureaux de la FAO en Afrique puissent intégrer le RC à leurs activités;
- établir de manière plus systématique des partenariats avec les organismes régionaux et locaux de RC, et notamment les instituts de recherche et les universités, afin de pallier les carences, de compléter les compétences disponibles dans les bureaux décentralisés et de renforcer les capacités des partenaires;
- étendre le modèle élaboré par le SFE, qui repose sur le détachement de fonctionnaires déployés en grand nombre dans le pays hôte, de sorte que la FAO n'utilise pas l'ensemble des compétences limitées du pays hôte, mais puisse cependant s'appuyer sur des ressources humaines supplémentaires;
- en cas d'échanges Sud-Sud, sélectionner des volontaires avec soin afin de s'assurer que leur profil et leurs compétences témoignent d'une connaissance approfondie du contexte africain et qu'ils justifient d'une expérience théorique et pratique suffisante du RC;
- élaborer, à l'intention des agents de terrain de la FAO, un plan de renforcement des capacités axé sur l'orientation, la formation et la remise à niveau, favorisant une familiarisation accrue avec les activités du Siège et les progrès réalisés dans les domaines de compétence des agents concernés, et assorti de mesures incitatives visant à encourager les intéressés à faire une plus large place au RC dans le cadre de leurs fonctions; désigner au Siège un point de contact pour le RC doté de moyens adéquats.