

Février 2011



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

Продовольствен
ная и
сельскохозяйств
енная
организация
Объединенных

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Agricultura y la
Alimentación

F

COMITÉ DU PROGRAMME

Cent-sixième session du Comité du programme

Rome, 21-25 mars 2011

**ÉVALUATION DES BUREAUX RÉGIONAUX ET SOUS-RÉGIONAUX
DE LA FAO AU PROCHE-ORIENT**

Pour toute question concernant le contenu de ce document, veuillez vous adresser à:

**M. Robert Moore, Directeur du Bureau de l'évaluation (rapport d'évaluation)
Tél. (06) 5705-3903**

**M. Saad A. Al-Otaibi, Sous-Directeur général/
Représentant régional pour le Proche-Orient
Tél. +20 (0)2 3760-2324**

1. Le Comité du programme est invité à prendre connaissance du contexte général et des points saillants de l'Évaluation des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO au Proche-Orient et de la Réponse de la Direction qui sont présentés ci-après, et à formuler des orientations. Le texte complet de ces deux documents est proposé dans les paragraphes qui suivent.

Contexte

2. Le Comité du Programme de la FAO, à sa session d'octobre 2008, a examiné le plan à évolution continue des évaluations et exprimé son « appui à une évaluation des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO au Proche-Orient », considérée comme un travail prioritaire à achever en 2010. Les questions relatives à l'alimentation et à l'agriculture dans la région relevaient dans un premier temps du Bureau régional pour le Proche-Orient (RNE) au Caire et du Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (SNE) à Tunis. Compte tenu de la création d'un nouveau Bureau sous-régional pour les pays du Golfe et le Yémen (SNG) à Abu Dhabi et d'une Équipe multidisciplinaire pour l'est du Proche-Orient (SNO) au Caire, et de l'approbation et de l'exécution en cours du Plan d'action immédiate (PAI), la portée de l'évaluation a été revue afin d'accorder une place importante à l'incidence de la réforme en cours au niveau des bureaux décentralisés, y compris les bureaux de pays.

Questions essentielles dans le rapport d'évaluation

- a) Les compétences techniques de la FAO (c'est-à-dire le Siège, le Bureau régional pour le Proche-Orient et le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord) étaient largement reconnues et marquées, de l'avis général, du sceau de l'excellence. La qualité de la coopération technique de la FAO était appréciée au plus haut point dans les pays qui disposaient déjà de capacités pour planifier et exécuter leurs propres stratégies et programmes. L'assentiment général, cependant, était que la FAO avait perdu son avantage comparatif dans plusieurs domaines thématiques et en tant qu'organisme d'exécution dans la région.
- b) Les processus de programmation et de définition des priorités de la FAO pendant la période examinée n'ont pas débouché sur une hiérarchisation claire des activités conduites dans la région du Proche-Orient ou sur une délimitation précise des tâches à accomplir aux niveaux régional et sous-régional. Le Bureau régional pour le Proche-Orient, le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord et les bureaux des représentants de la FAO ont mis l'accent dans une large mesure sur l'élaboration et l'exécution de projets de petite dimension (la plupart au titre du PCT) axés sur une grande diversité de domaines thématiques au lieu de se concentrer sur les priorités convenues ou sur des questions de politiques ou de stratégie relatives au secteur agricole pour lesquelles la demande est très forte dans l'ensemble de la région.
- c) Le Bureau régional pour le Proche-Orient et le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord ont dû faire face à de graves pénuries de ressources pendant la période examinée. Cette situation a été en partie redressée au cours de l'exercice 2010-2011 grâce à l'allocation de ressources supplémentaires aux bureaux sous-régionaux, mais les bureaux des représentants de la FAO n'ont pas bénéficié de cet apport récent de ressources. Ces derniers sont donc gravement sous-financés.
- d) La logique de la nouvelle structure organisationnelle mise en place au Proche-Orient n'a pas toujours été bien comprise au sein et en dehors de la FAO. L'équipe d'évaluation a conclu que la base de la nouvelle structure était solide mais qu'il fallait améliorer l'exécution, mieux conduire le changement et, dans certains cas, apporter les perfectionnements utiles.
- e) Il a été jugé nécessaire de rationaliser la présence de la FAO dans la région. En effet, trois bureaux sont situés dans un même lieu (Le Caire), ce qui a réduit l'efficacité et la transparence de la gestion des bureaux décentralisés. Le fait que le personnel de ces différents bureaux ait exercé plusieurs fonctions en parallèle a créé une charge de travail importante, une situation confuse et parfois des conflits d'intérêt. Les conditions de travail et le statut du personnel technique et administratif dans les bureaux de pays de la FAO n'étaient pas propices à l'atteinte de très bons résultats, notamment au regard d'autres organisations de l'ONU.
- f) La visibilité et la crédibilité de la FAO au Proche-Orient avaient décliné. D'autres organismes de développement se sont emparés d'une grande partie de l'avantage comparatif historique de la FAO dans des domaines comme la sécurité alimentaire, le développement agricole et le conseil en matière d'élaboration de politiques. Le rôle de plaidoyer et de mobilisation des ressources à l'appui du secteur de l'agriculture et de l'alimentation est désormais beaucoup moins compétitif (et moins convaincant) qu'auparavant.
- g) L'équipe d'évaluation conclut qu'il est urgent de restructurer la présence institutionnelle de la FAO au Proche-Orient, notamment en améliorant la mise en œuvre de la réforme en cours. Bien que les nouvelles lignes de compte rendu aient encouragé une plus grande intégration dans la région, il reste beaucoup à faire pour que le Bureau régional pour le Proche-Orient joue un rôle de premier plan et veille à ce que les trois niveaux de la fonction régionale fonctionnent comme une seule. L'équipe d'évaluation a formulé douze recommandations stratégiques et proposé quarante recommandations débouchant sur des actions à mettre en œuvre d'urgence. Trois recommandations stratégiques visent à améliorer la capacité des bureaux de pays de la FAO à

exécuter leurs mandats; quatre traitent de questions régionales et sous-régionales liées aux mandats et aux résultats des bureaux régionaux et sous-régionaux; les autres recommandations ciblent des questions transversales qui concernent partiellement ou en totalité les niveaux des bureaux de la région.

Réponse de la Direction

3. La Direction de la FAO se félicite de cette évaluation et accepte neuf des douze recommandations, en accepte une partiellement, et considère que deux recommandations sont destinées aux Membres de l'Organisation. La Direction estime que les recommandations de l'évaluation constituent une bonne base pour définir un calendrier consensuel visant à modifier les activités de la FAO au Proche-Orient et en Afrique du Nord.
4. Pour donner suite à cette évaluation, il faudra prendre des mesures à deux niveaux. De nombreuses recommandations devront premièrement être mises en œuvre par les bureaux régionaux, sous-régionaux et de pays de la FAO dans la région. Pour que les recommandations puissent être appliquées, il faudra que l'Organisation prenne deuxièmement des mesures qui permettront la décentralisation. Celle-ci dépendra elle-même des décisions prises suite au dialogue entre les Membres sur les enjeux de la décentralisation.
5. La Direction craint que la restructuration proposée de la présence institutionnelle de la FAO au Proche-Orient puisse restreindre la capacité des pays à accéder à l'expertise technique qu'on ne trouve qu'au Siège. Étant donné que les bureaux sous-régionaux ne disposent que d'effectifs limités alors qu'ils doivent répondre à de nombreuses questions, il faudrait que toutes les dispositions prises garantissent que les pays aient accès à l'expertise de la FAO où qu'elle se trouve.
6. La Direction estime que le succès de la mise en œuvre des recommandations de l'évaluation dépend de façon déterminante: 1) des commentaires et des conclusions des Membres au sujet du Programme de travail et budget 2012-2013 et de la vision de la décentralisation; 2) de la synergie avec d'autres processus de changement déjà lancés par la Direction, tels que le suivi du PAI et l'évaluation de la programmation par pays; 3) de la volonté et l'engagement des pays et de leurs organisations régionales et/ou sous-régionales à inscrire la collaboration avec la FAO parmi leurs priorités; et 4) de la gestion efficace du changement.
7. La Direction propose des mesures à court terme qui dépendent des décisions approuvées par les organes directeurs et qui pourraient être inscrites dans le Programme de travail et budget 2012-2013, et la mise au point d'un plan de gestion pour la FAO au Proche-Orient afin de traiter les questions à plus long terme jusqu'en 2015.

Orientations demandées

8. Le Comité du programme suggère:
 - d'examiner les conclusions de l'évaluation et les actions proposées par la Direction en relation avec les recommandations 1 à 7 au niveau national, sous-régional et régional; les différents éléments des recommandations générales 10 à 11 liées au travail technique; et les aspects financiers de la recommandation 12;
 - d'émettre des avis sur l'utilité qu'il y a à mener des évaluations analogues dans d'autres régions et/ou sous-régions.

Évaluation des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO au Proche-Orient

RAPPORT D'ÉVALUATION FINAL

**Bureau de l'évaluation de la FAO
Janvier 2011**

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 de la région du Proche-Orient et du Siège de la FAO. Les membres de l'équipe 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 tous les fonctionnaires du cadre organique et des services généraux des bureaux nationaux, sous-régionaux et régionaux au Proche-Orient ainsi qu'aux hauts responsables et au personnel du Siège, qui ont communiqué des observations utiles et échangé des vues avec l'équipe en toute sincérité, et permis de réaliser la présente évaluation en fournissant les documents nécessaires et en organisant des visites de terrain et des réunions pour l'équipe.

L'équipe d'évaluation tient à exprimer sa plus profonde gratitude à M^{mes} Heather Young, Antonella Apuzzo di Portanova et Alexia di Fabio du Service de l'évaluation de la FAO, pour leur soutien administratif inestimable pendant toute la durée de la mission d'évaluation.

À tous, nous exprimons notre profonde gratitude,

L'équipe d'évaluation

M. Younes Bouarfa (Algérie)	Chef d'équipe
Mme Mouna Hashem (Yémen)	Membre de l'équipe
M. Ivo Morawski (Italie)	Membre de l'équipe
M. Carlos Tarazona (Pérou)	Membre de l'équipe et Directeur
Mme Phuong Nguyen (Vietnam)	Assistante de recherche
Mme Daniela del Giudice (États-Unis d'Amérique)	Assistante de recherche

ABRÉVIATIONS

AARINENA	Association des institutions de recherche agricole du Proche-Orient et d'Afrique du Nord
ACSAD	Centre arabe pour les études sur les zones et les terres arides
ALAWUC	Commission de l'agriculture et de l'utilisation des terres et des eaux pour le Proche-Orient
AMU	Union du Maghreb arabe
AOAD	Organisation arabe pour le développement agricole
CAEU	Conseil de l'unité économique arabe
CESAO	Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale
CFPO	Commission des forêts pour le Proche-Orient
CGPM	Commission générale des pêches pour la Méditerranée
CoC-EEI	Comité de la Conférence pour le suivi de l'Évaluation externe indépendante de la FAO
COFI	Comité des pêches
COFO	Comité des forêts
CRC	Commission de lutte contre le criquet pèlerin dans la région centrale
CSC	Centre des services partagés
CSH	Division de la gestion des ressources humaines
ECTAD	Centre d'urgence pour la lutte contre les maladies animales transfrontières
EEI	Évaluation externe indépendante de la FAO
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FPMIS	Système d'information sur la gestion du Programme de terrain
GCC	Conseil de coopération des États arabes du Golfe
ICARDA	Centre international de recherche agricole dans les régions sèches
NEMEDCA	Réseau pour la gestion de la sécheresse au Proche-Orient, la Méditerranée et l'Asie centrale
NERAKIN	Réseau du Proche-Orient et d'Afrique du Nord sur les connaissances et les informations concernant l'agriculture et le monde rural
NERC	Conférence régionale pour le Proche-Orient
NMTPF	Cadre national sur les priorités à moyen terme
ODG	Bureau du Directeur général
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OSD	Bureau d'appui à la décentralisation
PAI	Plan d'action immédiate
PCT	Programme de coopération technique
PMT	Plan à moyen terme
PNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PTB	Programme de travail et budget
RADCON	Réseau de communication pour le développement agricole et rural
RAP	Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique
RECOFI	Commission régionale des pêches pour le Proche-Orient

REIOs	Organisations d'intégration économique régionale
RLC	Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes
RNE	Bureau régional pour le Proche-Orient
RNRTWATER	Réseau régional pour la réutilisation des eaux usées
SNE	Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord
SNG	Bureau sous-régional pour les États du Golfe et le Yémen
SNO	Équipe multidisciplinaire pour l'est du Proche-Orient
SRFC	Commission sous-régionale des pêches pour l'Atlantique Centre-Est
TCE	Division des opérations d'urgence et de réhabilitation
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UNCT	Équipe de pays des Nations Unies
UNDG	Groupe des Nations Unies pour le développement

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE.....	9
INTRODUCTION.....	11
I. GÉNÉRALITÉS ET CONTEXTE INSTITUTIONNEL.....	13
A. La réforme de la FAO et l'Évaluation externe indépendante.....	13
B. Le Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO.....	14
C. Incidences du processus de réforme sur les bureaux décentralisés.....	14
II. APPROCHE DE L'ÉVALUATION.....	17
A. Portée.....	17
B. Méthodologie.....	18
C. Consultation des parties prenantes.....	19
III. APERÇU DE LA FAO AU PROCHE-ORIENT.....	21
A. Contexte.....	21
B. Bureaux décentralisés de la FAO.....	22
C. Programme ordinaire.....	23
D. Programme de terrain.....	26
IV. RÔLE DES BUREAUX RÉGIONAUX ET SOUS-RÉGIONAUX.....	29
A. Mandat.....	29
B. Définition des priorités, mobilisation des ressources et partenariats.....	30
C. Couverture de la région du Proche-Orient par la FAO.....	35
V. FONCTION DES BUREAUX RÉGIONAUX ET SOUS-RÉGIONAUX.....	37
A. Administration.....	37
B. Arrangements organisationnels.....	42
VI. LE TRAVAIL DES BUREAUX RÉGIONAUX ET SOUS-RÉGIONAUX DE LA FAO.....	49
A. Domaines de travail prioritaires.....	49
B. Programme ordinaire.....	51
C. Programme de terrain.....	58
D. Domaines clés du Programme.....	63
E. Questions transversales.....	67
F. Questions structurelles.....	70
VII. RÉSULTATS DES BUREAUX DE PAYS.....	74
A. Couverture et mandat.....	74
B. Définition des priorités.....	76
C. Ressources et structure.....	78
VIII. PRINCIPAUX RÉSULTATS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	82
A. Principaux résultats et conclusions.....	82
B. Recommandations.....	84

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

1. Le Comité du Programme de la FAO, à sa session d'octobre 2008, a examiné le plan à évolution continue des évaluations et exprimé son appui à une évaluation des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO au Proche-Orient, considérée comme un travail prioritaire à achever en 2010. Le but de l'évaluation était de jauger la qualité des services rendus par le Bureau régional pour le Proche-Orient (RNE) et le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (SNE) aux pays d'Afrique du Nord et du Proche-Orient. L'évaluation devait examiner en particulier:

- Le rôle des bureaux sous-régionaux et régionaux, c'est-à-dire la réactivité de ces bureaux vis-à-vis des demandes et des besoins exprimés de la FAO et des États Membres ainsi que leur capacité de cibler leurs interventions sur les domaines prioritaires et sur les pays ayant le plus grand besoin d'assistance technique.
- La fonction des bureaux régionaux et sous-régionaux, c'est-à-dire l'adéquation des arrangements en matière d'administration, de gestion et d'organisation aux demandes et besoins exprimés.
- Les activités des bureaux régionaux et sous-régionaux. Il s'agissait d'une évaluation stratégique mettant l'accent sur i) les domaines techniques qui ont été considérés comme des questions cruciales et des priorités pour le développement de l'alimentation et de l'agriculture dans la région, et ii) les domaines techniques que les bureaux régionaux et sous-régionaux ont traités par des activités de terrain et normatives au cours des six dernières années (2004-2009).

2. Compte tenu de la restructuration des arrangements organisationnels au Proche-Orient ayant eu lieu à la fin de 2009 et du large impact du « Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO » exécuté pour donner suite à l'Évaluation externe indépendante, l'évaluation a accordé une attention considérable à l'incidence de la réforme en cours au niveau des bureaux décentralisés, y compris les bureaux nationaux de la FAO (bureaux des représentants de la FAO).

3. Le Bureau de l'évaluation a formé au début de 2010 une équipe d'experts indépendants pour conduire l'évaluation. La phase de terrain de l'évaluation a eu lieu de février à juillet 2010, période au cours de laquelle des visites ont été rendues au Siège de la FAO, au Bureau régional pour le Proche-Orient et au Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord, et des missions de terrain ont été dépêchées dans neuf pays de la région. L'équipe d'évaluation a ensuite effectué plusieurs analyses et organisé plusieurs réunions de suivi avec le personnel de la FAO et des représentants des gouvernements afin d'examiner les questions soulevées par l'évaluation, et notamment les conclusions et les recommandations préliminaires. Les consultations se sont achevées par une présentation de l'évaluation à la Conférence régionale pour le Proche-Orient organisée au début de décembre 2010. Les visites de pays et les analyses des membres de l'équipe d'évaluation ont débouché sur cinq résultats fondamentaux qui correspondent pour l'essentiel à toutes les composantes du cadre de référence de l'évaluation.

4. Premièrement, l'équipe d'évaluation a constaté que les compétences techniques de la FAO (c'est-à-dire le Siège, le Bureau régional pour le Proche-Orient et le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord) étaient largement reconnues et marquées, de l'avis général, du sceau de l'excellence. La qualité de la coopération technique de la FAO était appréciée au plus haut point dans les pays qui disposaient déjà de capacités pour planifier et exécuter leurs propres stratégies et programmes. L'assentiment général, cependant, était que la FAO avait perdu son avantage comparatif dans plusieurs domaines thématiques et en tant qu'organisme d'exécution dans la région.

5. Deuxièmement, les processus de programmation et de définition des priorités de la FAO pendant la période examinée n'ont pas débouché sur une hiérarchisation claire des activités conduites dans la région du Proche-Orient ou sur une délimitation précise des tâches à accomplir aux niveaux régional et sous-régional. Le Bureau régional pour le Proche-Orient, le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord et les bureaux des représentants de la FAO ont mis l'accent dans une large mesure sur l'élaboration et l'exécution de projets de petite dimension (la plupart au titre du PCT) axés sur une grande diversité de domaines thématiques au lieu de se concentrer sur les priorités convenues ou sur des questions de politiques ou de stratégie relatives au secteur agricole pour lesquelles la demande est très forte dans l'ensemble de la région.

6. Troisièmement, le Bureau régional pour le Proche-Orient et le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord ont dû faire face à de graves pénuries de ressources pendant la période examinée. Cette situation a été en partie redressée au cours de l'exercice 2010-2011 grâce à l'allocation de ressources supplémentaires aux bureaux sous-régionaux, mais les bureaux des représentants de la FAO n'ont pas bénéficié de cet apport récent de ressources. Ces derniers sont donc gravement sous-financés, d'où la qualité considérée comme médiocre de leurs relations au sein de la FAO et entre les partenaires du système des Nations Unies.

7. Quatrièmement, la logique de la nouvelle structure organisationnelle mise en place au Proche-Orient n'a pas toujours été bien comprise au sein et en dehors de la FAO. L'équipe d'évaluation a conclu que la base de la nouvelle structure était solide mais qu'il fallait améliorer l'exécution, mieux conduire le changement et, dans certains cas, apporter les perfectionnements utiles.

8. Cinquièmement, il a été jugé nécessaire de rationaliser la présence de la FAO dans la région. En effet, trois bureaux sont situés dans un même lieu (Le Caire), ce qui a réduit l'efficacité et la transparence de la gestion des bureaux décentralisés. Le fait que le personnel de ces différents bureaux ait exercé plusieurs fonctions en parallèle a créé une charge de travail importante, une situation confuse et parfois des conflits d'intérêt. Les conditions de travail et le statut du personnel technique et administratif au niveau du pays n'étaient pas propices à l'atteinte de très bons résultats, notamment au regard d'autres organisations de l'ONU.

9. Les problèmes et les résultats résumés ci-dessus ont eu un certain nombre de conséquences négatives sur la FAO. L'équipe d'évaluation a estimé que la visibilité et la crédibilité de la FAO au Proche-Orient avaient décliné. D'autres organismes de développement se sont emparés d'une grande partie de l'avantage comparatif historique de

la FAO dans des domaines comme la sécurité alimentaire, le développement agricole et le conseil en matière d'élaboration de politiques. Le rôle de plaider et de mobilisation des ressources à l'appui du secteur de l'agriculture et de l'alimentation est désormais beaucoup moins compétitif (et moins convaincant) qu'auparavant. L'équipe d'évaluation conclut qu'il est urgent de restructurer la présence institutionnelle de la FAO au Proche-Orient, notamment en améliorant la mise en œuvre de la réforme en cours. Bien que les nouvelles lignes de compte rendu aient encouragé une plus grande intégration dans la région, il reste beaucoup à faire pour que le Bureau régional pour le Proche-Orient joue un rôle de premier plan (de « chef d'orchestre ») et veille à ce que les trois niveaux de la fonction régionale fonctionnent comme une seule. Il lui faudra mieux définir les rôles et fonction de chaque niveau, délimiter plus finement les responsabilités (conformément aux priorités définies aux niveaux national, sous-régional et régional), créer des synergies et faciliter la coordination entre les trois niveaux et le Siège. Cela suppose également de changer la nature des relations entre le Siège et les bureaux décentralisés au Proche-Orient et de déployer des efforts supplémentaires pour tirer parti de l'appui à la gestion du changement impulsé par la réforme conduite au titre du PAI dans la région.

10. L'équipe d'évaluation a formulé douze recommandations stratégiques et proposé quarante recommandations débouchant sur des actions à mettre en œuvre d'urgence. Trois recommandations stratégiques visent à améliorer la capacité des bureaux de pays de la FAO à exécuter leurs mandats; quatre traitent de questions régionales et sous-régionales liées aux mandats et aux résultats des bureaux régionaux et sous-régionaux; les autres recommandations ciblent des questions transversales qui concernent partiellement ou en totalité les niveaux des bureaux de la région.

INTRODUCTION

11. À sa session d'octobre 2008, le Comité du Programme de la FAO a examiné le plan à évolution continue des évaluations et exprimé son appui à une évaluation des bureaux régionaux et sous-régionaux au Proche-Orient, considérée comme un travail prioritaire à mener à son terme en 2010.

12. Il s'agit de la toute première évaluation des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO. Elle a été conduite selon une approche innovante qui s'appuie sur des critères d'évaluation et des outils méthodologiques standards mis au point dans le contexte des évaluations de la FAO réalisés précédemment aux niveaux national, régional et mondial. Le Proche-Orient a été sélectionné notamment parce que les évaluations récentes n'avaient pas beaucoup tenu compte des activités de la FAO dans la région. On trouvera de plus amples informations dans le cadre de référence (voir annexe 1 au présent rapport).

13. Compte tenu de la restructuration des arrangements organisationnels au Proche-Orient ayant eu lieu à la fin de 2009 et du large impact du « Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO » exécuté pour donner suite à l'Évaluation externe indépendante, l'évaluation a accordé une attention considérable à l'incidence de la réforme en cours au niveau des bureaux décentralisés, y compris les bureaux nationaux de la FAO.

14. L'équipe d'évaluation tient à souligner que les éléments probants ne concernent que le Proche-Orient, sauf en ce qui concerne la comparaison des résultats dans certains domaines avec d'autres bureaux régionaux de la FAO. Dans ce cas, les références ont été citées dans le texte. Les conclusions et les recommandations s'appliquent donc bien à la région du Proche-Orient. Pour autant, la question de savoir si certaines des questions soulevées peuvent s'appliquer à d'autres régions mériterait une étude plus approfondie.

15. L'examen de certaines des questions institutionnelles fondamentales qui affectent les contributions de la FAO au Proche-Orient aura peut-être permis, souhaitons-le, de jeter un éclairage différent et de formuler des recommandations réalistes sur la manière d'améliorer les produits et les services de la FAO.

I. GÉNÉRALITÉS ET CONTEXTE INSTITUTIONNEL

16. La présente section fournit des informations sur les faits récents et passés qui ont influé sur le rôle, la fonction et les activités des bureaux décentralisés, y compris ceux de la région du Proche-Orient. La décentralisation des structures de la FAO a fait l'objet de plusieurs réformes depuis la fondation de l'Organisation. Une réforme importante a commencé en 1994, caractérisée par la création d'un réseau de bureaux sous-régionaux et le transfert de personnel vers les bureaux régionaux et sous-régionaux. Le processus de réforme en cours, démarré en 2005¹, a connu une accélération sous l'effet des mesures prises par le Secrétariat et les Membres de la FAO suite aux recommandations de l'Évaluation externe indépendante (EEI) de la FAO² en 2007.

A. La réforme de la FAO et l'Évaluation externe indépendante

17. Une première évaluation externe, indépendante, du processus de décentralisation de la FAO a été conduite en 2004. Cette évaluation a constaté que l'appui direct aux pays était plus déterminé par l'offre que par la demande et qu'un pourcentage important du personnel décentralisé ne répondait pas aux niveaux de compétence technique et administrative requis. Elle a également observé que la corrélation entre l'exécution sur le terrain par la FAO et les niveaux d'insécurité alimentaire était faible. La principale recommandation de l'évaluation était d'améliorer l'allocation de ressources en élaborant des cadres nationaux sur les priorités, lesquels étaient également censés fournir les fondements des stratégies régionales. L'évaluation a aussi recommandé d'établir des liens plus forts entre les activités normatives mondiales et les exigences spécifiques des régions, d'accroître les compétences du personnel régional et d'améliorer la parité hommes-femmes dans les bureaux décentralisés.

18. En 2005, le Directeur général de la FAO a lancé un ensemble de réformes programmatiques et structurelles visant à « répondre aux défis du XXI^e siècle ». Certains éléments de cette réforme ont été approuvés par la Conférence de la FAO, notamment en ce qui concerne la création d'équipes multidisciplinaires sous-régionales en Afrique dans le cadre d'une initiative pilote, mais la plupart ont été suspendus en attendant les résultats de l'EEI. La tâche de l'EEI (2006-2007) était d'examiner la FAO à tous les échelons. L'évaluation de la structure décentralisée de la FAO a mis en évidence que les bureaux de terrain étaient dispersés, qu'il n'était donc pas justifié de les conserver dans certains pays compte tenu des coûts élevés relatifs à la taille des programmes de terrain bénéficiant d'un appui, et qu'il s'agissait en l'occurrence d'une mauvaise utilisation des ressources budgétaires limitées de la FAO. L'évaluation a également souligné qu'il était nécessaire de restaurer l'équilibre entre le Siège de la FAO et le terrain et recommandé de surseoir à tout transfert net de ressources du Siège vers le terrain tant que l'adéquation des ressources n'était pas assurée. L'EEI a demandé que les bureaux régionaux jouent un rôle plus précis, que leurs fonctions soient

¹ La réforme de la FAO – Une vision pour le XXI^e siècle

(<http://www.fao.org/docrep/meeting/010/j6285f/j6285f00.htm>)

² FAO: Le défi du renouveau (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0827f02.pdf>)

simplifiées et que leurs activités soient axées sur l'analyse et le conseil en matière d'élaboration de politiques. Elle a également recommandé que les bureaux régionaux jouissent d'une plus grande autonomie, d'un pouvoir de décision accru et qu'ils prennent une part prépondérante dans l'établissement de partenariats avec le système des Nations Unies et les organisations d'intégration économique au niveau régional. L'EEI a par ailleurs recommandé que les bureaux régionaux soient responsables en première ligne de l'élaboration des stratégies et des programmes dans l'ensemble de la région, et que les bureaux sous-régionaux deviennent, le cas échéant, des instances d'appui technique de la FAO dans les sous-régions respectives. Des lignes de compte rendu devaient être instituées là où les coordonnateurs sous-régionaux et les représentants de la FAO dépendaient hiérarchiquement du représentant régional. Enfin, l'EEI a recommandé que les Conférences régionales fassent partie des organes directeurs de la FAO afin de les transformer en forums de premier plan au sein desquels les régions pourraient faire valoir leurs opinions et leurs préoccupations.

B. Le Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO

19. En novembre 2007, la Conférence a examiné le rapport de l'EEI et adopté une résolution relative à la suite à lui donner. Celle-ci prévoyait notamment l'établissement d'un Comité de la Conférence de durée limitée (le CoC-EEI), ouvert à tous les Membres de la FAO. Sur la base des travaux du CoC-EEI, la session extraordinaire de la Conférence a adopté le Plan d'action immédiate (PAI) pour le renouveau de la FAO³ et prolongé le mandat du CoC-EEI afin d'achever le travail en cours et d'assurer le suivi de l'exécution du PAI.

20. Le PAI comprend 238 actions qui traitent d'un large éventail de questions allant de la gouvernance à la technique et l'administration. Plus de 40 actions ont eu des répercussions importantes sur les activités de la FAO au Proche-Orient, notamment celles qui visaient à renforcer le rôle des conférences régionales, à examiner le mandat des organes statutaires et des comités techniques, à refondre les systèmes de mobilisation des ressources, de suivi, de budgétisation et de programmation de la FAO, à décentraliser le Programme de coopération technique (PCT) et à réformer la structure des bureaux décentralisés de la FAO. On trouvera à l'annexe 2 la liste complète des actions du PAI concernant l'évaluation.

C. Incidences du processus de réforme sur les bureaux décentralisés

21. Le rapport du CoC-EEI sur le PAI à l'attention de la Conférence (page 23) résume les incidences du processus de réforme sur les bureaux régionaux et sous-régionaux comme suit: « Les bureaux régionaux, en collaboration, s'il y a lieu, avec les bureaux sous-régionaux, assumeront progressivement de nouvelles responsabilités dans divers domaines, pour lesquelles ils seront tenus de rendre des comptes: i) supervision des bureaux de pays, y compris la gestion des ressources du réseau des représentants de la FAO; ii) gestion dans leur région respective des programmes autres que d'urgence entrepris au titre du PCT; iii) conduite du processus de planification stratégique, de programmation et de budgétisation

³ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/IEE/Resolution_IPAFrench.pdf

dans la région; iv) supervision des fonctionnaires techniques régionaux; v) organisation de conférences régionales renforcées, et prestation des services requis; vi) encadrement des partenariats, en particulier avec les organisations régionales; et vii) appui aux bureaux de pays pour les questions liées aux réformes du système des Nations Unies. »

22. Les actions menées jusqu'ici ont été les suivantes:

- Un bulletin du directeur général (2010/04), publié le 18 février 2010, a établi les nouvelles lignes de compte rendu dans les bureaux décentralisés.
- La Circulaire FPC 2009/03 du Programme de terrain, publiée le 21 janvier 2010, et les lignes directrices sur la fourniture d'un appui technique et la validation de la formulation des projets du PCT (septembre 2010) ont été élaborées afin de donner des indications concernant la gestion des allocations régionales du PCT et les rôles du Siège et des bureaux décentralisés.
- Les lignes directrices sur la planification opérationnelle (« planification du travail »), publiées le 6 janvier 2010, avaient pour but d'expliquer la manière d'élaborer des plans de travail régionaux et sous-régionaux qui soient alignés sur les priorités régionales et mondiales de la FAO⁴.
- Une note sur les responsabilités du Bureau de la coordination des activités normatives, opérationnelles et décentralisées (OCD) qui ont été transférées aux bureaux régionaux (mars 2010) et un manuel pour la gestion des bureaux nationaux (septembre 2010) ont été publiés afin de fournir des informations sur les nouvelles procédures de gestion des bureaux qui devront être utilisées par les bureaux décentralisés.
- Les Textes fondamentaux de la FAO ont été révisés (novembre 2009) en vue de donner un rôle renforcé aux conférences régionales en matière de définition des priorités et de programmation.
- Le nouveau Système de gestion et d'évaluation des performances a été déployé et les politiques de ressources humaines liées à la mobilité, à la rotation et aux perspectives de carrière sont en préparation.
- Des outils d'appui fondés sur le web sont en cours de développement; ils faciliteront l'accès aux données financières de la FAO au niveau du pays (notamment la communication d'informations par les responsables de budget).
- Des consultations régionales ont lieu à l'heure actuelle sur les propositions de la FAO concernant une vision nouvelle du réseau de bureaux décentralisés et la création d'un Centre des services communs unique au niveau mondial.

23. La plupart des mesures susmentionnées devraient être conduites à leur terme pendant la période 2009-2011. Certaines actions importantes et pertinentes pour la présente évaluation, comme l'élaboration d'une nouvelle vision de la décentralisation de la FAO, l'adoption d'une politique de rotation de mobilité du personnel, le lancement

⁴ Les plans de travail par pays ne seront produits qu'à partir de 2011; une expérimentation englobant cinq pays, y compris le Liban, a commencé en octobre 2010.

d'expérimentations concernant la planification du travail et la programmation⁵ dans les pays, ainsi que les mesures de suivi des évaluations de la programmation par pays de la FAO et du renforcement des capacités en Afrique (telles que la stratégie de l'Organisation en matière de renforcement des capacités), étaient en cours d'exécution lors de la préparation de la version définitive du présent rapport.

⁵ D'autres activités sont en cours d'exécution, notamment la participation des Sous-Directeurs généraux et des représentants régionaux à des réunions de décision et d'élaboration de politiques de haut niveau, l'élaboration de nouvelles descriptions de poste pour les représentants de la FAO, etc.

II. APPROCHE DE L'ÉVALUATION

A. Portée

24. Telle que décrite dans le cadre de référence, l'évaluation avait pour but de jauger la qualité des services rendus par le Bureau régional pour le Proche-Orient (RNE) et le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (SNE) aux pays d'Afrique du Nord et du Proche-Orient. L'évaluation devait examiner en particulier:

- Le rôle des bureaux sous-régionaux et régionaux, notamment la réactivité de ces bureaux vis-à-vis des demandes et des besoins exprimés de la FAO et des États Membres ainsi que leur capacité de cibler leurs interventions sur les domaines prioritaires et sur les pays ayant le plus grand besoin d'assistance technique.
- La fonction des bureaux régionaux et sous-régionaux, c'est-à-dire l'adéquation des arrangements en matière d'administration, de gestion et d'organisation aux demandes et besoins exprimés.
- Les activités des bureaux régionaux et sous-régionaux. Il s'agissait d'une évaluation stratégique mettant l'accent sur i) les domaines techniques qui ont été considérés comme des questions cruciales et des priorités pour le développement de l'alimentation et de l'agriculture dans la région, et ii) les domaines techniques que les bureaux régionaux et sous-régionaux ont traités par des activités de terrain et normatives au cours des six dernières années (2004-09).

25. Compte tenu de la création d'un nouveau Bureau sous-régional pour les pays du Golfe et le Yémen (SNG) à Abu Dhabi et d'une Équipe multidisciplinaire pour l'est du Proche-Orient au Caire (SNO), et de l'approbation et de l'exécution en cours du PAI, la portée de l'évaluation a été revue afin d'accorder une place importante à l'incidence de la réforme en cours au niveau des bureaux décentralisés, y compris les représentants de la FAO.

26. L'objectif de l'évaluation, censée être prospective, était de fournir des recommandations réalistes pour améliorer les produits et services de la FAO.

27. Outre le processus de réforme en cours, que l'équipe a suivi de près, l'évaluation a dû tirer parti des informations limitées concernant les résultats et les produits afin de livrer une analyse complète de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficacités des services et des produits fournis aux pays du Proche-Orient et d'Afrique du Nord. À cet égard, l'évaluation tire des conclusions générales sur la base de tout un ensemble de constatations et utilise des exemples pour les illustrer. Elle emploie un large éventail d'outils d'évaluation et de sources d'informations (notamment des indicateurs « indirects » et de référence) afin de pallier les insuffisances susmentionnées.

B. Méthodologie

28. L'évaluation a utilisé des outils et de nombreuses sources d'information, en particulier:

- Des recherches de base et des études documentaires, notamment: a) une analyse de l'exécution du Programme ordinaire et du Programme de terrain de la FAO au Proche-Orient; b) une analyse de l'exécution et des produits des programmes au niveau de RNE et de SNE; c) un examen d'un échantillon de projets de la FAO mis en œuvre dans la région; d) un examen des commissions techniques régionales; e) une analyse des conclusions des missions dépêchées par la FAO dans les pays du Proche-Orient (y compris les visites liées ou non à des projets); f) un examen des publications et des ateliers de RNE et de SNE; g) une analyse des produits d'information de la FAO évalués par les utilisateurs des pays du Proche-Orient (y compris les sites de l'Organisation, de RNE et de SNE); h) une analyse de citations de publications choisies de la FAO; i) une méta-évaluation des évaluations visant les projets, les thèmes d'activité et l'Organisation et pertinentes pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord.
- Des consultations intensives ont eu lieu avec le personnel du Siège de l'Organisation, du Bureau régional pour le Proche-Orient, du Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord et des représentants de la FAO, et notamment: a) des réunions d'information et de suivi avec le personnel du Siège de la FAO (en particulier, mais pas exclusivement, les personnes qui travaillent dans la région du Proche-Orient) et des hauts dirigeants de l'Organisation; b) des réunions d'information et de fin de mission avec le personnel de la FAO qui travaille dans la région du Proche-Orient et d'Afrique du Nord (dont le personnel du Bureau régional pour le Proche-Orient, du Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord et des bureaux des représentants de la FAO).
- Des missions dépêchées dans neuf pays de la région⁶: Algérie, Mauritanie, Maroc, Tunisie, Égypte, Liban, Arabie saoudite, Syrie et Yémen.
- Des discussions approfondies avec les États Membres de la FAO, l'ONU et d'autres partenaires du développement, mais aussi avec des organisations régionales et sous-régionales importantes au Proche-Orient, notamment: des réunions avec des hauts responsables gouvernementaux, des institutions de l'ONU et des partenaires du développement comme la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le Fonds international pour le développement agricole, des donateurs bilatéraux, la société civile, etc., dans les pays visités par l'équipe d'évaluation; c) des réunions avec des organisations régionales comme le Centre international de recherches agricoles dans les régions sèches (ICARDA), le Centre arabe d'étude des terres arides et non irriguées (ACSAD) et des organes d'intégration régionale comme l'Union du Maghreb arabe (UMA),

⁶ Les pays visités ont été choisis en tenant compte de paramètres liés au mandat de la FAO (tels que le PNB par habitant, la part de l'agriculture dans le PIB et le niveau d'importation des produits alimentaires de base), du volume et du type d'activités conduites dans ces pays et d'autres facteurs, notamment géographiques et logistiques. L'objectif principal des visites de pays était de collecter des avis des autorités gouvernementales et des partenaires sur la capacité des bureaux décentralisés de la FAO de répondre aux besoins des pays, et de rassembler des informations sur l'appui opérationnel, administratif et technique fourni par les bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO aux bureaux de pays de la FAO et aux programmes.

le Conseil de coopération des États arabes du Golfe (GCC) et le Conseil de l'unité économique arabe (CAEU); d) des entretiens avec des autorités régionales des institutions du système des Nations Unies telles que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale (CESAO) et le Programme alimentaire mondial (PAM).

- Un questionnaire d'enquête adressé aux fonctionnaires du cadre organique de la FAO dans la région et axé sur les arrangements organisationnels de la FAO, notamment la question de la composition des compétences.
- Des travaux d'analyse permettant de comparer: a) les capacités disponibles dans les bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO ainsi que dans les organisations régionales analogues intervenant dans la région (y compris des organisations apparentées de l'ONU et des partenaires du développement) afin de mettre en perspective les capacités et les arrangements institutionnels de la FAO; b) les résultats des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO mesurés à l'aune des produits du Programme de terrain et du Programme ordinaire.

29. L'évaluation du rôle, des fonctions et des activités des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO s'est largement inspirée des résultats susmentionnés.

C. Consultation des parties prenantes

30. L'équipe d'évaluation a maintenu des contacts étroits et échangé des vues avec les parties prenantes internes (hauts dirigeants au Siège et au Bureau régional du Proche-Orient; personnel technique dans la région et au Siège, et équipes de la FAO au niveau sous-régional et dans les pays) tout au long du processus d'évaluation. Des consultations régulières ont eu lieu avec ces parties prenantes afin d'obtenir leurs commentaires concernant les résultats aux divers stades de l'évaluation. En particulier, l'équipe d'évaluation a été en contact étroit, formel et informel, avec le Bureau régional pour le Proche-Orient, le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord et les principaux services concernés du Siège afin de suivre de près les faits nouveaux concernant le processus de réforme et de fournir au fur et à mesure à ces parties prenantes des informations sur les résultats et les conclusions de l'équipe d'évaluation.

31. Comme l'évaluation englobe un large éventail de domaines administratifs et techniques, les réunions d'information organisées sur le terrain et au Siège de la FAO ont souvent compté des fonctionnaires du cadre organique recrutés au plan national et international. Au Siège de la FAO, l'équipe d'évaluation a rencontré des représentants de presque tous les départements et bureaux indépendants de la FAO. Sur le terrain, l'équipe s'est entretenue avec la quasi-totalité des représentants de la FAO et des fonctionnaires de rang supérieur travaillant dans la région et avec les fonctionnaires du cadre organique recrutés sur le plan national et du personnel local des services généraux en poste dans les pays visités.

32. Trois ateliers ont été organisés au Caire avec des parties prenantes régionales sous les auspices du Bureau régional pour le Proche-Orient; le premier, qui a eu lieu en décembre 2009, visait à présenter l'évaluation et à rassembler des contributions relatives à son cadre

de référence; le deuxième s'est tenu en juillet avec la participation de hauts dirigeants du Bureau régional pour le Proche-Orient afin d'examiner avec eux les résultats préliminaires atteints à mi-parcours de l'évaluation; le troisième a été organisé en octobre 2010 dans le but d'obtenir un retour d'information sur les principaux résultats, conclusions et recommandations avant que le rapport entre dans la dernière phase de sa rédaction définitive. Des représentants nationaux de la FAO et des fonctionnaires du cadre organique de l'Organisation en poste dans la région ont participé au premier et au troisième atelier.

33. L'équipe d'évaluation a eu également des contacts avec des parties prenantes externes, notamment des représentants des États Membres de la FAO provenant du Proche-Orient. Le Groupe du Proche-Orient basé à Rome a reçu, dès le début de l'évaluation, des informations sur son cadre de référence. Il a été informé ensuite, vers la fin de l'évaluation, des résultats, des conclusions et des recommandations préliminaires.

34. L'évaluation s'est également intéressée au nouveau rôle des conférences régionales, qui font désormais officiellement partie de la structure de gouvernance de la FAO (action 2.52 du PAI), ainsi qu'aux changements récents apportés à la politique d'évaluation de la FAO (action 2.87 du PAI), qui demande au Bureau de l'évaluation (OED) de s'efforcer d'examiner et de porter les rapports d'évaluation à l'attention de tous les membres des organes directeurs concernés. À cet égard, un événement parallèle a été organisé à Khartoum (Soudan) pendant la trentième Conférence régionale de la FAO pour le Proche-Orient, avant l'achèvement du présent rapport.

III. APERÇU DE LA FAO AU PROCHE-ORIENT

35. La présente section commence par une brève description du contexte et de la structure décentralisée de la FAO dans la région. Elle donne ensuite un aperçu des ressources disponibles, de leur répartition et de leur réallocation sur la période d'évaluation⁷.

A. Contexte

36. La région du Proche-Orient comprend un large éventail de pays allant du Maroc à l'ouest à l'Iran à l'est et présentant des caractéristiques sociales et économiques contrastées. Bien que cette région compte certains des pays les plus riches du monde, tous les pays qui la composent sont des importateurs nets de denrées alimentaires et très vulnérables au changement climatique. La région compte également 5 pour cent de la population mondiale mais ne renferme que moins d'un pour cent des ressources renouvelables en eau douce du monde. Près de 10 pour cent de ses habitants sont considérés comme vulnérables à la malnutrition⁸. Le tableau ci-dessous présente un ensemble d'indicateurs de développement liés à plusieurs pays représentatifs de la région.

Tableau 3.1 Indicateurs de développement de plusieurs pays représentatifs du Proche-Orient (2007). Source: FAOSTAT/Banque mondiale

INDICATEURS	ALGÉRIE	ÉGYPTE	LIBAN	MAROC	ARABIE SAOUDITE	ÉMIRATS ARABES UNIS	YÉMEN
Population (millions)	32,4	72,6	4,2	31,0	27,1	8,1	23,5
PIB par habitant (PPA en USD)	7 670	5 100	11 040	3 960	23 000	36 175	2 100
Valeur ajoutée de l'agriculture (% du PIB)	8	14,1	7,4	13,7	2,8	1,8	14,3
Sous-alimentation (% de la population)	< 5 %	< 5 %	5 %	< 5 %	< 5 %	< 5 %	31

⁷ L'aperçu tire ses informations du Système d'information sur la gestion du Programme de terrain (FPMIS) et d'autres systèmes internes de la FAO comme le Réseau d'information des bureaux de terrain (COIN) et le Système d'appui à la planification et à l'évaluation du programme (PIRES).

⁸ <http://www.fao.org/news/story/fr/item/47881/icode/>

37. Le cadre des priorités régionales 2010 pour le Proche-Orient⁹ fournit également les informations suivantes: « La Région est marquée par des écarts extrêmes entre les riches et les pauvres comme le montrent les indicateurs du revenu par habitant. Cependant, tous les pays qui la composent sont confrontés à des problèmes et des défis communs qui menacent leurs perspectives de développement. Il s'agit de la diminution des ressources en terres agricoles et en eau, du déséquilibre structurel entre les besoins alimentaires et la production alimentaire, de la difficulté croissante à trouver un équilibre entre la création d'emplois et de revenus et la croissance démographique, du recul de l'investissement dans le secteur rural, de l'accroissement des menaces résultant de la dégradation de l'environnement, des catastrophes naturelles et provoquées par l'homme et enfin de la menace qui pourrait découler du changement climatique ».

38. La diversité de la région a été reconnue par la FAO, qui a délimité trois sous-régions distinctes, à savoir:

- Afrique du Nord (Maghreb): Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie.
- Est du Proche-Orient (Machreq): Égypte, Iran, Iraq, Jordanie, Liban, Syrie.
- Pays membres du Conseil de coopération du Golfe et Yémen (Khalij): Arabie saoudite, Koweït, Bahreïn, Émirats arabes unis (EAU), Qatar, Oman, Yémen.

B. Bureaux décentralisés de la FAO

39. Le réseau des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO au Proche-Orient et en Afrique du Nord pendant la période examinée était composé du Bureau régional pour le Proche-Orient (établi en 1947) et du Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (établi en 1994). La Conférence ayant approuvé en 2009 une nouvelle structure organisationnelle, l'Équipe multidisciplinaire pour l'est du Proche-Orient (SNO) et le Bureau sous-régional pour les États membres du Conseil de coopération du Golfe et le Yémen (SNG) ont été créés et sont en voie d'être dotés en personnel. Ils devraient être opérationnels au début de 2011.

40. La région est également desservie par quatorze bureaux de pays de la FAO (cinq au Maghreb, six au Machreq et trois au Khalij). Neuf sont actuellement des représentations à part entière (dont deux sont installées dans le bureau sous-régional et régional respectivement et un est géré par TCE) et cinq sont dirigés par des fonctionnaires techniques détachés. Quatre pays ne disposent pas d'une représentation de la FAO accréditée: le Bahreïn, le Koweït, Oman et l'Arabie saoudite (bien que cette dernière dispose d'un bureau de coordination des projets). Les ressources disponibles au titre du Programme ordinaire et du Programme de terrain pour conduire les activités techniques dans la région du Proche-Orient sont décrites ci-dessous.

⁹ <http://www.fao.org/docrep/meeting/020/k9512f.pdf>

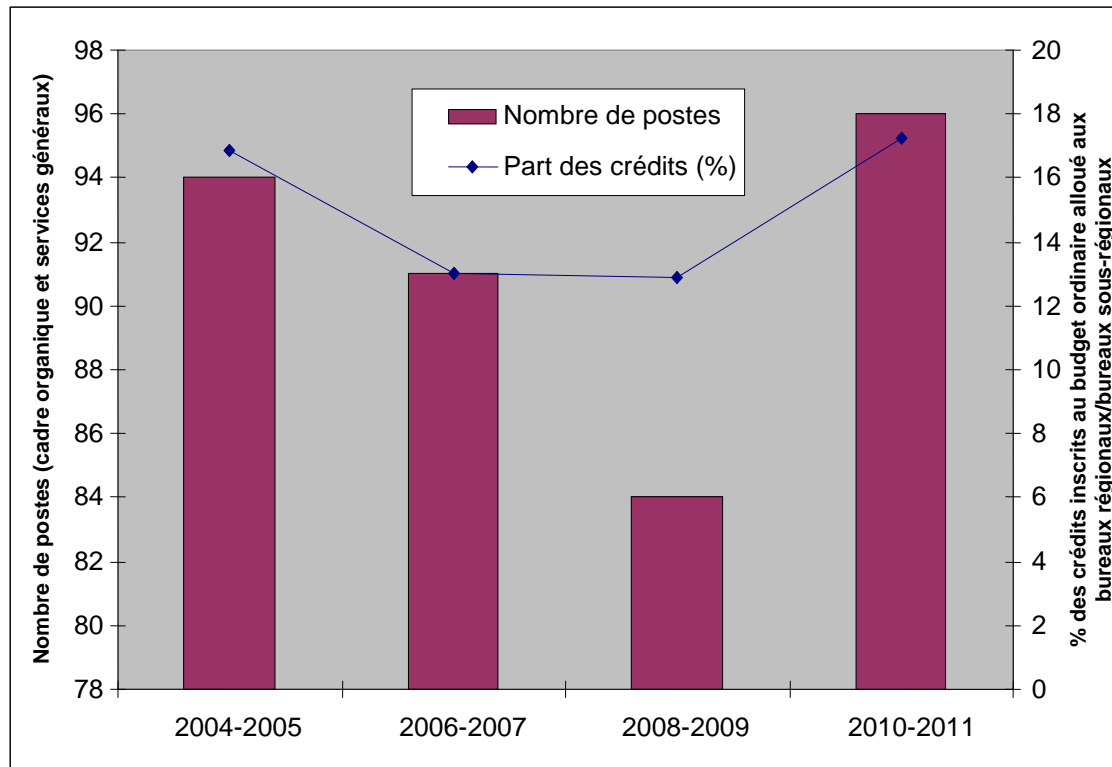
C. Programme ordinaire

41. La FAO a exécuté trois programmes de travail et budget (PTB) pendant la période examinée. Compte tenu de l'absence de données désagrégées fiables sur les activités du Siège au niveau régional, l'aperçu se limite, par nécessité, aux activités du programme ordinaire uniquement financées par RNE et SNE.

1. Ressources

42. Le graphique ci-dessous décrit la part des crédits (à l'exclusion des revenus)¹⁰ et des ressources humaines allouée au titre du Programme ordinaire aux bureaux régionaux et aux bureaux sous-régionaux de la FAO au Proche-Orient.

Graphique 3.1 Part des crédits et des postes allouée au titre du Programme ordinaire (bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO au Proche-Orient) pour la période d'exécution du PTB 2004-2011¹¹



43. Entre 2004-2005 et 2008-2009, la part des ouvertures de crédits nettes allouée aux bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO au Proche-Orient par rapport au budget de la FAO établi pour les bureaux régionaux et sous-régionaux de l'ensemble des régions du monde est passée de 16,9 à 12,9 pour cent, soit une réduction de la part relative égale à près

¹⁰ On parle aussi d' « ouvertures de crédits nettes » ou de contributions mises en recouvrement que les États Membres doivent verser à l'Organisation.

¹¹ Les chiffres pour 2010-2011 comprennent aussi les postes financés par le fonds fiduciaire de SNG.

de 20 pour cent. Parallèlement, le nombre de postes régionaux et sous-régionaux au Proche-Orient a diminué de 10 pour cent (passant de 94 à 84), une situation par ailleurs aggravée par le pourcentage élevé de vacances de postes de fonctionnaires du cadre organique (qui a atteint 17 pour cent en 2008-2009).

44. La réduction des ressources humaines et financières dans la région peut être en partie expliquée par la mise en œuvre progressive des propositions de réforme soumises par le Directeur général en 2005 (voir chapitre V, section B.1), lesquelles n'ont été approuvées pour le Proche-Orient qu'en novembre 2009. Suite à la création de SNO et à l'affectation de postes supplémentaires à SNE en 2010, la part des ouvertures de crédit nettes pour les bureaux régionaux et sous-régionaux au Proche-Orient est passée à 17,25 pour cent du total. En outre, une contribution volontaire de 4,13 millions d'USD a été mise à disposition pour appuyer la création de SNG. Toutes sources de financement confondues, la FAO compte désormais 96 postes budgétés (83 financés par des ouvertures de crédit nettes et 13 par le fonds fiduciaire de SNG) aux niveaux régional et sous-régional. En conséquence, les bureaux régionaux et sous-régionaux pour le Proche-Orient ont davantage de ressources financières en 2010-2011 (par pays considéré) que les bureaux régionaux et sous-régionaux dans d'autres régions. En outre, l'augmentation a surtout concerné le niveau sous-régional qui représente désormais 54 pour cent du financement et 50 pour cent des postes alloués à la région (en fait, même en 2008-2009, lorsque leur part des ouvertures de crédit nettes a été la plus faible de la période examinée, les bureaux régionaux et sous-régionaux pour le Proche-Orient ont été, par pays concerné, mieux lotis en ressources que les bureaux régionaux et sous-régionaux d'autres régions, à l'exception de l'Amérique latine).

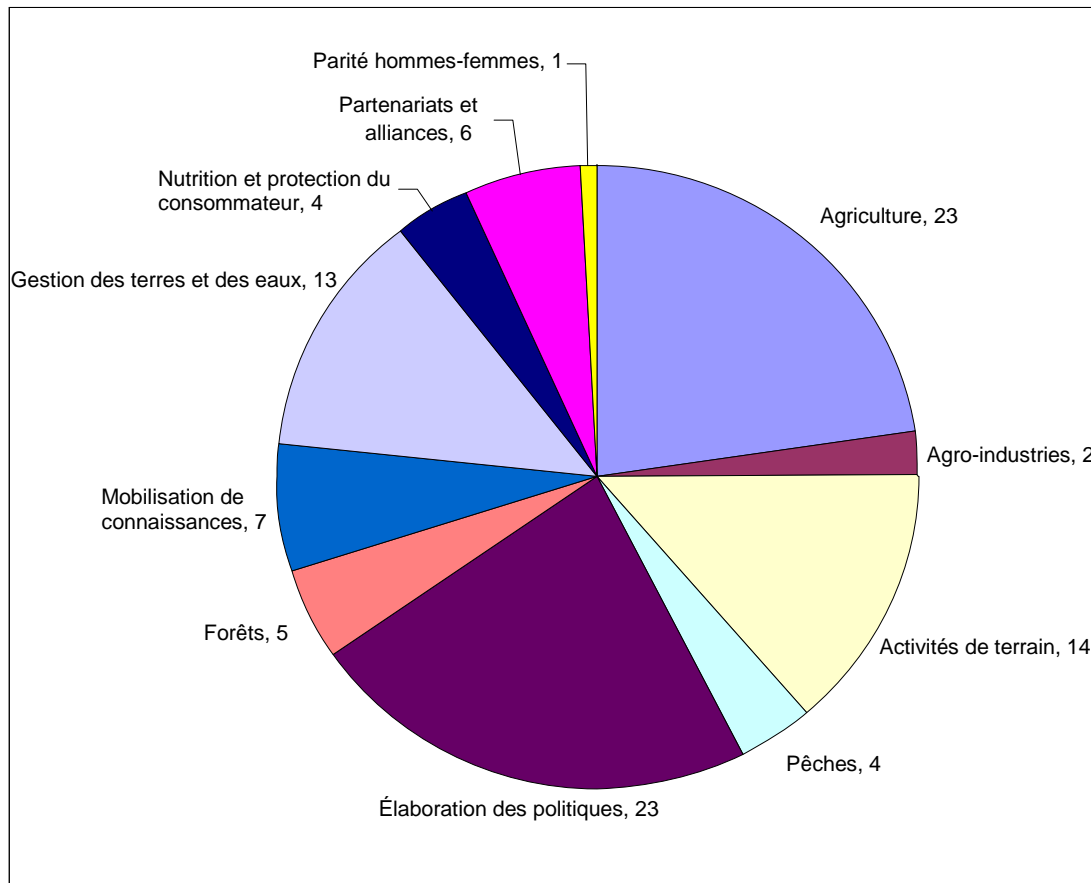
Tableau 3.2 Ressources du Programme ordinaire allouées aux bureaux régionaux et sous-régionaux par région, pendant la période d'exécution du PTB

Région	Pays		2008-2009		2010-2011	
	Nombre	%	Budget par pays	%	Budget par pays	%
Afrique	47	29,7	805 000	30,2	826 500	29,1
Asie et Pacifique	34	21,5	721 000	19,6	793 000	20,2
Europe	26	16,5	657 500	13,6	622 000	12,1
Amérique latine	33	20,9	900 500	23,7	862 000	21,3
Proche-Orient	18	11,4	895 500	12,9	1 279 000	17,3

2. Domaines d'activités thématiques et géographiques

45. De 2004 à 2009, les ressources allouées à RNE et SNE au titre du Programme ordinaire pour les programmes techniques (c'est-à-dire hors administration) ont été réparties comme suit: agriculture – qui comprend les cultures vivrières et l'élevage (23 pour cent du financement combiné), l'élaboration de politiques (23 pour cent), la gestion des terres et des eaux (13 pour cent), la gestion des forêts (5 pour cent), la gestion des pêches (4 pour cent), la protection du consommateur et la nutrition (4 pour cent) et l'agro-industrie (2 pour cent).

Graphique 3.2 Répartition thématique moyenne des ressources allouées au titre du Programme ordinaire de la FAO, en pourcentage (2004-2009). Source: base de données centrale de la FAO¹².



46. Les activités du Siège n'étaient pas planifiées au niveau (sous-) régional ou national pendant la période examinée. Il n'a donc pas été possible de présenter une répartition géographique des activités menées par les divisions techniques du Siège au titre du Programme ordinaire. Le Programme de travail et budget 2010-2011 comprend toutes les activités conduites par l'Organisation quelle que soit leur source de financement. Suite à l'approbation du PTB par la Conférence de la FAO en 2009, toutes les unités de l'Organisation (à l'exception des bureaux nationaux) ont dû préparer des plans de travail comprenant des informations sur les « pays d'exécution » ciblés. Une analyse des plans de travail intégrés des divisions du Siège de la FAO, de RNE et de SNE montre que les activités combinées de ces entités seront axées en grande partie sur les **pays d'exécution** situés dans les sous-régions d'Afrique du Nord (36 pour cent), du Golfe (34 pour cent) et de l'est du Proche-Orient (28 pour cent).

¹² Le graphique représente les ressources financières dépensées en moyenne au titre du Programme ordinaire pour chaque domaine technique pendant la période examinée; les données ont été à dessein agrégées par thème sur la base des entités de programme de la FAO.

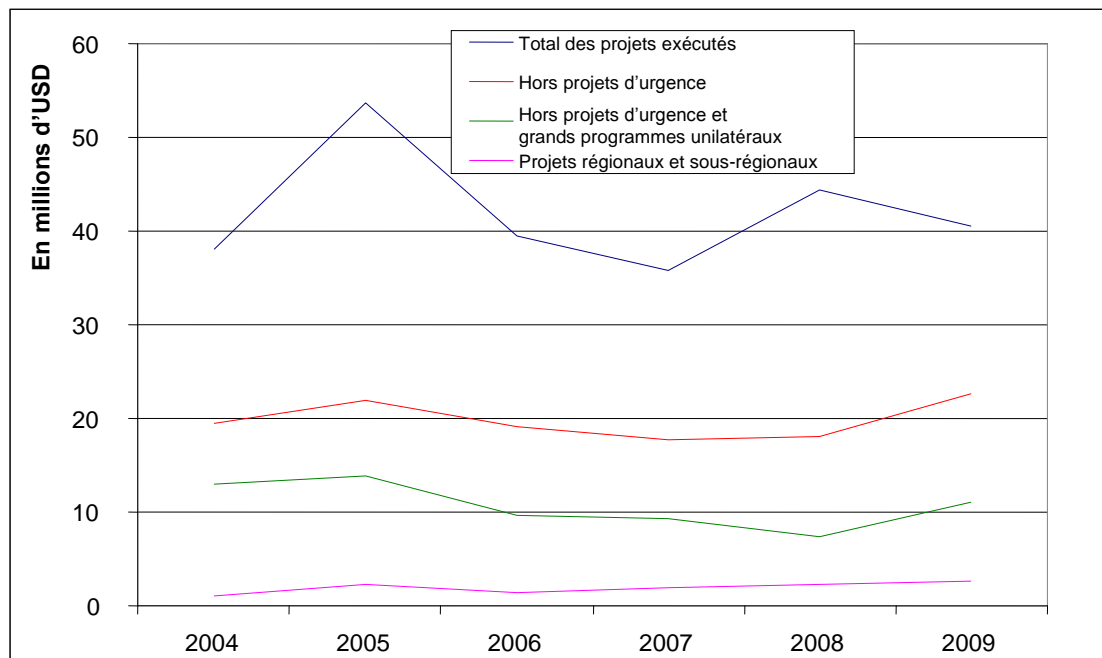
D. Programme de terrain

47. De 2004 à 2009, la FAO a exécuté 516 projets nationaux, régionaux et mondiaux dans la région¹³: 189 projets (37 pour cent) ont été financés par la FAO (au titre du PCT) et 323 projets (63 pour cent) ont été financés par des contributions volontaires (il s'agissait pour près de la moitié d'entre eux de projets d'urgence); 385 projets (près de 75 pour cent du total) étaient des projets nationaux; 106 (21 pour cent) étaient des projets interrégionaux ou mondiaux et seuls 21 pour cent étaient régionaux ou sous-régionaux.

1. Ressources

48. L'exécution des programmes de terrain de la FAO au Proche-Orient est présentée ci-dessous, ventilée en quatre catégories: i) total; ii) hors situations d'urgence; iii) hors situations d'urgence et grands programmes unilatéraux (Arabie saoudite); et iv) projets régionaux et sous-régionaux uniquement.

Graphique 3.3 Exécution du Programme de terrain de la FAO par catégorie (2004-2009).
Source: FPMIS



- L'exécution totale s'est située entre 35 et 54 millions d'USD (42 millions d'USD en moyenne) par an et les projets d'urgence en représentent la composante la plus importante (supérieure à 45 pour cent).
- À l'exclusion des programmes d'urgence, l'exécution des projets de coopération technique est passée de 19,3 millions d'USD en 2004 à 22,6 millions d'USD en 2009, mais

¹³ Ne comprend pas TeleFood, les projets auxiliaires, les projets du PCT affectés d'un nouveau code et les projets du fonds fiduciaire unilatéral qui font double emploi, mais inclut les projets visant la Cisjordanie et Gaza (39 projets).

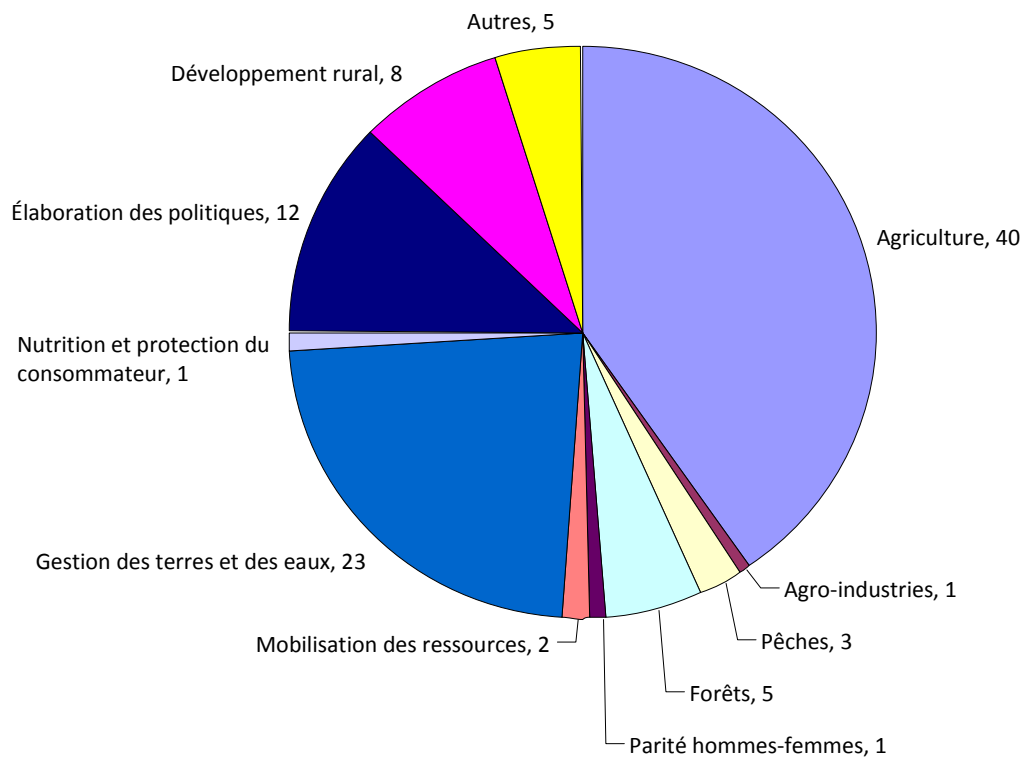
elle était fortement concentrée dans un programme des fonds fiduciaires unilatéraux de la FAO.

- À l'exclusion des programmes d'urgence et des grands programmes unilatéraux, la coopération technique pour les pays du Proche-Orient a diminué, passant de 13 millions d'USD en 2004 à 11 millions d'USD en 2009.
- L'exécution des projets régionaux et sous-régionaux gérés par RNE et SNE s'est située entre 1 et 2,7 millions d'USD (1,9 million en moyenne) par an.

2. Domaines d'activités thématiques et géographiques

49. Le programme de terrain hors situations d'urgence de la FAO au Proche-Orient comprenait des interventions dans un certain nombre de domaines, en particulier l'agriculture (cultures vivrières et élevage), les ressources naturelles (gestion des terres, des eaux, des forêts et des pêches) et l'élaboration de politiques.

Graphique 3.4 Répartition thématique des programmes de terrain hors situations d'urgence (2004-2009). Source: FPMIS¹⁴



¹⁴ Le graphique représente les ressources financières du Programme de terrain dépensées en moyenne pour chaque domaine technique pendant la période examinée; les données sont à dessein agrégées par thème sur la base des entités de programme de la FAO.

50. L'exécution du programme de terrain hors situations d'urgence s'est concentrée dans les pays membres du Conseil de coopération du Golfe et le Yémen (près de 50 pour cent du financement), de l'Afrique du Nord (légèrement supérieure à 30 pour cent) et de l'est du Proche-Orient (près de 20 pour cent).

IV. RÔLE DES BUREAUX RÉGIONAUX ET SOUS-RÉGIONAUX

51. La présente section comprend un examen des principaux éléments qui définissent le rôle des bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO pour le Proche-Orient dans le cadre du mandat et des systèmes de mobilisation des ressources et de définition des priorités de l'Organisation. Elle aborde aussi la question des partenariats régionaux et de la couverture du Proche-Orient par la FAO. L'analyse s'est appuyée sur les sources d'information suivantes:

- Les études documentaires sur le mandat, les règles et les réglementations de la FAO concernant les bureaux décentralisés.
- Les évaluations précédentes (notamment l'EEl et l'Évaluation stratégique de la programmation par pays de la FAO) et les documents de base sur le sujet mis à disposition de l'équipe (comme les rapports sur l'avancement du PAI, les notes sur la couverture du RNE).
- Des consultations avec des hauts dirigeants, le personnel de la FAO, des partenaires régionaux et des représentants permanents de la FAO provenant de la région.

A. Mandat

52. Le mandat de la FAO est défini dans l'article 1 de l'Acte constitutif de la FAO (1946), qui énonce que: « L'Organisation réunit, analyse, interprète et diffuse tous renseignements relatifs à la nutrition, l'alimentation et l'agriculture. » L'EEl a estimé que le mandat de la FAO est « aussi pertinent aujourd'hui que lorsqu'il avait été élaboré pour la première fois, il y a plus de soixante ans » (paragraphe 4). Le manuel administratif de la FAO (Section 117) décrit le rôle des bureaux régionaux et sous-régionaux dans la réalisation des objectifs suivants:

- Les bureaux régionaux « sont chargés de diriger la réponse donnée par la FAO aux priorités régionales en matière de sécurité alimentaire, d'agriculture et de développement rural. Ils élaborent, promeuvent et supervisent les stratégies de la FAO et mettent en œuvre les programmes et projets connexes sur la base de leurs relations avec les institutions de toute la région, y compris les organisations d'intégration économique régionale. »
- Les bureaux sous-régionaux « sont chargés d'élaborer, de promouvoir, de superviser et d'exécuter les stratégies convenues pour atteindre les objectifs prioritaires de la sous-région en matière d'alimentation, d'agriculture et de développement rural. Ils établissent et entretiennent des relations avec les institutions de toute la région, y compris les organisations d'intégration économique régionale. Ils aident les représentations de la FAO dans les pays à traiter sur le plan national les questions liées à la sécurité alimentaire, à l'agriculture et au développement rural qui se posent au niveau sous-régional. Ils sont des organes subsidiaires du Bureau régional. »

53. Trois problèmes principaux ont été mentionnés de manière récurrente à l'équipe d'évaluation concernant l'exécution du mandat de la FAO au niveau régional et sous-régional.

54. Le premier concernait la faible capacité de la FAO de définir des priorités, de planifier, d'exécuter et de mobiliser des fonds à tous les niveaux et ceci dans une région non dépourvue de ressources humaines et financières mais comptant un nombre croissant de prestataires et de clients plus déterminés en matière de services techniques, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé.

55. Le deuxième était lié au nombre limité de partenariats établis par la FAO avec les institutions régionales et sous-régionales, ce qui a entraîné un certain chevauchement des mandats et des occasions manquées de coopérer.

56. Le troisième avait trait au manque de clarté concernant la couverture opérationnelle de la région du Proche-Orient par la FAO. Certaines autorités gouvernementales avaient en effet du mal à savoir quel bureau régional ou sous-régional de la FAO était censé être leur principal interlocuteur de la FAO dans la région.

B. Définition des priorités, mobilisation des ressources et partenariats

1. Définition des priorités, programmation et exécution

57. Pendant la période examinée, le cycle de programmation de la FAO a été conçu en vue d'établir un lien entre le budget et les activités de la FAO et les objectifs stratégiques fixés dans le Cadre stratégique 2000-2015. On s'est par ailleurs efforcé de mettre en évidence les domaines d'intérêt régionaux (ou « dimensions régionales ») dans le Plan à moyen terme (PMT) et le Programme de travail et budget (PTB) biennal de la FAO.

58. L'évaluation a estimé que ces efforts n'avaient pas contribué à définir plus clairement les priorités concernant les activités prévues pour la région du Proche-Orient. Une initiative visant à inclure des activités régionales dans le PMT a été en fait abandonnée en 2007. Certes, les PTB ont toujours donné la liste des domaines prioritaires pour le Proche-Orient (plus de 30 rien que pour la période 2008-2009), mais sans établir clairement pour autant le lien entre les moyens (les ressources disponibles) et les fins (actions requises pour traiter les domaines de priorité). C'est pourquoi, en l'absence d'un cadre commun pour identifier, budgéter et exécuter le travail prévu dans les domaines prioritaires, les activités conduites par la FAO au Proche-Orient au titre du Programme de terrain et du Programme ordinaire ont été en grande partie le fruit d'initiatives individuelles, aussi bien au niveau régional que sous-régional.

59. Le nouveau cycle de planification, de programmation et de gestion responsable adopté par la FAO à partir de l'exercice 2010-2011 vise à corriger les dysfonctionnements susmentionnés. Il prévoit un processus ascendant pour aligner les activités de la FAO sur les priorités locales sur la base: a) de l'élaboration d'un cadre de programmation par pays (CPF), b) de l'identification des domaines prioritaires sous-régionaux, fondée sur l'agrégation des priorités par pays et la détermination des priorités spécifiques du niveau sous-régional, et c) des domaines prioritaires régionaux compte tenu: 1) des objectifs stratégiques de l'Organisation, 2) des enjeux et des perspectives propres à la région et 3) de l'agrégation des domaines prioritaires sous-régionaux.

60. En 2009, RNE a lancé le processus d'élaboration du tout premier cadre des priorités régionales de la FAO pour le Proche-Orient en consultation avec le Siège¹⁵, SNE et les bureaux des représentants de la FAO et avec la participation des États Membres. Le document a été présenté à la trentième Conférence régionale pour le Proche-Orient, organisée en décembre 2010. C'était la première fois que les priorités régionales pour le Proche-Orient étaient définies sous la direction du Bureau régional et dans le champ de compétence de la Conférence régionale.

61. L'évaluation suggère que le processus d'élaboration du cadre des priorités régionales soit progressivement élargi afin d'inclure la préparation des cadres prioritaires aux niveaux national et sous-régional sous la coordination de RNE, conformément à la recommandation de l'Évaluation stratégique de la programmation par pays de la FAO¹⁶. Elle suggère par ailleurs que ce processus soit ouvert à la participation d'un éventail plus large de partenaires et de parties prenantes, y compris d'autres organisations de l'ONU, des organisations techniques, des blocs économiques régionaux et des donateurs. Les gouvernements et les principaux partenaires doivent être bien entendu consultés afin de s'assurer: i) que les priorités définies à chaque niveau reflètent la réalité de la situation; et ii) que les gouvernements et les principaux partenaires partagent les résultats de l'analyse effectuée. Un cadre des priorités régionales pour le Proche-Orient qui reposerait sur un tel processus jouerait un rôle déterminant dans le renforcement de la coopération avec les partenaires du développement, la définition plus fine des contributions de la FAO aux initiatives concernant l'ensemble du système des Nations Unies et l'appui à la mobilisation des ressources au niveau régional.

2. Mobilisation des ressources

62. Pendant la période examinée, le Bureau régional pour le Proche-Orient (RNE) et le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (SNE) ont beaucoup moins réussi que d'autres bureaux régionaux et sous-régionaux de la FAO¹⁷ à mobiliser des ressources extrabudgétaires. Comme indiqué dans l'aperçu, les fonds alloués à des projets non liés à des situations d'urgence ont progressivement diminué et leur répartition s'est effectuée davantage en fonction de critères thématiques et géographiques. La région est dans l'ensemble composée de pays à faible et moyen revenu qui, en partageant les coûts, ont réussi à élaborer de grands programmes de coopération technique avec d'autres organisations techniques et de l'ONU (y compris la Banque mondiale, le PNUD, l'ICARDA, etc.). Par exemple, le cadre de coopération régionale du PNUD pour les États arabes a mobilisé 30,2 millions d'USD pour la période 2006-2008, plus des deux tiers (20,7 millions d'USD) provenant de contributions volontaires. De même, l'ICARDA a progressivement augmenté et dépensé des crédits extrabudgétaires (33 millions d'USD rien qu'en 2009) pour

¹⁵ À la demande de RNE, le projet de document a été examiné avec l'aide du Centre d'investissement de la FAO (TCI).

¹⁶ Voir recommandations 15 et 16, <http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/369/en/CountryProgEval.pdf>

¹⁷ À compter de décembre 2009, RNE et SNE exécutaient un projet régional extrabudgétaire financé par un fonds fiduciaire géré par le Siège. En comparaison, les bureaux régionaux et sous-régionaux pour l'Amérique latine exécutaient onze projets, tandis que ceux pour l'Asie et le Pacifique en exécutaient vingt et un.

des projets agricoles dans la région. Au niveau des pays, la Banque mondiale parachève un large accord d'assistance technique remboursable avec l'Algérie afin d'aider le Ministère de l'agriculture à peaufiner et à mettre en œuvre une stratégie de développement rural décentralisé et à formuler une stratégie de développement de l'agro-industrie.

63. À cet égard, l'équipe d'évaluation partage l'avis de l'Évaluation stratégique de la programmation par pays de la FAO selon laquelle l'Organisation « devrait déléguer les pouvoirs et fournir les fonds nécessaires aux bureaux régionaux afin de leur permettre d'élaborer une stratégie énergique de mobilisation des ressources pour les activités régionales » (recommandation 19), et souscrit aux propositions formulées dans la version préliminaire de la stratégie de gestion et de mobilisation des ressources de la FAO (dont la version définitive paraîtra en 2011) qui considèrent que les « nouveaux domaines régionaux et sous-régionaux d'action prioritaires identifiés par les conférences régionales » sont des domaines susceptibles de recevoir des contributions volontaires non affectées¹⁸. L'équipe d'évaluation estime que cette approche devrait être élargie aux bureaux des représentants de la FAO dans la région. La plupart des donateurs ont décentralisé leur processus de décision relatif à une aide financière externe. Ils ont aussi adopté des approches de soutien budgétaire. Il semble donc nécessaire de renforcer les capacités et de former les fonctionnaires des bureaux décentralisés afin qu'ils puissent acquérir les compétences requises pour tirer parti de ces sources. La FAO devrait aussi élaborer en parallèle des mécanismes et des instruments de collecte de fonds afin de faciliter la mobilisation des ressources dans la région.

3. Partenariats avec des institutions régionales et sous-régionales

64. Les évaluations précédentes ont déjà fait remarquer que la FAO évoluait dans un environnement en mutation. L'EEI (paragraphe 792) a observé que « l'un des faits les plus marquants de cet univers transformé est la présence d'un grand nombre d'acteurs nouveaux hautement compétents qui s'intéressent de près à des domaines prioritaires pour la FAO. » L'évaluation de 2006 des partenariats et des alliances a par ailleurs noté que l'Organisation avait besoin de « se placer à un niveau plus stratégique et d'adapter ses relations avec certains de ses partenaires »¹⁹.

65. Pendant la période examinée, l'équipe d'évaluation a estimé que RNE et SNE déployaient des efforts considérables pour mener à bien des initiatives de collaboration avec des institutions (sous-) régionales, y compris le système des Nations Unies²⁰. Les partenariats étaient généralement peu développés et au mieux limités à quelques activités conjointes

¹⁸ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/bodies/Fin_Comm_134_Sess/Documents_FC_135/en/JM2010-2-4-E.pdf

¹⁹ Évaluation des partenariats et des alliances, PC 95/4b, Préface, page 6.

²⁰ Outre l'ONU, les autres acteurs importants du développement dans le secteur agricole du Proche-Orient sont les donateurs bilatéraux provenant principalement du bassin Méditerranéen (comme l'Union européenne, l'Italie, l'Espagne, la France), les institutions financières internationales (comme la Banque mondiale, le FIDA), les fonds souverains, les fondations privées, la société civile et – dans certains pays – les organisations religieuses et bénévoles.

menées par le biais de projets ou de mécanismes de consultation de l'ONU. Citons, à titre d'exemple, quelques-uns de ces partenariats:

- Une étude conjointe FAO-FIDA-Banque mondiale sur l'amélioration de la sécurité alimentaire dans les pays arabes;
- Un appui à l'Union du Maghreb arabe pour élaborer un document stratégique sur l'agriculture dans la région de l'Afrique du Nord;
- Une aide au Conseil de l'unité économique arabe (CAEU) pour la formulation d'un programme régional en matière de sécurité alimentaire;
- Des activités visant des programmes d'enseignement forestier avec l'Institut arabe pour les forêts et les terrains de parcours;
- La participation dans des organes régionaux de l'ONU comme la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale (CESAO) et le Groupe des Nations Unies pour le développement des États arabes, du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

66. Le Bureau régional pour le Proche-Orient aurait participé activement aux mécanismes de consultation régionale de l'ONU²¹. Il ne disposait cependant ni des cadres adéquats ni des ressources (principalement du personnel) pour pouvoir s'engager plus activement dans des domaines prioritaires régionaux intéressant l'ensemble de l'ONU et qui sont au cœur du mandat de la FAO comme les objectifs du Millénaire pour le développement, la sécurité alimentaire, le changement climatique et l'emploi des jeunes. Les efforts de la FAO ont également été limités par l'absence de cadres de programmation par pays et par région et de plans de travail connexes, qui auraient contribué à l'identification des domaines de travail conjoint²². Les partenariats les plus solides ont probablement été ceux qui ont été établis avec des organes régionaux dotés de capacités techniques comme l'Organisation arabe pour le développement agricole (OADA), le Centre international de recherche agricole dans les zones arides (ICARDA) et l'Union du Maghreb arabe. Des représentants de ces trois organisations ont régulièrement participé aux réunions et aux événements organisés par la FAO, et certaines activités conjointes ont eu lieu dans un passé récent. La collaboration avec des institutions intergouvernementales régionales comme la Ligue arabe ou le Conseil de coopération des États arabes du Golfe (GCC) et des institutions financières régionales comme la Banque africaine de développement a été plus limitée.

²¹ Le Bureau régional pour le Proche-Orient a présidé le groupe de travail sur la sécurité alimentaire dans le cadre du Mécanisme de coordination régionale des Nations Unies pour les pays arabes coordonné par la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), et apporté des contributions au Groupe des Nations Unies pour le développement dans les États arabes concernant l'appui aux processus du PNUAD.

²² Sachant que les cadres nationaux sur les priorités à moyen terme (la région n'en a signé qu'un seul) devaient être la contribution de la FAO au Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).

Encadré 4.1 Coopération de la FAO avec l'ICARDA

L'ICARDA, qui compte plus de 80 spécialistes des cultures, de l'élevage, de l'eau, du changement climatique et d'autres thèmes d'intérêt pour les pays du Proche-Orient, est devenu un fournisseur important d'assistance technique dans la région. L'ICARDA organise des réunions de coordination régulières avec les gouvernements et les donateurs pour examiner les domaines de coopération prioritaires. La FAO coopère depuis longtemps avec cet institut. Les principaux faits marquants de cette coopération (tels qu'indiqués par l'ICARDA) sont les suivants:

- L'ICARDA a dispensé des formations relatives à l'amélioration des espèces vivrières qui relèvent de son mandat à des chercheurs nommés par la FAO (par exemple dans le cadre du programme de la FAO de lutte intégrée contre les ravageurs);
- L'ICARDA participe aux groupes de travail interinstitutions convoqués par RNE.
- L'ICARDA et RNE parrainent conjointement plusieurs réseaux techniques, y compris l'Association des institutions de recherche agricole du Proche-Orient et d'Afrique du Nord (AARINENA) et le Réseau pour la gestion de la sécheresse au Proche-Orient et en Méditerranée (NEMEDCA).

67. L'équipe d'évaluation a été informée que le nombre d'activités de collaboration avait beaucoup baissé pendant la période 2007-2009 (en particulier avec les partenaires techniques). Les capacités relatives de RNE/SNE ayant diminué, d'autres organismes auraient augmenté les leurs²³.

68. Tout compte fait, la FAO n'a pas été en mesure d'allouer les ressources adéquates et l'expertise nécessaire pour établir des alliances solides avec des organisations régionales et mener à bien des initiatives de l'ONU relatives à des domaines essentiels du mandat de l'Organisation, à une exception près, celle de l'étude conjointement réalisée par la FAO, le FIDA et la Banque mondiale sur la sécurité alimentaire²⁴. Cette étude, qui a été lancée suite à la crise résultant de la flambée des prix alimentaires, a fini par déboucher sur un travail commun visant à effectuer une analyse complète et à proposer différentes options possibles pour améliorer la sécurité alimentaire dans la région. L'évaluation approuve cette initiative

²³ La Banque mondiale a été citée de manière récurrente comme l'un de ces nouveaux fournisseurs d'assistance technique dans la région. Forte d'un portefeuille de projets qui dépasse désormais 500 millions d'USD, notamment des projets de gestion des ressources naturelles et de développement rural dans la région du Proche-Orient, la Banque mondiale s'est beaucoup appuyée sur les compétences du Centre d'investissement de la FAO (TCI) et, dans une moindre mesure, sur celles de RNE en matière d'élaboration de programmes (y compris la programmation stratégique, l'identification, la formulation, le suivi et l'évaluation de projets). Le nombre de missions conduites par le personnel de TCI dans les pays du Proche-Orient (plus de 60 rien qu'en 2009) reflète sa participation importante aux opérations de la Banque mondiale dans la région. Depuis l'élargissement du mandat du PAM en 2006 (qui comprend la fourniture d'assistance au développement), cette organisation a constitué progressivement un portefeuille de plus en plus complexe d'activités dans les pays à faible revenu (Mauritanie et Yémen) et à moyen revenu (Égypte et Syrie) et à déficit vivrier. Au niveau régional et dans plusieurs pays, le PAM est devenu l'organisme chef de file en matière de sécurité alimentaire. Il dirige par exemple une étude régionale sur le lien entre la sécurité alimentaire et le changement climatique pour le Groupe des Nations Unies pour le développement dans les pays arabes, préside le pôle du système des Nations Unies sur la sécurité alimentaire au Yémen et fait fonction de principale contrepartie technique aux organes nationaux pour la sécurité alimentaire en Mauritanie, etc.

²⁴ <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/FoodSecfinal.pdf>

qu'elle considère comme un exemple de collaboration future dans les domaines prioritaires pour la région, collaboration qui pourrait également déboucher sur l'élaboration commune de documents phares. Autre bonne pratique qu'il serait judicieux de poursuivre, celle consistant à organiser des événements favorisant l'échange d'informations comme ceux qui ont lieu entre le FIDA et l'ICARDA pour « encourager la planification stratégique commune et les synergies²⁵ ». Ce qui précède sera en phase avec le projet de stratégie relative aux partenariats à tous les échelons de l'Organisation (action 3.108 du PAI) qui indique qu'« au niveau régional et sous-régional, les structures de la FAO devraient être une interface avec les institutions intergouvernementales et régionales », et prévoit qu'une formation à la gestion des partenariats sera dispensée à cette fin au personnel des bureaux décentralisés.

69. Dans tous les cas de figure, et conformément à ce que RNE a proposé²⁶, les futures initiatives en matière de collaboration devraient être fondées sur le cadre des priorités régionales approuvé par la Conférence régionale de la FAO pour le Proche-Orient. C'est aussi l'avis de l'équipe d'évaluation, qui considère qu'en coopérant avec des organisations pertinentes et la société civile (notamment des organisations non gouvernementales), les bureaux décentralisés de la FAO dans la région seront en mesure de faire un usage plus efficace de ses ressources et pourront relever les principaux défis auxquels est confronté le secteur de l'alimentation et de l'agriculture dans la région.

C. Couverture de la région du Proche-Orient par la FAO

70. Contrairement à la plupart des autres régions, il n'y a pas de consensus international sur la définition ou la couverture géographique du Proche-Orient. La région du « Proche-Orient » est définie différemment par l'ONU et les organisations du développement, certains pays étant parfois inclus ou exclus (notamment le Soudan et la Mauritanie). Récemment, plusieurs rapports régionaux de la FAO ont systématiquement fait référence au « Proche-Orient et à l'Afrique du Nord » pour désigner la région bien qu'il n'ait jamais été question de réviser le nom des bureaux régionaux et sous-régionaux desservant la région.

71. La question de la couverture géographique de la région du Proche-Orient par la FAO a pris une importance plus grande après que l'Organisation a modifié les responsabilités opérationnelles des bureaux régionaux en 2007, ce qui a réduit à dix-huit le nombre des pays couverts du point de vue opérationnel par RNE, et après l'intégration de la Conférence régionale de la FAO pour le Proche-Orient, qui compte trente-deux membres, dans les organes directeurs de la FAO en 2009. Cette question ayant été traitée dans le PAI (action 3.86), un débat sur le sujet a eu lieu à la session du CoC-EEI d'avril 2009, dont les conclusions étaient les suivantes: i) il n'y avait pas lieu de remettre en question la ventilation par régions aux fins de l'élection des membres du Conseil ni la pratique établie d'autoriser la participation double (voire parfois triple) aux conférences régionales à la demande d'un État membre (éventuellement à titre d'observateur); ii) la question de la couverture géographique de RNE devait être définie plus précisément, et iii) les groupes régionaux

²⁵ http://www.icarda.org/News/2009/09-10-27/09-10-27_IFAD-ICARDA.htm
http://www.icarda.org/News/2009/09-10-27/09-10-27_IFAD-ICARDA.htm

²⁶ Présentation du Cadre des priorités régionales élaboré par RNE (octobre 2010)

devaient se consulter entre eux et consulter les gouvernements concernés, puis rendre compte de ces consultations aux groupes de travail aussitôt que possible. L'équipe d'évaluation a été informée qu'aucune autre discussion sur le sujet n'a eu lieu depuis.

72. La confusion née de l'écart entre la couverture géographique de la Conférence régionale de la FAO pour le Proche-Orient et celle du Bureau régional pour le Proche-Orient risquant de s'aggraver, et cette question étant de nature éminemment politique, l'équipe d'évaluation suggère que les pays membres concernés abordent cette question dans les plus brefs délais. Il serait par ailleurs souhaitable d'examiner de nouveau la question de la dénomination des bureaux régionaux et sous-régionaux de la région, laquelle ne reflète pas à l'heure actuelle les liens historiques et les noms des groupes de pays traditionnellement utilisés, et encore moins la définition de la région telle qu'elle a été donnée récemment par la FAO et d'autres organisations.

V. FONCTION DES BUREAUX RÉGIONAUX ET SOUS-RÉGIONAUX

73. La présente section comprend un examen des principaux aspects concernant le fonctionnement des bureaux régionaux et sous-régionaux pour le Proche-Orient. Elle commence par une analyse de la fonction d'administration ainsi que des arrangements organisationnels de la FAO, des liens fonctionnels et de la combinaison des compétences dans la région. L'analyse s'est appuyée sur les sources d'information suivantes:

- Des études documentaires, des évaluations antérieures (principalement l'EEI et l'évaluation stratégique de la programmation par pays de la FAO), des vérifications internes et des examens conduits sur ce sujet et mis à la disposition de l'équipe (tels que les rapports d'avancement du PAI, les missions et rapports de la Division de la gestion des ressources humaines (CSH)²⁷, les vérifications des comptes).
- Des entretiens avec des hauts dirigeants, le personnel de la FAO, des partenaires régionaux et des représentants permanents auprès de la FAO de la région.
- Un questionnaire d'enquête soumis au personnel régional de la FAO sur la combinaison des compétences et les liens fonctionnels.
- Les résultats d'une enquête annuelle d'évaluation de la charge de travail à la FAO.

A. Administration

74. Aux fins de la présente évaluation, le terme « administration » comprend les activités de RNE et de SNE à l'appui de la gestion des programmes, des organes directeurs, du contrôle et des services communs et partagés dans la région.

75. Pendant la période examinée, les activités de RNE (et de SNE) liées à l'administration ont consommé une part croissante des ressources du Programme ordinaire allouées à ces bureaux (jusqu'à 38 pour cent en 2009). D'autres bureaux régionaux (comme le Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes) ont aussi alloué des ressources importantes à l'administration (respectivement 36 et 41 pour cent en moyenne pendant la période examinée). Cependant ces bureaux assurent encore l'intégralité des services administratifs (y compris la gestion du personnel, les voyages, etc.) alors que dans le cas de RNE, ces activités sont désormais prises en charge par le Centre des services communs (CSC) de Budapest²⁸.

76. Les réponses apportées au questionnaire d'enquête sur la charge de travail à la FAO (2004-2009) par le personnel technique des bureaux régionaux et sous-régionaux et les informations collectées par les missions de la FAO dépêchées au RNE en 2009 confirment les impressions données à l'équipe d'évaluation, à savoir que la charge de travail administratif pendant la période examinée avait augmenté.

Présentation du Cadre des priorités régionales élaboré par RNE (octobre 2010)

²⁷ at

²⁸ La fonction d'administration de RNE et SNE devait être rationalisée suite à la suppression de l'Unité administrative de soutien régionale et à la réorientation de SNE, qui est devenu un « pôle » technique en 2008.

Tableau 5.1 Temps consacré par les fonctionnaires techniques du cadre organique aux tâches d'administration (%). Source: questionnaire d'enquête sur la charge de travail

Bureau	2004	2005	2006	2007	2008	2009
RNE	8 %	7 %	7 %	9 %	15 %	21 %
SNE	23 %	31 %	28 %	31 %	36 %	40 %

77. Les questions spécifiques ayant une incidence sur la performance de certaines fonctions administratives représentatives de RNE et de SNE ainsi que certains faits récents ayant concerné des fonctions administratives et jouant un rôle important pour la région sont analysés ci-dessous.

1. Fonctions administratives régionales et sous-régionales

Gestion de programmes

78. Pendant la période examinée, la fonction de gestion de programmes a été dispersée entre les différentes unités administratives et techniques. Le transfert des responsabilités en matière de programmation et de budgétisation des bureaux nationaux aux bureaux régionaux (actions 3.78, 2.80 et 2.81 du PAI) et le rôle de premier plan joué désormais par les bureaux régionaux dans la conduite de l'identification des priorités régionales doivent pousser la FAO à renforcer ses capacités dans les domaines de la planification stratégique et de la programmation et du suivi des activités régionales²⁹. À cet égard, RNE et la Division des ressources humaines (CSH) ont proposé la création d'une fonction de planification au Bureau régional pour le Proche-Orient afin d'organiser les ressources de la région et d'établir des synergies au sein du bureau afin de mieux prendre en charge les nouvelles responsabilités que sont l'appui aux organes directeurs, le contrôle et la gestion du réseau des représentants de la FAO, la mobilisation de ressources, les opérations de terrain (y compris la gestion du PCT) et le nouveau système de gestion fondé sur les résultats.

Organes directeurs

79. Pendant la période examinée, RNE a fourni des services de secrétariat aux conférences régionales pour un coût de 200 000 USD par exercice biennal (source: Conférence régionale pour le Proche-Orient). Le PAI est favorable au renforcement des conférences régionales et à une participation plus active des bureaux régionaux dans leur organisation. Compte tenu des nouvelles fonctions³⁰ et méthodes de travail³¹ mises en place,

²⁹ L'Évaluation de la programmation de la FAO par pays a déjà recommandé d'allouer des ressources supplémentaires aux bureaux régionaux et sous-régionaux pour la planification, la budgétisation et la programmation.

³⁰ Notamment, i) approfondir les questions relatives à la cohérence des politiques régionales et étudier les questions de politique mondiale et de réglementation sous un angle régional – et de faire rapport à ce sujet à la Conférence de la FAO; ii) donner des avis sur le programme de la FAO dans la région et sur le programme général de la FAO, dans la mesure où il concerne la région, en présentant leur rapport au Conseil par l'intermédiaire du Comité du Programme et du Comité financier.

³¹ Le Président et le « rapporteur » resteront en fonction entre les sessions.

les modalités de l'appui fourni aux conférences régionales (par exemple dans le cadre d'une fonction de planification et de suivi établie au sein de RNE) pourraient faire l'objet d'une réévaluation.

Contrôle

80. Dans le passé, les activités de contrôle conduites aux niveaux régional et sous-régional étaient principalement des activités de vérification des comptes. Le Manuel de gestion des bureaux des représentants de la FAO, publié en 2010, indique que les bureaux régionaux doivent « superviser le réseau des bureaux des représentants de la FAO dans la région », et « dans le cadre de leur mandat, dépêcher périodiquement des missions pour évaluer les bureaux nationaux [fonction et activités] ». Les capacités de suivi permettant à RNE de contrôler les bureaux nationaux, notamment en ce qui concerne la fourniture de formations et d'avis, le suivi et la supervision, doivent être renforcées.

Opérations

81. Bien que la fourniture de prestations de services pour les opérations de terrain semble fonctionner correctement depuis quelque temps (en particulier au Bureau régional pour le Proche-Orient, qui a fourni un appui au programme de terrain aux pays qui n'ont pas de représentant de la FAO), les discussions sur l'introduction d'une fonction de planification devraient également prendre en compte les gains d'efficacité qui pourraient être obtenus si l'on y associait certaines responsabilités de la fonction opérationnelle (telles que la mobilisation de ressources et la gestion du PCT).

Services partagés

82. L'équipe d'évaluation a noté qu'en raison du rôle joué par le CSC de Budapest (fournir des services de gestion du personnel, des voyages et d'autres services administratifs aux pays de la région) et du faible volume des transactions financières (résultant du recul du Programme ordinaire et des activités de terrain dans la région), le Bureau régional pour le Proche-Orient semble disposer de capacités pour la fourniture de services partagés (notamment des capacités dans les domaines des finances, des voyages et des achats) qui semblent bien supérieures à ses besoins. Il est donc nécessaire d'examiner la fonction actuelle de fourniture de services partagés en vue de supprimer et/ou de renforcer certains de ses éléments (comme la fonction de gestion des ressources humaines compte tenu du besoin croissant d'appuyer le perfectionnement du personnel et de fournir une aide sur des questions ayant trait à la gestion du personnel aux bureaux décentralisés de la région).

2. Fonctions administratives au niveau de l'Organisation

83. Plusieurs fonctions administratives sont exécutées au niveau de l'Organisation et ont une incidence sur la fonction de RNE et de SNE. Elles sont examinées en détail par l'EEI (chapitre 8). Dans le cadre du PAI, des actions ont été proposées en vue d'améliorer plusieurs services et politiques au niveau de l'Organisation qui traitent de la représentation, de la mobilité et du perfectionnement du personnel, ainsi que des technologies de l'information et de la communication (TIC).

Répartition géographique équitable des effectifs et parité hommes-femmes

84. D'ici à la fin de 2009, et pendant toute la période d'évaluation, le Bureau régional pour le Proche-Orient et le Bureau régional pour l'Afrique du Nord ont disposé d'une faible proportion des fonctionnaires du cadre organique financés par le Programme ordinaire et extérieurs à la région du Proche-Orient (près de 12 pour cent contre 20 pour cent extérieurs à la région dans le cas du Bureau régional pour l'Amérique latine et plus de 30 pour cent dans le cas du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique). Ces deux bureaux ont par ailleurs présenté une répartition déséquilibrée des effectifs du point de vue de la parité hommes-femmes (une seule femme sur trente-trois experts techniques). La représentation géographique des fonctionnaires du cadre organique dans d'autres bureaux régionaux de l'ONU était plus diversifiée; par exemple, au Bureau régional de l'OMS pour la Méditerranée orientale³², plus de 30 pour cent des fonctionnaires du cadre organique provenaient de l'extérieur de la région. De même, plus de 30 pour cent des fonctionnaires du cadre organique du Bureau régional du PNUD pour les États arabes³³ (Siège) ne venaient pas de la région. Au PNUD et à l'OMS, les femmes étaient mieux représentées dans la composition du personnel technique, mais aucune de ces deux organisations n'atteignait les 50 pour cent déclarés par le Bureau régional de l'OIT pour les États arabes³⁴.

Mobilité et rotation

85. D'ici à la fin de 2009, plus de 60 pour cent des fonctionnaires techniques de RNE et de SNE avaient passé plus de huit ans dans leurs fonctions actuelles et au même grade. Cette situation plaide en faveur de l'introduction urgente d'un cadre de politique de rotation et de mobilité du personnel, laquelle avait déjà été préconisée dans différentes évaluations, notamment l'EEI³⁵. Ce cadre de politique, qui organiserait le mouvement des fonctionnaires d'un poste à l'autre dans un même lieu d'affectation et dans une même région, et d'un lieu d'affectation à l'autre, c'est-à-dire entre le Siège et la région et entre cette région et d'autres régions, renforcerait les liens entre les fonctionnaires techniques (internationaux) quel que

³² <http://www.emro.who.int/rd/annualreports/2009/french/annex2.htm>

³³ <http://arabstates.undp.org/subpage.php?spid=4>

³⁴ <http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/about/staff.htm>

³⁵ L'Évaluation indépendante de la décentralisation (2004) a plaidé en faveur d'une rotation du personnel technique qui permettrait d'établir des liens solides entre le Siège et le terrain et d'accélérer le développement des compétences du personnel (recommandation 9). L'EEI a recommandé l'élaboration d'une politique de rotation et de mobilité et l'harmonisation des critères de recrutement, de carrière et de promotion du personnel (page 328).

soit leur lieu d'affectation, accroîtrait la motivation du personnel, élargirait ses compétences et jouerait en faveur de la confiance et du partage des connaissances à tous les niveaux.

Perfectionnement du personnel

86. Les différentes évaluations antérieures ont signalé que le perfectionnement du personnel avait été l'un des grands points faibles dans le passé, à tous les niveaux. En 2009, Le Bureau régional pour le Proche-Orient (RNE) et la Division de la gestion des ressources humaines (CSH) ont commencé à examiner les profils de poste du personnel des services généraux et à élaborer des plans de perfectionnement de l'ensemble du personnel de ce bureau³⁶. Compte tenu de l'importance critique de la formation du personnel, l'équipe d'évaluation a été informée qu'un « pôle d'apprentissage » était progressivement mis en place à RNE pour tous les bureaux décentralisés de la région. À la fin de 2010, les plans de perfectionnement des personnels de RNE et SNE avaient été parachevés et des programmes de formation personnalisée sur les aptitudes et les compétences étaient en cours d'élaboration. Une enquête en ligne sur les priorités en matière de formation pour les bureaux nationaux avait également été lancée et les besoins d'infrastructures et d'effectifs nécessaires au renforcement de la fonction des ressources humaines de RNE avaient été identifiés.

Déploiement de systèmes d'appui y compris la formation et la mise à jour des systèmes de technologies de l'information

87. Les infrastructures de TCI étaient considérées comme un point faible dans le passé, notamment au niveau des pays. Conformément à l'action 3.90 du PAI, un « pôle régional » devait être mis en service à RNE et faire partie intégrante du modèle d'appui au niveau mondial. Une version web d'Oracle « allégée » (le « Service de communication d'informations par les responsables de budgets ») sera aussi déployée pour permettre un accès en temps réel aux données financières au niveau du pays. L'équipe d'évaluation a noté qu'un accès rapide à ces informations était essentiel pour garantir la transparence dans l'utilisation des fonds, notamment vis-à-vis des donateurs et des partenaires gouvernementaux³⁷, et pour être en mesure de planifier et de prendre des décisions en connaissance de cause sur les activités liées aux projets. Cet outil sera disponible à la mi-2011.

88. Globalement, l'équipe d'évaluation considère que la fonction administrative doit être révisée et que la priorité doit être accordée au renforcement des services d'appui stratégique (comme la planification et la gestion des ressources humaines). Parmi les initiatives mises en œuvre au niveau de l'Organisation, l'équipe d'évaluation invite instamment la FAO à accélérer la mise en œuvre de la politique de mobilité et de rotation, l'élaboration des plans

³⁶ À la fin de 2010, la Division de la gestion des ressources humaines (CSH) avait élaboré vingt-huit profils de postes par fonction et par grade pour le personnel de RNE et de SNO, y compris des liaisons hiérarchiques claires et les compétences essentielles.

³⁷ Plusieurs donateurs bilatéraux ont fait état à l'équipe d'évaluation de leur manque de confiance dans le système de financier de la FAO, en raison notamment des retards dans la production des rapports financiers, du flou concernant la comptabilisation des dépenses et des écarts entre les données financières communiquées par le Siège et les États Membres de la FAO.

de perfectionnement et la révision des profils de poste ainsi que le déploiement du service de communication d'informations par les responsables de budgets et le renforcement des infrastructures TIC dans la région. L'examen complet des fonctions administratives de RNE prévu pour janvier 2011 dans le cadre d'un examen mondial des CSC devrait fournir davantage d'indications et de recommandations spécifiques sur ces fonctions, voire d'autres, et les procédures qui doivent être simplifiées au niveau régional, notamment les services partagés. L'examen doit également prendre en compte les options visant à améliorer la performance, la réactivité et la satisfaction des utilisateurs du CSC quant à la qualité des services rendus aux bureaux décentralisés au Proche-Orient.

B. Arrangements organisationnels

89. On trouvera ci-dessous une évaluation des arrangements organisationnels dans la région, y compris une analyse de la structure de la FAO, des lignes de compte rendu, des relations fonctionnelles et de la composition des compétences au Proche-Orient.

1. Structure organisationnelle

90. Comme susmentionné, pendant la période examinée, la FAO ne comptait qu'un bureau régional et un bureau sous-régional opérationnels au Proche-Orient: le Bureau régional pour le Proche-Orient (RNE) et le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord (SNE). Conformément à la décision de la Conférence de 2009, une nouvelle structure organisationnelle a été établie comprenant deux bureaux sous-régionaux supplémentaires: l'Équipe multidisciplinaire pour l'est du Proche-Orient (SNO) et le Bureau sous-régional pour les pays du Golfe (SNG).

91. La logique qui sous-tend la structure à trois niveaux, c'est-à-dire le bureau régional, le bureau sous-régional et le bureau du représentant de la FAO, a été présentée à l'origine dans les propositions de réforme du Directeur général en 2005³⁸. Le rôle des bureaux régionaux ne devait plus être le même, l'accent étant plutôt mis sur les grandes questions régionales et sur les institutions œuvrant à l'échelle de la région. Ils devaient par ailleurs contribuer de manière dynamique à la formulation des stratégies et politiques régionales, conduire l'organisation des conférences régionales, diriger les préparatifs relatifs aux aspects régionaux du programme de travail et rendre compte périodiquement de l'exécution des activités de la FAO dans la région. La création des bureaux sous-régionaux devait permettre à ceux-ci de fournir « des services plus rationnels et plus efficaces aux États Membres », les techniciens de la FAO « étant postés plus près des pays concernés » et donc « en mesure d'offrir aux représentants de la FAO et au gouvernement de leur pays hôte une perspective stratégique plus globale de leur sous-secteur et de leur spécialité ». Les bureaux des représentants de la FAO étaient censés, quant à eux, continuer à jouer leur rôle de bureaux d'appui de première ligne. Ce modèle n'a pas été, pour l'essentiel, modifié par le PAI et comme il a été rappelé plus haut, la Conférence a autorisé en 2009 la mise en place d'une structure organisationnelle à trois niveaux au Proche-Orient.

³⁸ C 2005/3/Sup.1 « Supplément au Programme de travail et budget présenté par le Directeur général (Propositions de réforme) » d'août 2005 soumis à la trente-troisième session de la Conférence, 19-26 novembre 2005, paragraphe 100.

92. L'équipe d'évaluation a noté plusieurs problèmes posés par la nouvelle structure organisationnelle en place. Le problème le plus fréquent, soulevé tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la FAO, était lié au manque de logique apparent de la structure à trois niveaux (régional, sous-régional et national) au Proche-Orient. En effet, les rôles respectifs des bureaux régionaux et des nouveaux bureaux sous-régionaux dans la fourniture d'un appui opérationnel et technique aux bureaux des représentants de la FAO donnaient l'impression de manquer de clarté, ce qui pouvait laisser craindre que les bureaux sous-régionaux deviennent une couche administrative entre les bureaux des représentants de la FAO et le Bureau régional pour le Proche-Orient.

93. L'équipe d'évaluation a conclu que la structure organisationnelle à trois niveaux de la FAO au Proche-Orient (niveaux régional, sous-régional et national) reposait sur une base solide mais que sa mise en œuvre exigeait d'être améliorée et, dans certains cas, perfectionnée, pour plusieurs raisons.

94. Premièrement, et compte tenu des principales spécificités et différences mises en évidence dans le Cadre des priorités régionales pour le Proche-Orient, l'approche de la FAO dans cette région doit nécessairement inclure des initiatives nationales et sous-régionales permettant d'apporter une plus grande spécificité à la coopération de l'Organisation. Deuxièmement, il existe des organisations sous-régionales déjà bien établies (comme le Conseil de coopération des États arabes du Golfe et l'Union du Maghreb arabe) avec lesquelles la FAO pourrait établir des partenariats à plus long terme. Suite à l'élaboration du Cadre des priorités régionales pour le Proche-Orient, la FAO devrait progressivement être en mesure d'élaborer des programmes de travail conjoints avec des organisations régionales et sous-régionales. Troisièmement, la coopération de la FAO avec certains pays de la région (en particulier le Golfe et l'Afrique du Nord) a été quasiment nulle de sorte que l'affectation de ressources humaines et financières à des activités sous-régionales spécifiques aura une incidence positive en ce qu'elle améliorera la répartition géographique de la coopération de la FAO. Quatrièmement, il faut impérativement que l'appui technique puisse être fourni rapidement aux bureaux des représentants de la FAO, et un moyen d'y parvenir est d'établir de telles capacités techniques aussi près que possible du terrain. Les sous-régions semblent le niveau le plus approprié pour cela.

2. Lignes de compte rendu

95. Pendant la période examinée, tous les bureaux décentralisés de la FAO au Proche-Orient dépendaient directement du Siège pour les questions techniques et administratives. Il n'y avait pas d'organisation hiérarchique au niveau régional (RNE n'avait donc aucun moyen de contrôler les bureaux sous-régionaux et nationaux). Les conséquences d'une telle approche centralisée étaient les suivantes: a) aucun échange régional ou sous-régional, qui aurait pu déboucher sur une approche régionale cohérente des besoins des États Membres, n'a eu lieu pendant la période examinée (la toute première réunion pour planifier, coordonner et échanger des vues sur les activités régionales et sous-régionales s'est tenue au début de 2009); b) la structure régionale était composée d'un groupe de bureaux isolés et ne constituait pas une structure unifiée et intégrée. Par ailleurs, chaque bureau décentralisé (Bureau régional pour le Proche-Orient, Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord et

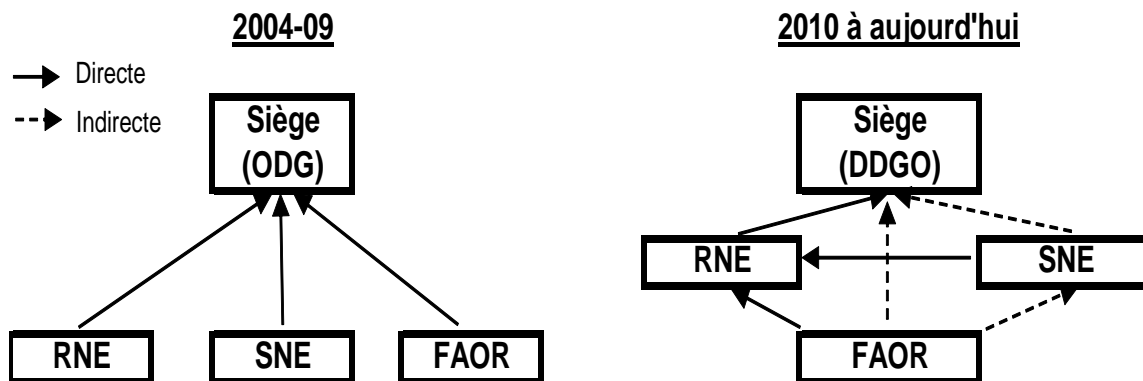
bureaux des représentants de la FAO) recevait son allocation budgétaire directement du Siège sans que le bureau régional soit impliqué.

96. Au début de 2010, un bulletin du Directeur général³⁹ révisait les lignes de compte rendu des bureaux décentralisés comme suit:

- « Les Sous-Directeurs généraux/représentants régionaux dépendent directement du Directeur général adjoint (Opérations), sous l'autorité du Directeur général.
- Le Coordonnateur sous-régional dépend directement du Sous-Directeur général/représentant régional.
- Les représentants de la FAO, qui sont nommés par le Directeur général, dépendent directement du Sous-Directeur général/représentant régional. Cependant, les représentants de la FAO feront également rapport, le cas échéant, au Directeur général par l'intermédiaire du Directeur général adjoint (Opérations) pour tout ce qui a trait aux grandes questions de politique générales, de politiques et de représentation ».

97. Les graphiques ci-dessous décrivent les lignes de compte rendu: a) pendant la période examinée (2004-2009⁴⁰), et b) telles que révisées au début de 2010.

Graphique 5.1 Lignes de compte rendu de 2004 à 2009 et de 2010 à aujourd'hui



Légende: ODG (Bureau du Directeur général); DDGO (Directeur général adjoint pour les opérations)

³⁹ Bulletin 2010/04 du Directeur général: Bureaux décentralisés, lignes de compte rendu directes.

⁴⁰ À compter de 2007, le Coordonnateur sous-régional pour le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord devait faire rapport au représentant régional pour le Bureau régional pour le Proche-Orient.

98. En discutant avec le personnel de la FAO de la région, l'équipe d'évaluation s'est rendue à l'évidence: si les nouvelles lignes de compte rendu allaient certes dans la bonne direction, elles n'étaient pas toujours bien comprises pour des raisons diverses, dont celle-ci: les représentants de la FAO sont censés dépendre directement des bureaux régionaux, or certaines décisions administratives (les demandes de voyage ou de congés, par exemple) sont prises par les bureaux sous-régionaux. Les représentants de la FAO ont également moins de pouvoirs délégués que les bureaux sous-régionaux pour les décisions administratives (par exemple pour signer une lettre d'accord) et doivent leur rendre compte concernant leurs activités techniques (voir section ci-dessous).

99. Ce qui précède a renforcé l'impression que contrairement au PAI (action 3.83⁴¹) le bureau sous-régional est encore (sous certains aspects) une couche administrative entre les représentants de la FAO et le bureau régional. Le double rôle des coordonnateurs sous-régionaux (en tant que coordonnateurs pour la sous-région et représentants de la FAO pour le pays hôte) crée également de la confusion car différentes lignes de compte rendu s'appliquent à chaque couche et des conflits d'intérêt (lors de l'établissement des priorités entre des tâches à accomplir au niveau national ou sous-régional) peuvent se produire.

100. Enfin, puisque les bureaux sous-régionaux et les représentants de la FAO ont encore des liens solides avec le Siège comme dans le passé, et que RNE n'était pas en mesure, au moment de l'évaluation, d'assurer un contrôle adéquat des bureaux sous-régionaux et des représentants de la FAO et de leur fournir un appui administratif, le Siège de la FAO est donc resté de fait un point de coordination (et, partant, un superviseur direct) des bureaux décentralisés de la région⁴².

3. Relations fonctionnelles

101. Pendant la période examinée, les fonctionnaires techniques⁴³ de RNE et SNE ont été transférés de leurs divisions de tutelle aux bureaux décentralisés et sont donc considérés comme du personnel (détaché régional) des divisions techniques du Siège. Les représentants de la FAO pouvaient utiliser en toute liberté les services du personnel technique à n'importe quel niveau (Siège/régional/sous-régional), souvent sans que le personnel des bureaux régionaux ou sous-régionaux soit impliqué ou au courant.

102. Cette situation a eu une conséquence imprévue: la plus grande partie de l'appui technique aux activités sur le terrain – exprimé en nombre de visites dans les pays et en appui technique aux projets de terrain hors situations d'urgence – soit plus de 80 pour cent dans les deux cas, a été fournie par du personnel technique du Siège.

103. Il existe plusieurs raisons à cela, et notamment que le financement et la validation des projets (comme ceux du PCT) étaient centralisés au Siège et que les capacités et la

⁴¹ Page 68, « Enlever aux bureaux sous-régionaux leurs responsabilités administratives afin de leur permettre d'opérer pleinement en qualité d'unités d'appui technique aux pays de la sous-région. »

⁴² L'équipe d'évaluation a été informée que le processus de transfert des responsabilités de contrôle du réseau de représentants de la FAO du Siège au Bureau régional pour le Proche-Orient était en cours.

⁴³ Seul le personnel administratif (y compris les services généraux) dépendait hiérarchiquement de la direction de RNE, de SNE et des représentants de la FAO.

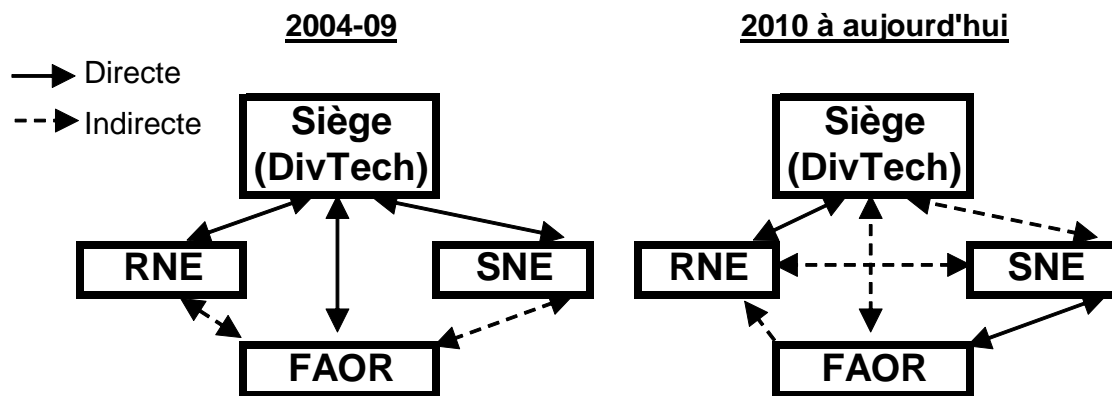
réactivité au niveau régional et sous-régional semblaient avoir diminué par rapport à celles du Siège.

104. En 2010, le Directeur général a révisé les liens fonctionnels avec le personnel technique:⁴⁴

- Les fonctionnaires techniques des bureaux décentralisés, du Siège et d'autres régions formeront des réseaux techniques pour faciliter les échanges d'informations sur des thèmes spécifiques.
- Les fonctionnaires techniques régionaux recevront des orientations fonctionnelles de leur division technique (Siège) respective concernée par leurs activités en qualité de fonctionnaires techniques.
- Les fonctionnaires techniques d'un bureau sous-régional recevront des orientations fonctionnelles de leur division technique (Siège) respective concernée et/ou des fonctionnaires techniques régionaux en ce qui concerne leurs activités en qualité de fonctionnaires techniques.
- En tant que membres de l'Équipe multidisciplinaire au niveau sous-régional, les représentants de la FAO feront rapport au Directeur de l'équipe multidisciplinaire (équivalent au coordonnateur sous-régional) en ce qui concerne leurs activités en qualité de fonctionnaires techniques.

105. Les graphiques ci-dessous décrivent les liens fonctionnels: a) pendant la période examinée (2004-2009), et b) telles que révisées au début de 2010.

Graphique 5.2 Liens fonctionnels techniques de 2004 à 2009 et de 2010 à aujourd'hui



Légende: DivTech (Division technique)

106. En discutant avec le personnel de la FAO dans la région, il est apparu clairement que les fonctionnaires du cadre organique avaient des avis différents sur leurs nouveaux liens fonctionnels:

⁴⁴ Bulletin 2010/04 du Directeur général: Bureaux décentralisés, lignes de compte rendu directes. Une nouvelle circulaire sur les responsabilités et les liens hiérarchiques était en cours de préparation au moment de la rédaction du présent rapport.

- Au niveau régional, les fonctionnaires considéraient qu'ils n'étaient pas, dans une large mesure, armés pour traiter les priorités régionales car leur rôle n'était pas **clair** en ce qui concernait la supervision des activités techniques au niveau national et sous-régional liées aux questions intéressant l'ensemble de la région.
- Au niveau sous-régional, les fonctionnaires tenaient à conserver des liens solides avec le Siège et les représentants de la FAO, même au détriment d'une approche régionale plus intégrée sous la supervision de RNE.
- Au niveau du pays, la majorité des représentants de la FAO souhaitaient conserver la possibilité d'exploiter les compétences techniques d'une unité de la FAO quelle qu'elle soit (Siège, RNE ou le Bureau sous-régional respectif), même si les bureaux sous-régionaux étaient désormais censés être leur « premier point d'entrée ».
- Les représentants de la FAO (et les assistants-représentants de la FAO) ont indiqué qu'ils n'étaient pas capables de jouer le nouveau rôle technique que l'on attendait d'eux.

107. Bien que certaines mesures visant à accroître le partage d'informations entre les trois niveaux soient en cours de préparation, l'équipe d'évaluation a noté que les liens fonctionnels actuellement établis entre le Siège et les bureaux régionaux/sous-régionaux et entre les bureaux régionaux et les bureaux sous-régionaux tels qu'ils étaient structurés n'incitaient pas à mener des activités coordonnées dans la région du Proche-Orient. Les spécialistes des bureaux régionaux et sous-régionaux ont depuis toujours conduit des activités plus ou moins analogues au niveau national (c'est-à-dire fournir un appui aux projets nationaux, participer à des réunions et des ateliers, etc.). L'imprécision de la délimitation entre les questions et les tâches à l'échelle du pays, de la sous-région et de la région, également due à l'absence de cadres des priorités nationales et sous-régionales, fait qu'il est difficile de distinguer les fonctions du personnel à chaque niveau de la structure.

108. Afin de mieux définir les rôles des fonctionnaires techniques régionaux et sous-régionaux dans la région du Proche-Orient, l'équipe d'évaluation a envoyé un questionnaire⁴⁵ à tous les fonctionnaires du cadre organique afin de rassembler leurs avis sur cette question sur la base du principe suivant: « le Bureau régional doit être le responsable principal de la coordination, de la planification et de la supervision des activités dans la région et disposer des capacités techniques adéquates pour conduire des activités dans des domaines prioritaires intéressant l'ensemble de la région; les bureaux sous-régionaux, quant à eux, fournissent un appui opérationnel et technique aux programmes nationaux et sous-régionaux dans leurs sous-régions respectives et sont responsables de la conduite de la réponse de la FAO aux priorités sous-régionales. »

109. Le personnel, dans sa majorité, était d'accord avec ce principe et estimait que le bureau régional devrait être responsable de l'élaboration du programme régional (y compris l'élaboration et la gestion de projets relatifs à des domaines prioritaires communs), de la planification stratégique, du suivi et de l'évaluation, et de la coordination des activités de la FAO dans la région. Au niveau sous-régional, l'accent était mis sur l'appui à l'élaboration des programmes de terrain et à la planification stratégique aux niveaux national et sous-régional.

⁴⁵ On trouvera une synthèse des résultats du questionnaire à l'annexe 4.

110. Le personnel technique aux niveaux régional et sous-régional tenait à conserver des liens solides avec les divisions techniques de la FAO, sans juger nécessaire pour autant de rétablir des lignes de compte rendu directes avec les divisions du Siège (parmi les suggestions formulées, citons la mise en place d'une politique de mobilité et de rotation ainsi que l'élaboration de réseaux techniques fonctionnels autour d'un nombre restreint de priorités régionales sous la coordination de RNE). Il a été considéré que la mobilisation des ressources était de la responsabilité de tous les bureaux et que la formation et l'échange d'informations étaient une fonction relevant davantage de la région que de la sous-région.

111. Les résultats de l'enquête, ainsi que les observations de l'équipe d'évaluation pendant les visites de terrain, montrent qu'il existe un consensus croissant sur les fonctions que doit jouer le personnel technique à chaque niveau de la structure, et qu'une clarification explicite des liens fonctionnels est nécessaire, compte tenu notamment de la formation en cours des équipes sous-régionales.

4. Composition des compétences aux niveaux régional et sous-régional

112. L'équipe d'évaluation a noté que, dans le passé, la composition des compétences dans la région était en grande partie due à la suppression des postes, aux départs à la retraite, aux transferts et au détachement de personnel vers les bureaux de pays, et qu'elle n'obéissait pas à une logique s'appuyant sur la définition d'un éventail de compétences définies pour la région. Dans un contexte de réduction budgétaire, il était effectivement très difficile de modifier la composition des compétences, voire de renforcer les capacités techniques du bureau régional et des bureaux sous-régionaux dans la région du Proche-Orient.

113. Suite à l'augmentation des ressources allouées aux bureaux régionaux et sous-régionaux en 2010-2011, la composition des équipes techniques régionales et sous-régionales a été révisée en 2009. L'évaluation a noté à cet égard que la consultation entre RNE et le Siège au sujet de la révision de la composition des compétences de ce bureau régional (et des bureaux sous-régionaux) a eu une portée limitée et n'a pas été étayée par des éléments probants en l'absence des cadres de priorités nationales, sous-régionales et régionales.

114. Compte tenu des résultats présentés ci-dessus, l'équipe d'évaluation estime que le Cadre des priorités régionales pour le Proche-Orient devrait devenir la base de référence pour définir la composition des compétences au niveau régional, ce qui permettrait de mieux refléter les domaines prioritaires identifiés dans le Cadre des priorités régionales et adoptés par la Conférence régionale pour le Proche-Orient. Les processus de programmation nationaux et sous-régionaux devraient désormais être lancés dans les plus brefs délais et s'appuyer, dans la mesure du possible, sur une base de parties prenantes élargie comprenant notamment les gouvernements, les organisations sous-régionales, les partenaires techniques et les donateurs, afin que l'éventail des compétences des experts sous-régionaux corresponde progressivement aux domaines de priorités (et aux avantages comparatifs de la FAO) d'un intérêt particulier pour chaque sous-région.

VI. LE TRAVAIL DES BUREAUX RÉGIONAUX ET SOUS-RÉGIONAUX DE LA FAO

115. La présente section présente une évaluation stratégique⁴⁶ des travaux techniques menés à bien par le Bureau régional de la FAO pour le Proche-Orient et l’Afrique du Nord (RNE) et le Bureau sous-régional de la FAO pour le Proche-Orient (SNE) pendant la période considérée. Elle passe d’abord en revue les domaines de travail prioritaires de l’Organisation, et se poursuit avec une évaluation des activités menées dans le cadre du Programme ordinaire et du Programme de terrain de la FAO. Enfin, elle conclut en examinant les questions structurelles, les domaines clés de programme et les questions transversales qui font évoluer la nature des demandes de services de la FAO au Proche-Orient. Les sources d’information utilisées pour cette analyse ont été les suivantes:

- Une étude sur documents des activités du Programme ordinaire et du Programme de terrain de la FAO telles que les décrivent le Programme de travail et budget, le rapport d’exécution de programmes et le Système d’information sur la gestion du Programme de terrain ainsi que les plans de travail et les rapports annuels de RNE et SNE et des bureaux de pays de la FAO.
- Des évaluations antérieures (plusieurs évaluations de projet coordonnées par le Bureau du Directeur exécutif et des évaluations institutionnelles comme l’Évaluation du rôle et des travaux de la FAO concernant la grippe aviaire, l’Évaluation multilatérale de la campagne de lutte antiacridienne 2003-2005, etc.).
- Des entretiens avec la haute direction, le personnel de la FAO, les partenaires régionaux et les bénéficiaires directs.

A. Domaines de travail prioritaires

116. Selon l’Évaluation indépendante externe de la FAO (paragraphe 265), « les Membres de la FAO sont convenus des buts et des objectifs généraux de la FAO, mais ils ont eu beaucoup plus de mal à parvenir à un consensus sur les priorités [globales, régionales et nationales], les choix et les décisions ayant trait aux activités que la FAO devrait réaliser – et à celles qu’elle ne devrait pas réaliser – avec les ressources dont elle dispose ». L’équipe d’évaluation a conclu que la région Proche-Orient ne faisait pas exception à la règle. Même si RNE a défini cinq domaines de travail prioritaires « fondés sur les grandes questions de développement actuelles et en cours liées à l’alimentation et l’agriculture »⁴⁷, les activités de la FAO n’ont pas reflété de priorités de travail claires dans les domaines concernés.

⁴⁶Le but de l’évaluation des travaux techniques de RNE et SNE n’était pas d’examiner l’impact de toutes les activités menées par ces bureaux, mais plutôt d’apporter un éclairage sur les questions internes et externes ayant une incidence sur leur efficacité et leur efficacité.

⁴⁷<http://www.fao.org/world/Regional/RNE/morelinks/NERC/Nerc29/Material/RNE-Priority-Areas.pdf>

Encadré 6.1 Zones prioritaires pour le Proche-Orient

- Promouvoir l'utilisation, la conservation et la gestion durables des ressources hydriques et naturelles.
- Promouvoir la formulation et la mise en œuvre de réformes durables des politiques liées au développement agricole et rural pour contribuer à l'éradication de l'insécurité alimentaire, de la malnutrition et de la pauvreté rurale.
- Renforcer les capacités en faveur de la libéralisation du commerce, des négociations de l'OMC et de la coopération économique régionale.
- Apporter un appui à la préparation aux catastrophes, à leur prévention et à leur atténuation, ainsi qu'à la réhabilitation et à la transition ultérieures à une crise vers le développement durable de l'agriculture et la sécurité alimentaire.
- Renforcer la gestion des connaissances et favoriser l'accès aux informations et leur disponibilité.

117. Comme les demandes de services de la FAO issues de précédentes conférences régionales étaient très diverses et couvraient un large éventail de questions politiques et techniques, la donnée des cartes s'en est trouvée compliquée. Au niveau sous-régional, l'évaluation n'a pas relevé de priorités communes définies pour l'Afrique du Nord. Au niveau national, alors que certains pays comme l'Égypte, l'Iran et la Syrie s'efforçaient de mettre en place des cadres nationaux de priorités à moyen terme, un seul de ces pays, le Yémen, avait ratifié un cadre de ce type fin 2009, et celui-ci n'était pas opérationnel, faute des ressources nécessaires⁴⁸.

118. Dans l'ensemble, l'évaluation a conclu que si les travaux de la FAO dans la région étaient morcelés, la qualité et la neutralité des compétences techniques de l'Organisation étaient toujours reconnues. Toutefois, en termes de quantité, les fonctionnaires de RNE et SNE n'étaient pas aussi productifs que leurs homologues d'autres bureaux régionaux. Rien qu'en 2009 par exemple, l'équipe technique du Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique, qui compte à peu près deux fois plus d'agents que RNE, a délivré, en coopération avec les deux bureaux de pays et le Siège, environ 70 millions d'USD en programmes d'assistance technique dans la région Asie et Pacifique, contre moins de 20 millions d'USD au Proche-Orient. Les activités du Programme ordinaire ne faisaient pas exception:

- Le Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique a organisé 87 rencontres et ateliers alors que RNE et SNE n'en ont organisé que 33.
- Le Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique a produit 18 publications techniques⁴⁹, alors que RNE et SNE n'en ont produit que 2.

⁴⁸ La FAO a signé un accord de coopération avec le Maroc fondé sur le « Plan Vert » de ce pays et préparé un Plan à moyen terme pour l'Iraq; bien que ceux-ci ne soient pas officiellement considérés comme des cadres nationaux de priorités à moyen terme, ils sont opérationnels grâce à des fonds versés par la FAO et le Gouvernement.

⁴⁹ Hors comptes-rendus d'ateliers, documents des commissions techniques et publications financées au titre des projets.

- Le Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique a envoyé sur le terrain 287 missions, alors que RNE et SNE n'en ont envoyé que 63.

119. C'est dans le contexte exposé ci-dessus que l'équipe d'évaluation a examiné les activités du Programme ordinaire et du Programme de terrain menées par RNE et SNE au cours de la période concernée.

B. Programme ordinaire

120. L'évaluation ci-après examine les différents types de produits et services normatifs fournis par RNE et SNE. Ceux-ci consistent principalement en services de secrétariat aux commissions techniques, ainsi qu'en avis techniques et politiques émis par le biais de réseaux techniques, d'ateliers, de publications et de missions. Le processus d'évaluation consiste donc: i) en une description des produits clés; et ii) en une évaluation de la qualité, de l'utilité perçue et, si possible, de l'impact de ces produits. On trouvera le détail des produits de la période d'évaluation aux Annexes 3 (commissions techniques régionales), 4 (ateliers et réunions), 5 (publications) et 6 (travaux techniques de la FAO au Proche-Orient les plus notables).

Secrétariat et fonctions connexes

121. RNE participe activement aux Commissions techniques régionales, les organes régionaux établis en vertu des articles VI et XIV de l'Acte constitutif de la FAO. À ce jour, les Commissions suivantes ont été mises en place pour la région Proche-Orient:

1. Commission de l'agriculture et de l'utilisation des terres et de l'eau pour le Proche-Orient (ALAWUC).
2. Commission régionale des Pêches (RECOFI).
3. Commission des forêts pour le Proche-Orient (NEFC).

122. Outre les organes susmentionnés, certains États Membres adhèrent à des commissions techniques plus spécifiques à leur zone géographique ou à leurs intérêts, comme les suivantes:

- la Commission de lutte contre le criquet pèlerin dans la région centrale (CRC), qui a pour membres l'Arabie saoudite, le Bahreïn, Djibouti, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Érythrée, l'Éthiopie, l'Iraq, la Jordanie, le Koweït, le Liban, Oman, le Qatar, le Soudan, la Syrie et le Yémen.
- la Commission générale des pêches pour la Méditerranée (CGPM), qui a pour membres l'Égypte, le Liban, la Libye, le Maroc, la Syrie et la Tunisie.
- La Commission sous-régionale des pêches pour l'Atlantique Centre-Est (SRFC), créée en 1985 et dont l'un des membres fondateurs est la Mauritanie.

123. Les décisions prises par les commissions techniques susmentionnées sont examinées par la Conférence régionale de la FAO pour le Proche-Orient et parfois aussi, par exemple lorsque les pêches et les forêts sont concernées, au niveau mondial (Comité des pêches et Comité des forêts, respectivement). Les domaines de compétence et les thèmes prioritaires abordés lors de précédentes sessions (2004-2008) des organes régionaux concernant les pays du Proche-Orient sont résumés ci-dessous.

Tableau 6.1 Résumé des thèmes prioritaires abordés par les Commissions techniques régionales

Organe	Domaines de compétence & thèmes prioritaires abordés
ALAWUC	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation durable de la production alimentaire et de la productivité agricole. • Recherche de solutions pour atténuer les effets des pénuries d'eau, mise en place de stratégies de lutte contre la sécheresse et planification préalable. • Intégration des systèmes de parcours, de pâturage et d'élevage. • Politiques semencières et réglementations internationales sur les ressources phytogénétiques. Biosécurité. • Biotechnologie de la production végétale en ce qui concerne la culture d'OGM. • Protection des plantes, sécurité alimentaire et commerce agricole.
NEFC	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluations forestières nationales, actualisation des politiques forestières et programmes d'investissement. • Surpâturage du bétail et forêts. • Lutte contre les incendies de forêt et leur prévention. • Espèces envahissantes exotiques et protection de la biodiversité. • Évaluation économiques des biens (ligneux et non ligneux) et services forestiers. • Rôle des forêts dans la sécurité alimentaire et hydrique des bassins versants. • Forêts, énergie et atténuation des effets du changement climatique
RECOFI	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluations des réserves halieutiques et établissement de rapports les concernant. • Mesures nationales et régionales de lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée. Suivi, contrôle et surveillance. • Rôle des pêches et de l'aquaculture dans la sécurité alimentaire et le développement socioéconomique. Importance des chaînes de valeur. • Mise en place de systèmes d'information et de communication adéquats pour appuyer les prises de décision et l'application des politiques. • Renforcement des capacités juridiques, techniques et humaines d'aider les pays à faire appliquer les accords et les règlements régionaux et internationaux - Code de conduite pour une pêche responsable.

124. L'évaluation a détaché trois grandes questions concernant les travaux des commissions techniques régionales. La première était liée à la diversité de la couverture géographique de ces organes. ALAWUC (23) et NEFC (27) ont une plus grande couverture opérationnelle que les Bureaux RNE et SNE, avec 18 pays. D'autres organes (RECOFI, CRC et GFCM) ne concernent que quelques-uns des pays couverts par le Bureau RNE. Pour que les décisions prises par ces organes puissent jouer un rôle clé dans la programmation régionale globale et l'établissement des priorités, il est nécessaire de réviser la liste des membres et le calendrier de ces organes régionaux⁵⁰.

⁵⁰ Cette question a été examinée par la trente et unième Conférence régionale de la FAO pour l'Amérique latine et les Caraïbes en avril 2010 – la Conférence a proposé « que les Commissions traitent davantage en profondeur et en détail les activités réalisées et lui soumettent des recommandations sur les modalités d'action. Elle a suggéré que soit envisagée la possibilité de donner aux Commissions un rôle consultatif auprès des conférences régionales et de leur permettre de favoriser la coopération Sud-Sud » – et par la vingt-septième Conférence régionale de la FAO pour l'Europe (mai 2010), qui « a exhorté les commissions régionales spécialisées à organiser leurs sessions futures en s'alignant sur la Conférence régionale pour l'Europe, de manière à ce

125. En second lieu, un examen des actions consécutives de la FAO faisant suite aux décisions prises par ces organes montre des progrès irréguliers. L'Organisation a eu beaucoup de mal à répondre aux demandes d'ALAWUC et NEFC, alors qu'elle s'est montrée plus réactive pour satisfaire les besoins exprimés lors des réunions de RECOFI, CRC et GFCM. Cela s'explique en partie par le problème de la couverture, des mandats faisant double emploi (les décisions des États Membres prises au COFO n'étaient pas toujours en phase avec celles du NEFC, par exemple en ce qui concerne la création d'un réseau de gestion de la lutte contre les incendies de forêt), et surtout, par le fait qu'en tant qu'organes relevant de l'Article XIV, RECOFI, CRC et GFCM disposent de fonds opérationnels versés à la fois par la FAO et les États Membres qui vont de 0,2 (RECOFI) à 1,9 million d'USD (GFCM) par exercice biennal. En comparaison, ALAWUC ne reçoit que 0,02 million d'USD par an.

126. Troisième point, qui découle de ce qui précède: les services requis par certaines de ces commissions exigent beaucoup de ressources (cinq agents de RNE et SNE travaillent à plein temps ou à temps partiel sur ces commissions) et peuvent avoir une incidence sur la priorisation du travail. RECOFI, par exemple, est subventionné en nature par la FAO alors que cette Commission est au service d'un groupe de pays qui pourraient financer ses travaux. D'autres organes, comme ALAWUC, sont entièrement financés par la FAO alors que la valeur ajoutée d'ALAWUC n'a pas toujours semblé évidente à l'équipe d'évaluation en ce qui concerne l'amélioration des prises de décisions régionales; en effet, ALAWUC ne disposait pas récemment d'un quorum adéquat et certaines de ses fonctions, comme l'examen des travaux prioritaires liés à l'agriculture et aux ressources naturelles, sont des prérogatives de NERC.

127. L'engagement restreint des États Membres en termes de financement et d'actions, les doubles emplois entre les décisions et les actions de suivi de NEFC et du COFO et la disparité en matière de quorum et de calendriers des réunions viennent confirmer la nécessité, d'ailleurs exprimée par le Plan d'action immédiate⁵¹, de revoir ces organes afin de renforcer leur efficacité et la cohérence de leurs travaux, ainsi que d'aligner progressivement leur programme sur le Cadre des priorités régionales de la FAO pour le Proche-Orient approuvé par NERC.

Réseaux et liens

128. Au cours de la période examinée, RNE a entretenu et participé à plusieurs importants réseaux reliant le public concerné et les parties prenantes privées des pays concernés ou intéressés et créant la base de leur coopération en matière de recherche et de

que les actions prioritaires puissent être définies et soumises en temps voulu aux organes directeurs de la FAO ».

⁵¹ Dans le cadre du PAI (point 2.69), la FAO examine actuellement les organes statutaires « en vue d'apporter les modifications nécessaires pour permettre aux organes statutaires qui le souhaitent d'exercer une autorité financière et administrative et de mobiliser des financements supplémentaires auprès de leurs membres, tout en demeurant dans le cadre de la FAO et en continuant de lui adresser des rapports ». Seuls CRC, GFCM et RECOFI participent à cet examen.

développement. Une liste non exhaustive⁵² de réseaux régionaux contenant des informations générales sur leur création, leurs objectifs, leur financement et leurs membres est donnée ci-dessous.

Tableau 6.2 Les grands réseaux thématiques du Proche-Orient

Réseau	Objectif	Partenaires et financements
Association des institutions de recherche agricoles du Proche-Orient et d'Afrique du Nord (AARINENA). Fondée en 1985.	Renforcer la coopération entre les institutions nationales, régionales et internationales de recherche grâce à la diffusion et l'échange d'informations, d'expériences et de résultats de recherches.	25 États Membres, ICARDA, Bioversity International, IFPRI, le Forum mondial de la recherche agricole (FMRA) et la FAO (Bureau RNE); les membres s'acquittent de cotisations annuelles allant de 2 000 à 5 000 USD.
Réseau régional de réutilisation des eaux usées (RNRTWATER) Créé en 2001.	Encourager la coopération technique entre les institutions concernées, notamment l'échange d'informations et d'expériences entre les pays de la Région.	12 États Membres, neuf organisations régionales et internationales, la FAO (RNE). Pas d'informations sur le financement.
Réseau régional pour les politiques agricoles au Proche-Orient et en Afrique du Nord (NENARNAP) Créé en 2003.	Appuyer les efforts des États Membres pour mener un développement agricole durable grâce à l'adoption de politiques agricoles économiquement viables, respectueuses de l'environnement et d'exigence éthique.	23 États Membres. La FAO assure les services de secrétariat. Pas d'informations sur le financement.
Réseau du Proche-Orient et d'Afrique du Nord sur les connaissances et les informations concernant l'agriculture et le monde rural (NERAKIN) Créé en 2008.	Renforcer les capacités des Ministères de l'agriculture et des institutions de recherche agricole et rurale pour une gestion efficace de l'information et un échange des connaissances à l'appui du développement rural et agricole de la région.	17 États Membres, AOAD, ACSAD, AARINENA, le Réseau des Universités égyptiennes, le Laboratoire central des systèmes experts agricoles, Bioversity International, FMRA, ICARDA, le Centre international d'agriculture biosaline. La FAO assure les services de secrétariat. Pas d'informations sur le financement.
Réseau régional pour la gestion de la sécheresse au Proche-Orient, en Méditerranée et en Asie centrale (NEMEDCA) Créé en 2001.	Renforcer la coopération technique entre les organisations nationales, régionales et internationales de la région concernée.	La FAO (RNE), ICARDA et CIHEAM sont les co-organismes du Réseau. Le Centre national de lutte contre la sécheresse de Lincoln (USA) est récemment devenu membre. Pas d'informations sur le financement.

129. AARINENA est le plus ancien de ces réseaux, avec la plus large couverture géographique (il couvre des pays du Machreq, du Maghreb, d'Asie occidentale et du Golfe

⁵² D'autres réseaux mis en place par RNE comprennent le Réseau virtuel de communication du Proche-Orient pour la vulgarisation et la recherche, le Réseau de protection des plantes du Proche-Orient, le Système régional d'information aquacole, le Réseau de lutte préventive contre le criquet pèlerin, etc.

persique); il est très actif en matière de développement de réseaux thématiques (sur les biotechnologies, le coton, l'huile d'olive, etc.) et de systèmes d'information (par exemple, NERAKIN a été mis en place par la FAO pour mener des activités de communication; l'Organisation l'a ensuite intégré à AARINENA pour fournir un cadre à la durabilité et à l'autonomisation des Programmes nationaux). Au cours de ces dernières années, l'engagement de la FAO a décliné tandis qu'ICARDA assumait une plus grande responsabilité dans l'orientation des travaux d'AARINENA en matière de recherche agricole⁵³.

130. RNRTWATER et NENARNAP sont les fruits des efforts collectifs de pays du Proche-Orient et d'organisations internationales respectivement soucieux de la réutilisation des eaux usées traitées et des politiques agricoles. Ces deux réseaux ont été créés au début des années 2000 avec un champ d'action prometteur, mais récemment, leurs activités se sont ralenties, principalement par manque de ressources financières, et RNRTWATER aurait périclité en 2006 à la suite de l'échec d'un projet de programme de coopération technique à l'appui du réseau, tributaire de l'approbation d'une donation koweïtienne. Le dernier atelier de NENARNAP (portant sur la flambée des prix des produits alimentaires) et sa conférence biennale se sont tenus en 2008, mais hormis des communiqués diffusés en ligne et par courrier électronique, aucune autre activité n'a été menée depuis. À titre de comparaison, NEMEDCA, qui s'est développé sur la base d'un projet financé par l'Union européenne jusque fin 2008, a continué de mener quelques activités, organisant notamment des conférences régionales annuelles sur la lutte contre la sécheresse.

Réunions et ateliers

131. Outre des réunions de commissions et de réseaux techniques régionaux, RNE et SNE ont également organisé ou participé à de nombreux autres ateliers internationaux, où la FAO a été invitée à fournir des conseils de haut niveau et à enrichir les échanges grâce à ses connaissances planétaires. En tout, RNE a organisé 107 réunions et ateliers au cours de la période concernée et le Bureau SNE en a organisé 36. De fait, il est important de perpétuer la formule des ateliers nationaux et régionaux car elle assure un échange réciproque d'informations en permettant à RNE et SNE de transmettre les connaissances aux participants et d'être informés en retour de leurs besoins. En général, les bénéficiaires visés sont des fonctionnaires publics et des techniciens de niveau moyen, qui reçoivent souvent une formation de formateurs pour poursuivre la diffusion des informations et des techniques. Une formation est parfois dispensée à des entrepreneurs privés, par exemple dans le domaine du développement de l'agro-industrie.

132. L'évaluation avait deux commentaires généraux à faire quant à la quantité et à la qualité des réunions et des ateliers organisés ou appuyés par RNE et SNE. Du point de vue quantitatif, ces ateliers et réunions ont été nombreux (plus de 140) et ont couvert un large éventail de domaines: gestion des ressources hydriques, dégradation des terres, protection des plantes, santé animale, élevage, etc. Le grand nombre de questions abordées n'a guère permis de tirer des conclusions globales, même si à l'évidence, une majorité des ateliers étaient très spécialisés, avec seulement quelques-uns d'entre eux consacrés à des questions

⁵³ <http://aarinena.org/Syria2010/index.asp>

d'orientations stratégiques pour la région. Du point de vue qualitatif, la majorité des ateliers organisés par les RNE et SNE ont été vivement appréciés, ce qui a été confirmé par les fonctionnaires des pays visités par l'équipe d'évaluation. Dans certains cas, il a été indiqué que les ateliers auraient pu gagner à inviter des représentants d'autres organisations travaillant sur le même sujet sans nécessairement provenir de la région Proche-Orient et Afrique du Nord. Cela était notamment le cas dans des zones où la région considérait certaines expériences extérieures pertinentes, comme celle de l'Europe de l'Est en matière de négociations commerciales agricoles avec l'Union européenne.

Publications et bases de données

133. L'équipe d'évaluation a été informée du fait que le personnel de RNE et SNE contribuait à plusieurs publications du Siège de la FAO, sans toutefois que beaucoup de travaux indépendants de ces Bureaux aient été publiés: seules 13 publications politiques et techniques ont été produites entre 2004 et 2009 (hormis, comme indiqué plus haut, les comptes-rendus d'ateliers, les documents des commissions techniques et les publications financées au titre des projets). Ce chiffre est très modeste comparé à ceux des publications produites par la FAO dans d'autres régions: rien qu'en 2009, le Bureau régional de la FAO pour l'Asie et le Pacifique a produit 18 documents politiques et techniques⁵⁴, tandis que le Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes en produisait 16⁵⁵.

134. Ce petit nombre de publications politiques et techniques a eu notamment pour conséquence une moindre disponibilité de produits normatifs adaptés à la région. Étant donné que peu de publications ont été soumises à l'examen critique d'experts extérieurs, leurs résultats n'ont guère été pris en compte par le milieu de la recherche. De fait, les publications de RNE et SNE n'ont été citées que quatre fois dans des revues scientifiques mondiales⁵⁶, ce qui contraste avec les citations des publications des Bureaux régionaux pour l'Asie et le Pacifique et pour l'Amérique latine et les Caraïbes (à titre d'exemple, les publications du Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique ont à elles seules été citées 248 fois dans Scirus).

135. Les interlocuteurs de la région se sont déclarés satisfaits de certaines publications techniques spécifiques développées par la FAO (par exemple l'étude Qat au Yémen, l'Évaluation interorganismes de la sécurité alimentaire en Égypte, le document sur la commercialisation des produits agricoles en Tunisie et au Maroc, etc.). Il y a néanmoins eu des exceptions; en discutant de la quantité et de la qualité globales des publications techniques produites par RNE et SNE avec les agents du Gouvernement, les interlocuteurs de la mission d'évaluation ont déclaré ne pas connaître la plupart d'entre elles⁵⁷. Ce lien tronqué avec les clients des produits normatifs a confirmé les conclusions de l'évaluation, à savoir

⁵⁴ http://www.fao.org/world/regional/rap/publication_browse_detail.asp?year=2009&pageNumber=1

⁵⁵ http://www.rlc.fao.org/es/pubs/news_archive.asp?PagePosition=2

⁵⁶ L'analyse des citations s'appuyait sur les revues scientifiques répertoriées dans Scopus, Google Scholar et Scirus.

⁵⁷ Les publications sur la lutte antiacridienne (produites au Siège avec la participation de RNE et SNE) et sur les ressources hydriques et l'irrigation constituaient des exceptions à cet état de fait.

que les publications de RNE et SNE étaient trop limitées et souvent inconnues au niveau local.

Diffusion des informations et échange de connaissances

136. Les missions sur le terrain ont relevé que la diffusion des informations de la FAO (notamment les documents et les publications) aux autorités nationales et aux partenaires demande à être renforcée, notamment dans les pays du Machreq et du Golfe. Ce problème est général et concerne de nombreuses publications. Conformément au PAI (points 3.55 et 3.57), la FAO s'est engagée à renforcer la publication et la diffusion des publications en langue arabe, y compris avec la mise en place d'un site web miroir bien distinct.

137. Le tableau ci-dessous résume le pourcentage de toutes les publications de la FAO ventilées par langue, et confirme que les publications en arabe sont en retrait par rapport aux autres langues officielles de l'Organisation.

Tableau 6.3 Ventilation des publications de la FAO par langue (selon le rapport sur l'exécution du Programme)

Langue	2004-2005	2006-2007	2008-2009
Anglais	46	49	46
Français	19	15	14
Espagnol	18	19	13
Arabe	4	7	5
Chinois	13	7	8
Russe		3	4
Multilingue			10

138. Comme dans de nombreux autres pays en développement, l'essor d'internet, et notamment dans la frange la plus jeune de la population, est en train de modifier rapidement les habitudes des lecteurs. Le Proche-Orient n'échappe pas à cette tendance. Un rapide examen des données du trafic sur les sites web centraux et régionaux de la FAO au cours de la période concernée a montré que les utilisateurs des informations de l'Organisation connectés depuis les pays du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord étaient en augmentation et qu'ils ne se limitaient pas aux informations disponibles uniquement en langue arabe.

139. Les données de consultation de sites web du mois d'avril⁵⁸ montrent que la plupart des usagers des pays d'Afrique du Nord ont interrogé ou consulté des sites web de la FAO (Siège, Bureaux) en français; les utilisateurs des sous-régions du Golfe et du Machreq ont effectué des recherches en anglais et en arabe, à proportions quasi égales. Le site web institutionnel de la FAO a été de loin la source d'informations techniques la plus consultée, avec plus de 100 000 visiteurs individuels pour la région; les sites web de RNE et SNE n'attirent que 10 000 visiteurs environ. Les visiteurs des pays du Proche-Orient participent également activement à des forums de la FAO en ligne animés entièrement en anglais (notons par exemple que 129 des 1791 participants au Forum global de la FAO sur la sécurité alimentaire et la nutrition provenaient de la région).

⁵⁸ Les données des mois précédents n'étaient pas disponibles.

140. Les résultats susmentionnés confirment les conclusions de la mission selon lesquelles, malgré la diffusion et la disponibilité limitées des publications, les chercheurs de la région, et notamment les étudiants des universités, sont des utilisateurs très enthousiastes et multilingues des informations diffusées par la FAO.

Missions

141. Comme on l'a vu plus haut, dans les pays du Proche-Orient, la grande majorité des missions de la période examinée ont été menées par des agents et des consultants du Siège de la FAO – à plus de 80 pour cent. En 2004, le personnel de RNE a effectué 19 visites liées à des projets et 50 visites non liées à des projets, soit 28 pour cent du total pour les premières contre 72 pour cent pour les autres. En 2009, les missions de RNE liées à des projets menés dans des pays de la région sont tombées à 10 (18 pour cent), tandis que le nombre des visites non liées à des projets demeurait élevé avec 46 visites, soit 82 pour cent du total. Pendant les deux années concernées, la majorité des missions, soit plus de 60 pour cent d'entre elles, se sont déroulées dans des pays du Golfe, et principalement en Arabie saoudite. Les missions menées par le personnel de SNE étaient axées sur les pays d'Afrique du Nord et la plupart d'entre elles n'étaient pas liées à des projets (à respectivement 81 et 71 pour cent pour 2004 et 2009).

Tableau 6.4 Ventilation des missions menées par le personnel de RNE et SNE (2004-2009), Réseau d'information des bureaux de pays

Bureau	Type de mission	2004		2009	
		Nombre de visites	Pourcentage	Nombre de visites	Pourcentage
RNE	Liée à des projets	19	28 %	10	18 %
	Non liée	50	72 %	46	82 %
SNE	Liée à des projets	3	19 %	2	29 %
	Non liée	13	81 %	5	71 %

142. Le fait que ces missions n'aient pas été, pour la plupart, liées à des projets, peut s'expliquer par le recul du Programme de terrain et par le nombre relativement élevé de rencontres et d'ateliers organisés dans la région. D'autres questions soulevées auprès de l'équipe étaient les longs intervalles séparant les missions liées à des projets et la tendance des agents à visiter des pays comme l'Arabie saoudite, où le financement des activités de terrain était facile à obtenir, et pas nécessairement ceux où se présentaient les plus graves problèmes de sécurité alimentaire, comme par exemple le Yémen ou la Mauritanie.

C. Programme de terrain

143. L'évaluation ci-dessous examine la contribution de RNE et SNE à des projets régionaux, sous-régionaux et nationaux sans caractère d'urgence menés pendant la période 2004-2009.

Projets régionaux et sous-régionaux

144. Au cours de la période examinée (2004-2009), RNE et SNE avaient la responsabilité opérationnelle de 18 projets régionaux ou sous-régionaux, dont 12 étaient financés par le Programme de coopération technique de la FAO (PCT) et 6 par des sources extrabudgétaires. Parmi ces derniers, l'un était financé par l'Italie, un autre par la France et 3 par des donateurs multiples. RNE était l'unité opérationnelle de 13 projets régionaux et le fonctionnaire d'appui technique principal⁵⁹ de 3 autres. SNE était l'unité opérationnelle de 5 projets sous-régionaux et le fonctionnaire d'appui technique principal de 3 autres. Le Siège de la FAO était le fonctionnaire d'appui technique principal des 12 projets régionaux ou sous-régionaux restants menés par RNE et SNE. Les cultures constituaient de loin la problématique technique dominante de ces projets; 8 d'entre eux portaient sur ce thème. Parmi les autres, figuraient le développement des pêches, avec 3 projets, la sécurité alimentaire, avec 2 projets, et les orientations politiques, la santé animale, la commercialisation, le commerce et la foresterie avec un projet chacun. La somme des budgets de ces projets se montait à environ 19,6 millions d'USD. Toutefois, seuls 10,5 millions d'USD environ ont été encaissés sur la période 2004-2009, dont 4,5 millions d'USD correspondant à une seule initiative régionale appuyée par le Siège, le Projet régional de protection intégrée.

Tableau 6.5 Encaissement des projets régionaux et sous-régionaux 2004-2009, Système d'information sur la gestion du Programme de terrain

Encaissement	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fonds d'affectation	387 253	908 404	640 057	912 074	1 090 786	1 203 931
PCT	654 358	390 313	180 190	22 658	156 109	303 859
Total	1 041 611	2 207 121	1 460 304	1 846 805	2 337 681	2 711 721

Projets nationaux

145. Outre des projets régionaux ou sous-régionaux, RNE a appuyé et mis en œuvre 17 projets nationaux dans des pays où l'Organisation ne dispose pas de bureaux de pays, et appuyé, sans participer à leur exécution, 18 projets nationaux dans des pays où la FAO dispose de bureaux de pays. SNE a appuyé 16 projets nationaux. La plupart des contributions de RNE et SNE à des projets ont été apportées au niveau des pays (pour 51 projets) plutôt qu'au niveau régional (pour 6 projets). La liste des projets mis en œuvre ou appuyés par RNE et SNE est consultable à l'annexe 7.

146. Trois observations peuvent être faites au sujet des projets appuyés par RNE et SNE.

147. Premièrement, très peu de projets régionaux ou sous-régionaux extrabudgétaires (6 en tout) ont été approuvés et mis en œuvre pendant la période examinée. D'autre part, le rôle de RNE et SNE a été très modeste à l'heure de mobiliser les ressources nécessaires aux

⁵⁹ L'Addendum à la Circulaire du Programme de terrain 2009/03 daté du 25 mars 2010 définit le fonctionnaire d'appui technique comme l'unité organisationnelle qui dirige la formulation et la mise en œuvre d'un projet de terrain. Afin de faciliter la lecture du présent rapport, le terme « unité d'appui » est également utilisé et correspond au « fonctionnaire d'appui technique ».

projets, qu'ils aient été régionaux ou sous-régionaux; en général, cette mobilisation s'est jouée à Rome ou au niveau des pays.

148. La seconde observation concerne les projets PCT. Très peu de projets PCT régionaux sans caractère d'urgence ont été approuvés par la FAO pendant la période concernée: 4 en 2004, 4 en 2008 et 1 en 2010, aucun en 2005, 2006, 2007 et 2009. On peut faire une remarque similaire au sujet des projets PCT nationaux (voir la section ci-dessous sur le PCT). Le nombre limité de projets élaborés et exécutés dans des pays à revenu moyen ou à faible revenu est sans doute dû à des raisons externes et internes, comme par exemple la mauvaise formulation des demandes de projets, le manque de personnel dans la région disposant des compétences requises pour l'élaboration du projet, etc. Quoiqu'il en soit, il est certain que la FAO dans son ensemble aurait pu jouer un rôle plus actif à l'appui de l'élaboration des projets PCT dans la région.

149. Troisièmement, les capacités techniques disponibles au niveau de RNE pour appuyer et mettre en œuvre les projets étaient presque toutes axées sur la sous-région du Golfe, et principalement sur le Programme Arabie saoudite, avec proportionnellement moins de capacités à l'appui des autres pays de la région. Cela peut s'expliquer par le fait que les programmes de coopération technique constituaient une importante source de revenus pour SNE (environ 0,5 million d'USD de frais généraux par an), tandis que les programmes de terrain des autres pays connaissaient un rapide recul.

Encadré 6.2 Coopération de la FAO avec l'Arabie saoudite

Le Programme de coopération FAO-Arabie saoudite a été créé en 1981 et depuis cette date, il est renouvelé tous les cinq ans. L'Accord de coopération technique actuel couvre la période 2006-2011 et comprend 14 projets pour un budget total de 61,7 millions d'USD. Les domaines concernés sont les suivants:

- Gestion durable, conservation et développement des ressources naturelles
- Développement des zones rurales agricoles
- Renforcement de la productivité, de la production et de l'efficacité commerciale, et de la diversification de la production
- Renforcement des critères techniques et de qualité pour répondre aux prescriptions internationales
- Formation et mise en place de capacités institutionnelles

Fin 2009, le programme était mis en œuvre par une équipe dirigée par un Coordinateur principal de programme et comprenant deux agents internationaux, vingt-deux membres chargés de l'appui et quinze experts techniques. L'appui au programme était dirigé depuis le Siège de la FAO, sauf dans les domaines des eaux, de l'élevage et de la protection des cultures, appuyés par RNE.

1. Évaluation

150. Les missions de terrain et les études sur documents entreprises pour la présente évaluation se sont penchées sur dix projets régionaux et sous-régionaux élaborés ou appuyés par RNE et SNE⁶⁰. Ceux-ci comprenaient cinq projets PCT régionaux déjà menés à bien⁶¹ et cinq projets nationaux⁶². L'évaluation complète des projets examinés est consultable à l'annexe 8. Les projets régionaux⁶³ ont été évalués selon quatre critères différents pour une note allant de 0 à 5, 5 étant la meilleure note pour chaque critère. Une note de 3 est satisfaisante; les notes moyennes supérieures à 3 peuvent être considérées comme plus que satisfaisantes, et les notes inférieures à 3 insuffisantes. Les critères et les moyennes globales figurent sur le tableau ci-dessous.

Tableau 6.6 Notation des projets régionaux selon des critères préétablis

Critères d'évaluation du projet		Moyenne
Pertinence	Le projet correspondait-il à des besoins nationaux importants? En ce qui concerne les projets PCT, le projet répondait-il vraiment aux critères d'approbation?	3,6
Conception du projet	Les objectifs étaient-ils clairement définis? Dans quelle mesure les bénéficiaires ciblés, les produits et les résultats étaient-ils précisés? Existait-il des liens entre les intrants, les activités, les résultats et les objectifs du projet?	2,8
Efficiences de la mise en œuvre	Dans quelle mesure et avec quelle promptitude la FAO et d'autres parties prenantes du projet ont-elles assuré la livraison des intrants? Quelles ont été la qualité et la quantité des résultats produits par rapport aux résultats escomptés?	2,6
Efficacité	Y a-t-il eu, ou pouvait-il y avoir, des actions durables ultérieures au projet correspondant à celles envisagées lorsque celui-ci a été approuvé?	1,8

151. Les contributions de RNE et SNE aux projets nationaux ont été évaluées au cas par cas, car plusieurs facteurs ayant une incidence sur le succès des projets nationaux outrepassaient leur intervention spécifique.

152. Dans l'ensemble, et comme cela s'est produit pour les grandes évaluations effectuées par le passé, le niveau d'adéquation des projets régionaux et nationaux aux problèmes de développement a semblé élevé, alors que la traduction de cet aspect positif vers des objectifs clairement définis et un concept cohérent et facile à mettre en œuvre s'est avérée insuffisante. La cause en est souvent attribuée à une mauvaise formulation des demandes des pays et à l'absence de financements alloués à la préparation des projets (de fait, la

⁶⁰ L'objectif de cet exercice n'était pas d'évaluer l'impact global de ces projets, mais plutôt les résultats de RNE et SNE à l'heure de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets régionaux et nationaux ou de les appuyer.

⁶¹ TCP/RAB/2903, TCP/RAB/2902, TCP/RAB/3002, TCP/RAB/3004, TCP/RAB/3003.

⁶² TCP/SYR/3101, TCP/EGY/3001, UTF/EGY/021/EGY, UTF/SAU/011, UTF/SAU/012.

⁶³ Les projets nationaux n'ont pas été soumis à la notation ci-dessus; néanmoins, les conclusions issues des examens individuels ont aussi été prises en compte lors de la formulation des conclusions générales.

plupart des projets examinés avaient été conçus avant la création des Fonds du PCT, qui auraient pu être utilisés à ces fins), à la fois aux niveaux régional et national.

2. Questions liées aux activités de terrain

153. Plusieurs problèmes communs sont ressortis de l'examen des activités de terrain, et ils devraient être pris en compte dans la conception future des projets de la région Proche-Orient et Afrique du Nord. Il s'agit d'abord d'une observation générale, suivie de trois remarques ayant surtout trait à des projets régionaux et du PCT; la dernière est particulièrement liée aux projets nationaux financés par des donateurs.

Définition du projet

154. Comme l'a souligné la récente Évaluation des Programmes de pays de la FAO, en l'absence d'un Cadre régional, sous-régional ou national de priorités, les projets sont définis au cas par cas et par conséquent ne répondent pas nécessairement à des priorités régionales ou nationales clés. Par exemple, aucun des projets régionaux examinés par l'équipe n'a traité le problème crucial de l'eau.

Axe régional

155. Du point de vue des résultats, il existait des différences considérables entre les projets régionaux examinés qui traitaient des questions prioritaires vraiment régionales (telles que définies au début du présent chapitre) et ceux pour lesquels une approche régionale ne se justifiait pas toujours clairement. Par exemple, les projets liés aux nouvelles questions de santé des plantes et des animaux, qui constituaient plus de la moitié des projets, obtenaient des résultats très positifs car il s'agissait de questions ciblées requérant une action supranationale, que ce soit au niveau régional ou sous-régional (par exemple l'harmonisation de la législation liée au commerce ou la lutte contre les risques d'introduction d'organismes nuisibles exotiques).

156. De la même manière, les projets liés aux pêches étaient conçus pour des zones géographiques bien précises: la mer Rouge, le Golfe Persique et la Méditerranée. Les projets visant des thèmes plus généraux (comme la formation à la foresterie et les réglementations commerciales) souffraient d'un manque de vraie reconnaissance pour une action supranationale, et partant, du manque d'intérêt des États Membres. Ce fait, conjugué à la faiblesse des facteurs techniques et à un manque de promptitude (par exemple en ce qui concerne le renforcement des capacités phytosanitaires des projets nationaux du Conseil de coopération des États arabes du Golfe), nuisait à leur efficacité.

Projets PCT régionaux

157. Le mécanisme PCT est utilisé pour certains projets régionaux à l'appui desquels un financement extrabudgétaire aurait été souhaitable. Avec sa limite budgétaire de 500 000 USD, le PCT ne semble pas être le mécanisme le plus adéquat pour des projets requérant un appui technique soutenu. En outre, ces projets tendaient à traiter des questions plus complexes et leur mise en œuvre était plus susceptible d'être déformée, c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient parfois pas être menés à bien dans les limites statutaires de deux ans des projets PCT. C'est ce qui s'est produit pour les projets liés au développement de normes régionales

(sur la commercialisation, les statistiques commerciales, etc.). Les directives PCT limitant certains types d'intrants (notamment les ressources humaines) pour la mise en œuvre des projets ont également compliqué la gestion de ces projets.

Durabilité

158. Très peu de projets régionaux de la période examinée ont pu être poursuivis une fois conclu le financement du projet. Le bien-fondé (exprimé en termes de besoin d'une approche régionale) et la complexité des interventions ont été des éléments déterminants en la matière. En outre, les projets axés sur des activités spécifiques de renforcement des capacités (par exemple pour la lutte contre la mouche des pêches) pour des questions requérant une action régionale (comme les ravageurs et les maladies transfrontières) avaient davantage de chances d'être poursuivis.

D. Domaines clés du Programme

159. La présente section met l'accent sur les résultats des travaux de RNE et SNE dans une série de domaines thématiques et de questions transversales pendant la période examinée (2004-2009).

1. Gestion des ressources naturelles

160. Les travaux de RNE et SNE en matière de ressources naturelles (à savoir les terres et l'eau, la foresterie et les pêches) ont été le deuxième grand bénéficiaire des ressources du Programme ordinaire (avec 22 pour cent du total) et du programme de terrain (avec 31 pour cent). Les agents de RNE et SNE ont effectué en moyenne plus de 20 visites de pays par an afin de fournir des conseils techniques directs, et ont en tout appuyé 15 projets nationaux sans caractère d'urgence⁶⁴ sur ce thème dans la région.

Gestion des terres et de l'eau

161. RNE comptait un fonctionnaire principal chargé de toute la région en matière de questions liées à l'eau et à l'irrigation⁶⁵; SNE n'en comptait aucun. Toutefois, le nombre de missions menées, de projets appuyés, d'ateliers organisés et de documents produits dans ce domaine a été l'un des plus élevés de la région⁶⁶. L'équipe d'évaluation a également conclu que les travaux menés par le personnel de RNE en matière d'eau et d'irrigation étaient dans l'ensemble bien connus de la plupart des homologues gouvernementaux⁶⁷. Les études⁶⁸ et

⁶⁴ Le total des projets appuyés par le Bureau régional comprenant des interventions d'urgence était « supérieur à 20 ».

⁶⁵ En janvier 2009, un Cadre associé (APO) a été attribué au Bureau régional à l'appui des activités liées à la gestion des terres et de l'eau.

⁶⁶ D'après un examen de rapports annuels des agents et d'autres documents communiqués par le personnel, l'expert en matière d'eau était de loin l'expert technique le plus actif, avec, rien que pour l'année 2008, 6 missions effectuées dans des pays du Proche-Orient, 11 projets appuyés, 6 ateliers ou réunions organisés et des contributions à 6 publications.

⁶⁷ Cela a confirmé les conclusions du questionnaire de l'Évaluation du rôle et des travaux de la FAO dans le domaine de l'eau, selon lesquelles les travaux de l'Organisation dans ce domaine n'étaient bien connus que dans la région Proche-Orient.

projets⁶⁹ divers sur la réutilisation de l'eau, la lutte contre la sécheresse et les techniques d'irrigation ont été vivement appréciés. Le financement⁷⁰ et l'orientation⁷¹ des activités n'étaient quant à eux pas toujours à la mesure des besoins exprimés par les États Membres dans ce domaine d'activité ou de l'importance qu'ils y attachaient.

162. Ainsi que l'a recommandé l'évaluation du rôle et des travaux de la FAO dans le domaine de la gestion de l'eau, il est nécessaire de renforcer les capacités de l'Organisation au Proche-Orient en tenant compte des nouveaux développements, comme la mise en place d'une Plateforme de la FAO sur l'eau et la création de trois postes dédiés à la gestion des terres et de l'eau au niveau sous-régional.

Gestion de la foresterie et des pêches

163. RNE comptait un fonctionnaire principal chargé des questions de foresterie; SNE n'en comptait aucun. Les questions liées aux politiques de foresterie et à la gestion durable des forêts étaient considérées comme prioritaires par la FAO⁷², ainsi que par les autorités gouvernementales rencontrées par l'équipe d'évaluation. En général, les réunions et ateliers régionaux de la FAO (y compris le Comité CFPO) rassemblaient de nombreux participants, mais les activités consécutives auraient été entravées par le manque de moyens disponibles.

164. RNE comptait un fonctionnaire principal chargé des questions liées aux pêches; SNE n'en comptait aucun. L'équipe d'évaluation a observé que les contributions de la FAO étaient principalement examinées et arrêtées dans le cadre des forums de RECOFI, GFCM et SRFC, ce qui explique en partie que les questions relatives aux pêches maritimes aient bénéficié d'un appui plus important que le développement de l'aquaculture dans la région. Les autorités gouvernementales ont exprimé un vif intérêt pour les travaux des organes régionaux, intérêt confirmé par leur volonté de participer à leur financement (pour plus d'informations sur le financement gouvernemental, veuillez vous reporter à la section sur les commissions techniques).

⁶⁸ RNE recevrait environ 50 demandes par an de documents ayant trait aux ressources hydriques, principalement sur les thèmes de la réutilisation de l'eau, la lutte contre la sécheresse et les Documents 33 et 56 CropWat-FAO sur l'irrigation et le drainage.

⁶⁹ Les projets de la FAO liés à la gestion de l'eau et à l'irrigation dans la région (comme UTF/SAU/011/SAU & UTF/SAU/012/SAU) promettaient d'avoir une incidence positive sur la durabilité et ont donné des indications d'impact positif sur le terrain.

⁷⁰ Entre 2004 et 2009, les ressources hors personnel se montaient en moyenne à 20 000 USD par an, avec une fourchette de 10 750 à 34 000 USD, plus 40 000 USD par exercice biennal pour la gestion d'ALAWUC. Outre ces fonds, le personnel de RNE utilisait les revenus générés par l'appui aux projets (24 000 USD par an en moyenne) pour mener d'autres activités comme des études et des analyses effectuées en faisant appel aux services de consultants.

⁷¹ L'évaluation du rôle et des travaux de la FAO dans le domaine de l'eau a conclu que les pays du Proche-Orient requéraient plus d'assistance sur la gestion de l'eau liée à la disponibilité et à la rareté de l'eau. Le Cadre régional de priorités de la FAO pour le Proche-Orient en appelle donc à une « approche holistique de l'eau et de la gestion des ressources » également en lien avec des activités portant sur d'autres domaines de travail prioritaires comme le changement climatique, les urgences liées à l'agriculture, la production agricole et la sécurité alimentaire.

⁷² Voir « Forêts, pâturages et adaptation aux changements climatiques pour un développement durable » (paragraphe 27), CFPO, avril 2010, Tunisie.

165. Dans ces deux domaines (foresterie et pêches), l'équipe d'évaluation a relevé les puissantes interactions existant entre les agents régionaux et leurs homologues techniques du Siège, notamment dans le contexte des travaux des commissions techniques régionales.

2. Cultures et élevage

166. Les travaux de RNE et SNE en matière de cultures et d'élevage (agriculture) ont été les plus grands bénéficiaires des ressources du Programme ordinaire et du Programme de terrain, à hauteur de 23 et 40 pour cent respectivement. Les agents de RNE et SNE ont effectué en moyenne plus de 25 visites de pays par an pour fournir des conseils techniques directs et ont appuyé 8 projets nationaux dans la région.

Cultures

167. RNE et SNE comptaient quatre fonctionnaires travaillant sur les questions de protection des plantes. Deux d'entre eux consacraient tout leur temps aux opérations de lutte antiacridienne (l'un basé en Algérie jusqu'en 2008, et l'autre au Caire); les deux autres étaient chargés des activités normatives (depuis l'adoption de la quarantaine végétale à celle de normes phytogénétiques) et du développement du Programme de terrain – pour lutter contre les organismes nuisibles exotiques comme la mouche de la pêche et la rouille du blé U99.

168. L'Évaluation multilatérale de la Campagne de lutte antiacridienne 2003-2005⁷³ effectuée en 2006 a conclu que la Commission de lutte contre le criquet pèlerin dans la région centrale (basée au Caire) était « pleinement opérationnelle », mais a signalé que dans l'ensemble, « la capacité de la FAO de mener effectivement ses activités de conseil était limitée » par le manque de ressources financières (le Siège ne compte par exemple que quatre experts). Outre les interventions de lutte antiacridienne, un autre grand programme de la région est le Programme régional de lutte intégrée contre les ravageurs financé par le Gouvernement italien et actuellement mis en œuvre dans neuf pays⁷⁴. Ce projet a fait état de plusieurs réalisations depuis 2004⁷⁵ et fera l'objet d'une évaluation indépendante début 2011.

Élevage

169. RNE comptait un fonctionnaire chargé des questions d'élevage et un autre agent chargé de la gestion des pâturages et des cultures fourragères. Bien que plusieurs activités aient été entreprises par RNE (dont divers ateliers, un appui aux projets de terrain, etc.), le Centre d'urgence pour la lutte contre les maladies animales transfrontières (ECTAD), basé au Siège, était la vitrine principale de la FAO dans la région grâce au programme d'intervention d'urgence de 14,2 millions d'USD (lancé en octobre 2009) destiné à la prévention et la lutte contre la grippe aviaire et d'autres maladies animales transfrontières au Proche-Orient. Le programme établissait deux pôles sous-régionaux (l'un en Tunisie à SNE pour les pays du Maghreb, et l'autre à Beyrouth pour le Moyen-Orient) et une unité de pays et de liaison en

⁷³ <http://www.fao.org/docs/eims/upload/223124/j8196e.pdf> page 18 PIR 2008-09.

⁷⁴ <http://www.ipm-neareast.com/>

⁷⁵ Voir page 18 <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k8460e.pdf>

Égypte. Actuellement, le seul centre sous-régional en activité est celui qui couvre le Maghreb.

170. Comme le souligne l'Évaluation en temps réel des travaux de la FAO concernant la grippe aviaire effectuée en 2010⁷⁶, ce programme a été très bien accueilli par les États Membres et les partenaires car il répondait à un nouvel enjeu au sujet duquel on disposait de peu d'informations, et tirait parti – comme dans le cas des Pêches et des Cultures – du rôle de « courtier honnête » de la FAO en créant des réseaux régionaux et sous-régionaux destinés à favoriser l'échange d'informations et à renforcer la confiance.

Encadré 6.4 ECTAD sous-régional pour l'Afrique du Nord

L'ECTAD sous-régional pour l'Afrique du Nord a été créé en mai 2007 afin d'apporter un appui technique aux cinq pays du Maghreb (l'Algérie, la Libye, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie) en matière de prévention et de lutte contre les maladies animales transfrontières. Ses principaux partenaires sont les Services nationaux vétérinaires de la sous-région (comprenant aussi l'Égypte), ainsi que l'UME et l'OIE.

Le Centre a un double objectif: i) coordonner et harmoniser les politiques et les stratégies de prévention et de lutte contre les maladies animales transfrontières, y compris les zoonoses et surtout la grippe aviaire hautement pathogène, et appuyer la mise en œuvre de politiques nationales; ii) contribuer à la prévention d'une éventuelle pandémie de grippe aviaire. Il a récemment élargi le champ de ses activités pour couvrir les maladies endémiques comme la peste des petits ruminants, etc. Les principales activités du centre ont été d'apporter un appui technique aux pays du Maghreb, d'organiser des ateliers sous-régionaux et de créer des réseaux de laboratoires et des réseaux épidémiologiques étroitement reliés aux pays européens du bassin méditerranéen. Jusqu'ici, 4,7 millions d'USD ont été mobilisés pour couvrir les coûts du Centre, ainsi que des activités régionales et nationales, la majeure partie des fonds provenant de l'Espagne et de la FAO.

3. Orientation politique

171. Les activités de RNE et SNE en matière de politique alimentaire et agricole (ainsi que commerciale) ont été, avec les cultures et l'élevage, les principaux bénéficiaires des ressources du Programme ordinaire, mais seulement le troisième plus grand bénéficiaire de celles du Programme de terrain, pour des parts se montant respectivement à 23 et 12 pour cent. Le personnel de RNE et SNE a effectué en moyenne cinq visites de pays par an pour fournir des conseils directs d'orientation politique, et a appuyé six projets nationaux dans la région.

⁷⁶ http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/391/en/Final_RTE2_report.pdf

172. RNE et SNE comptaient chacun deux agents chargés des politiques, mais deux d'entre eux ont été recrutés comme fonctionnaires techniques hors Siège en Jordanie et en Algérie, si bien qu'il n'est resté, pour l'ensemble de la région, qu'un seul expert principal chargé des politiques au Caire et un autre à Tunis.

173. L'équipe d'évaluation a observé que le recul des compétences en matière de politiques s'est produit pendant une période d'intérêt renouvelé des Gouvernements pour les avis politiques de haut niveau, par exemple l'examen de politiques agricoles et de cadres de développement spécifiques, notamment dans le contexte de processus nationaux de planification stratégique, comme les Cadres nationaux de priorités à moyen terme et le PNUAD. Cet intérêt renouvelé, exprimé à tous les niveaux, n'a pas été soutenu par les ressources et les capacités nécessaires, notamment au niveau des pays, faisant manquer à la FAO des occasions de s'engager auprès des décideurs politiques de la région.

174. De nouveaux développements au sein de la FAO (comme le besoin d'appuyer la mise en place de Cadres de préparation par régions, par sous-régions et par pays) et à l'extérieur (comme le besoin de renforcer les capacités d'appuyer le dialogue politique avec des parties prenantes supranationales comme l'UMA et le Conseil de coopération du Golfe et de contribuer aux Initiatives régionales des Nations Unies) requièrent un renforcement important des capacités de l'Organisation dans ce domaine d'activités. Pour faire face à cette demande croissante, la participation du Centre d'investissement de la FAO devrait être encouragée. Ses compétences en matière d'élaboration de stratégies et de programmes pour les organismes internationaux de financement comme la Banque mondiale et le FIDA seraient particulièrement utiles pour appuyer la mise en place de cadres nationaux de priorités dans la région.

E. Questions transversales

175. Le financement de questions transversales comme la sécurité alimentaire et la nutrition, la vulgarisation et l'équité hommes-femmes à la fois par le Programme ordinaire et au titre des projets de terrain était très réduit: au cours de la période examinée, la problématique hommes-femmes et la vulgarisation ont reçu moins de 1 pour cent des ressources totales, contre 4 pour cent des subventions du Programme ordinaire mais moins de 1 pour cent de celles du Programme de terrain pour la sécurité alimentaire. Les agents et les consultants de RNE et SNE ont effectué en moyenne 10 visites de pays par an et appuyé dans la région 6 projets nationaux liés à des questions transversales.

1. Sécurité alimentaire et nutrition

176. Au moment de l'évaluation, la FAO ne disposait pas d'une stratégie globale en matière de sécurité alimentaire et de nutrition pour la région; ces deux questions interdépendantes étaient d'ailleurs traitées isolément. RNE comptait un spécialiste de la nutrition, mais pas de spécialiste de la sécurité alimentaire⁷⁷. La FAO apporte néanmoins une

⁷⁷ En 2009, le fonctionnaire chargé des questions de nutrition a été prié de traiter aussi les quelques activités liées à la sécurité alimentaire entreprises dans la région. De fait, la plupart de ces activités étaient menées depuis le Siège par le biais du Programme spécial pour la sécurité alimentaire.

valeur ajoutée dans la région, étant la seule organisation qui dispose des capacités techniques de fournir des informations et des analyses exhaustives au sujet de la nutrition et des chaînes de production agricole. Les résultats des consultations régionales comprennent l'élaboration de tables de composition des aliments adaptées aux produits locaux et des directives régionales pour une alimentation saine établies en collaboration avec l'OMS. Toutefois, l'absence d'une stratégie de sécurité alimentaire et de nutrition liée à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et à des ressources suffisantes a une incidence sur la priorisation des activités. En effet, la mission a appris que les activités menées en la matière étaient majoritairement axées sur la demande (c'est-à-dire qu'elles étaient strictement fonction des demandes de PCT reçues).

177. Au niveau des pays, là où la sécurité alimentaire constitue une priorité clé, le rôle de la FAO est perçu comme bien inférieur à ce qu'il devrait être. La conjugaison du manque de capacités et du manque de ressources a amoindri l'avantage comparatif de l'Organisation dans la région.

2. Intégration des questions d'équité hommes-femmes

178. En 2004-2009, ni RNE, ni SNE ne disposaient des capacités de traiter l'intégration des questions d'équité hommes-femmes dans la région. Le Programme de travail et budget 2010-2011 marque une avancée importante en la matière car il lui confère le statut d'objectif stratégique. Le but est de renforcer l'équité – avec une attention particulière accordée aux femmes – en matière de développement agricole et rural par la définition d'une stratégie, la mise en place d'outils de travail et la réalisation de changements organisationnels susceptibles d'institutionnaliser l'intégration des questions d'équité, tant au niveau régional que sur le terrain. Le problème sous-jacent à l'heure d'entreprendre cette stratégie est le fait qu'elle nécessite aussi une évolution des comportements au niveau de la société. Cet exemple illustre le défi mondial que constitue l'intégration des questions d'équité.

179. L'équipe d'évaluation a observé que sur le terrain, l'interprétation par le personnel de la FAO de l'intégration des questions d'équité se cantonnait généralement à faire participer les femmes aux projets. Chose plus importante encore, le Cadre régional de priorités de RNE ne reflète pas l'Objectif stratégique K de la FAO⁷⁸. D'autre part, RNE et SNE se trouvent limités dans leur capacité de mettre en œuvre l'intégration des questions d'équité hommes-femmes pour plusieurs raisons: en premier lieu, jusqu'à présent ni RNE ni SNE n'ont bénéficié d'une formation aux capacités de développement de l'intégration des questions d'équité; deuxièmement, RNE et SNE ne comptent aucun fonctionnaire chargé des questions d'équité parmi leurs experts techniques; troisièmement, ils ne disposaient pas de ressources supplémentaires pour opérationnaliser l'objectif stratégique visant l'équité. Pas conséquent, RNE et SNE se sont trouvés dans l'impossibilité d'initier un dialogue avec les gouvernements au sujet de l'intégration des questions d'équité, de fournir un appui aux bureaux de pays de la FAO ou de former des partenariats avec des organismes de développement.

⁷⁸ Équité hommes-femmes pour l'accès aux ressources, aux biens, aux services et à la prise de décision dans les zones rurales.

180. Au niveau des pays, les femmes constituent un pourcentage considérable de la main d'œuvre agricole (avec quelques exceptions dans la sous-région du Golfe). L'application, par les bureaux de pays de la FAO, d'une intégration des questions d'équité hommes-femmes en tant que domaine transversal se limite à garantir que celles-ci soient bien mentionnées dans toute demande de projet. En outre, il existe des « indices » d'équité destinés à aider l'unité chargée du PCT à collecter des informations pour le suivi et l'établissement de rapports sur l'intégration des questions d'équité aux projets PCT, conformément aux critères PCT et aux produits biennaux convenus sur les questions d'équité de l'Unité. Toutefois, rien n'indique que ces indices aient effectivement été utilisés au cours de la mise en œuvre d'un projet.⁷⁹

181. Compte tenu de ce qui précède, l'équipe d'évaluation a observé que l'image de la FAO avait été ternie par sa passivité et son absence de contribution à la promotion de l'équité hommes-femmes dans le secteur agricole.

3. Vulgarisation

182. Sur la période 2004-2007, RNE comptait un fonctionnaire chargé du développement de la vulgarisation et de la communication dont on a signalé qu'il travaillait à promouvoir les services de vulgarisation dans la région, notamment grâce à l'organisation d'ateliers régionaux sur ce thème, à l'inclusion de la vulgarisation dans les activités de terrain de la FAO et au renforcement des capacités des agents chargés de la vulgarisation. En 2008, le poste de développement de la vulgarisation et de la communication a été supprimé, et son titulaire transféré au Siège, si bien qu'il n'y a plus dans la région d'agent technique permanent pour diriger les activités de vulgarisation ou en superviser efficacement de nouvelles dans le pays ou la région. En outre, le Siège ne compte que deux fonctionnaires chargés de la vulgarisation, censés fournir un appui au niveau mondial. Les États Membres considèrent les services de vulgarisation comme essentiels dans la région. Dans les pays à plus faible revenu comme la Mauritanie et le Yémen, les services de vulgarisation dans les domaines de l'agriculture et du développement rural sont très demandés et interdépendants. Les pays à revenu moyen comme l'Égypte et le Liban mettent principalement l'accent sur les services de vulgarisation dans le domaine de l'agriculture. Dans les pays à revenu élevé comme l'Arabie saoudite, la vulgarisation est considérée comme un outil important de partage et d'échange d'informations au niveau régional, notamment en ce qui concerne les maladies transfrontières. Le projet de Réseau de communication sur le développement rural et agricole égyptien⁸⁰ est un bon cas d'étude montrant combien la contribution de la FAO a compté dans le renforcement des capacités des services de vulgarisation de la région.

⁷⁹ « Indices » d'équité hommes-femmes pour le PCT. FD septembre 2008. Il existe quatre *indices d'équité hommes-femmes*: 1) égalité des sexes; 2) intégration de l'équité; 3) discrimination positive par le sexe; 4) neutralité à l'égard du sexe.

⁸⁰ RADCON a été mis en place en s'inspirant de l'exemple de VERCON (Réseau virtuel de communication pour la vulgarisation et la recherche), dont l'idée de départ était de faire le lien entre la vulgarisation et les chercheurs.

Encadré 6.5 Le Réseau de communication rurale et agricole (RADCON)

Ce projet est fondé sur la communication participative et le partage des informations, établissant une triangulation entre les agents chargés de la vulgarisation, les chercheurs et la communauté.⁸¹ L'objectif visé est de permettre aux communautés rurales de participer à la génération, au développement et au partage des connaissances. Dans cinquante villages, plus de 115 agents chargés de la vulgarisation ont été formés pour travailler avec les agriculteurs. Un programme pédagogique complet pour la formation de formateurs en langue arabe a été élaboré, testé sur le terrain et mis en œuvre. Les agents chargés de la vulgarisation, et notamment ceux des zones géographiques reculées, ont pu avoir accès en ligne à des informations concernant différentes questions liées à l'agriculture et au développement rural. Ce réseau a également servi de catalyseur au développement des entreprises rurales. Par exemple, les agents chargés de la vulgarisation ont mis de petits exploitants en contact avec des ONG pour les aider à commercialiser leurs récoltes. De la même façon, cela a permis aux facilitateurs de savoir quelles cultures faisaient l'objet d'une demande commerciale, et de fournir ensuite aux agriculteurs les semences nécessaires pour ces cultures. Pendant le déroulement du projet, les agents chargés de la vulgarisation ont pu suivre trois formations et participer à douze ateliers de suivi. Une fois le projet conclu, environ 804 participants avaient été formés à l'utilisation du réseau. Les intrants du projet comprennent aussi cinq guides destinés aux agents chargés de la vulgarisation; ces guides ont été enrichis pour figurer au programme pédagogique de la Faculté d'agriculture de l'Université du Caire. Depuis l'achèvement du projet RADCON en 2008, le réseau parvient à fonctionner de façon indépendante et a même étendu son champ d'activités. Il s'est positionné sur 240 sites de dix-neuf gouvernorats égyptiens et il est actuellement question de l'élargir pour couvrir un tiers du territoire égyptien (2010-2017) et tout le pays à l'horizon de 2030.

F. Questions structurelles

183. La présente section traite de plusieurs questions ayant eu une incidence sur les capacités de RNE et SNE de répondre aux demandes d'appui technique émises dans la région pour des opérations d'urgence et de réhabilitation et dans le cadre du mécanisme PCT.

1. Opérations d'urgence et de réhabilitation

184. Les opérations d'urgence et de réhabilitation étaient les éléments les plus importants du Programme de terrain de la FAO au Proche-Orient pour la période 2004-2009, constituant plus de 45 pour cent du total de l'exécution du Programme de terrain⁸². Les agents (et les consultants) de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation ont été très actifs dans la région, effectuant 422 visites dans des pays du Proche-Orient rien qu'en 2009. Ce chiffre représente plus de la moitié des visites effectuées par les autres divisions du Siège et RNE et SNE réunis, qui se montent à 775.

⁸¹ Le budget de RADCON était d'1,5 million d'USD, financé par le gouvernement italien; la FAO était chargée de la formulation et de la mise en œuvre du projet.

⁸² Le Bureau régional de la FAO pour le Proche-Orient a contribué à appuyer plusieurs projets d'opérations d'urgence liés à l'eau.

185. Plusieurs évaluations d'opération d'urgence⁸³ ont souligné l'apport positif des programmes d'opération d'urgence au renforcement des capacités des bureaux de pays de la FAO dans la région, mais ont également relevé le besoin d'une « décentralisation considérablement plus importante des opérations de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation »⁸⁴.

Encadré 6.6 Programme d'opérations d'urgence de la FAO au Liban:
coopération mutuellement fructueuse des bureaux de pays de la FAO et de la
Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation

Au cours des récentes années, le Liban a connu une augmentation des situations d'urgence dues à des conflits ainsi que des incendies de forêt dévastateurs qui ont affecté des milliers de ménages d'agriculteurs. Suite aux hostilités du Sud-Liban de l'été 2006, le Bureau de pays de la FAO au Liban, en coopération avec la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation, a mis en place un programme d'opérations d'urgence en faveur des agriculteurs affectés par les conflits. La FAO a reçu 8,3 millions d'USD du Fonds pour le redressement du Liban pour aider le Gouvernement à apporter un appui aux ménages ruraux vulnérables du Sud-Liban. Dans le cadre de ce programme, la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation a appuyé le renforcement des capacités du Bureau de pays de la FAO grâce à l'apport d'un financement pour le recrutement d'agents opérationnels supplémentaires et pour la formation d'agents administratifs aux responsabilités budgétaires. Le Bureau de pays de la FAO a également pu bénéficier des compétences des agents travaillant pour le programme d'opérations d'urgence, percevoir une part des frais généraux et utiliser de manière occasionnelle les capacités opérationnelles et logistiques pour mener dans le pays des activités à caractère non urgent.

186. Au cours de la période examinée, peu d'efforts ont été fournis pour transférer sur le terrain certaines responsabilités et capacités en vue de la préparation aux situations d'urgence et des activités de réhabilitation. Toutefois, afin de pouvoir réagir rapidement et de fournir un appui solide à des opérations qui se déroulent souvent dans des zones compliquées, des compromis opérationnels censés être temporaires sont de facto devenus des solutions à long terme. Les risques encourus ainsi ont été illustrés tout récemment par la fermeture du centre régional ECTAD de santé animale pour le Proche-Orient en juillet 2010 à cause de l'absence de fonds « d'urgence » supplémentaires et parce qu'aucune disposition à long terme n'avait été prise.

187. L'équipe d'évaluation est donc d'avis que, en accord avec l'esprit du PAI et conformément à la Stratégie opérationnelle de la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation 2010-2013 (page 9), la FAO devrait déployer tous les efforts possibles pour « renforcer les délégations d'autorité aux bureaux de pays en matière de gestion des opérations d'urgence et des interventions et déléguer la responsabilité budgétaire [dans la région Proche-Orient] là où les capacités sont disponibles ». Un premier pas serait fait dans cette direction en mettant en place des canaux de communication officiels entre la Division

⁸³ Dont des évaluations de projets menées au Liban, en Iraq et en Syrie; la deuxième Évaluation en temps réel des activités de la FAO visant la lutte contre la grippe aviaire et l'évaluation interne des capacités opérationnelles de la FAO dans les situations d'urgence.

⁸⁴ Voir la page 6 de <http://www.fao.org/pbe/pbee/common/ecg/386/en/OED.pdf>

TCE et RNE afin de permettre un renforcement du plaidoyer, de la communication et de la mobilisation de ressources pour les situations d'urgence et les activités de réhabilitation de la région.

2. Programme de coopération technique (PCT)

188. La Division soutient les États Membres de la FAO par le biais de petits projets répondant à des problèmes spécifiques dans les domaines de l'agriculture, des pêches et de la foresterie. Entre 2004 et 2009, le PCT a dépensé 23,6 millions d'USD dans la région, se taillant la part du lion dans les fonds gérés par les bureaux de pays de la FAO avec 62 pour cent du total, suivi de la Division TCE, de RNE, du Siège et de SNE avec respectivement 17, 17, 3 et 1 pour cent. L'encaissement des fonds par le PCT s'est ralenti durant la période 2006-2007 et a repris en 2009 suite à une augmentation des encaissements au niveau des pays. Sur une base biennale, la part du PCT pour le Proche-Orient a décru, passant de 10 pour cent en 2004-2005 à 6 pour cent en 2008-2009. Ceci s'explique en partie par un recul du nombre de pays couverts par RNE dans la région (passé de 23 à 18) en 2008. En 2010, les subventions régionales ont été pour la première fois arrêtées au début de l'exercice biennal en se fondant largement sur les encaissements passés, si bien que le Proche-Orient s'est vu allouer 8 pour cent des ressources du PCT⁸⁵.

Tableau 6.7 Part des encaissements ou subventions du PCT par région, donnée en pourcentage, communiquée par le Rapport sur l'exécution du Programme 2004-2009 et le PTB 2010-2011

Région	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011
Afrique	32 %	37 %	39 %	40 %
Asie et Pacifique	24 %	23 %	26 %	24 %
Europe	9 %	6 %	9 %	10 %
Interrégional	4 %	2 %	1 %	3 %*
Amérique latine	21 %	24 %	19 %	18 %
Proche-Orient	10 %	8 %	6 %	8 %

189. Dans une grande majorité de pays du Proche-Orient, le PCT est devenu la principale source de financement, à la fois du point de vue du nombre de projets et de la remise des fonds. L'équipe d'évaluation a observé que cela s'est produit même si le Manuel du PCT (et les directives récemment publiées sur l'obtention et la délivrance d'un appui et d'une approbation techniques pour les projets PCT de développement national, sous-régional et régional) était considéré comme fort complexe et rigide par la majeure partie du personnel, notamment au niveau des pays. L'équipe d'évaluation a relevé les difficultés posées par la gestion du nombre relativement réduit de fonds PCT pour la région en l'absence d'un cadre de travail régional, sous-régional ou national définissant les domaines prioritaires pour la coopération de la FAO. À cet égard, et comme l'a recommandé l'Évaluation de la programmation par pays de la FAO, la présente évaluation propose un alignement progressif

⁸⁵ Contrairement à ce qui s'est produit pour les exercices biennaux précédents, les subventions régionales de 2010-2011 ont été arrêtées après déduction de 15 pour cent pour les opérations d'urgence et de 3 pour cent pour les projets interrégionaux, si bien que le total apparaissant au tableau pour 2010-2011 s'élève à 103 pour cent.

de toutes les ressources (quelle que soit la source de financement) afin d'appuyer les domaines de travail prioritaires établis dans le Cadre régional de priorités pour le Proche-Orient et ceux définis pour chaque sous-région (Cadre sous-régional de priorités) et chaque pays (Cadre national de priorités).

VII. RÉSULTATS DES BUREAUX DE PAYS

190. Comme susmentionné, la portée de la présente évaluation, qui était à l'origine axée sur les résultats de RNE et de SNE, a été revue et comprend désormais l'incidence du processus de réforme sur les bureaux décentralisés, y compris les représentants de la FAO.

191. La présente section traite de certains domaines essentiels⁸⁶ qui ont une incidence sur les bureaux des représentants de la FAO et qui sont revus dans le contexte du PAI. L'analyse s'est appuyée sur les sources d'information suivantes:

- Les études documentaires sur le mandat, les règles et les réglementations de la FAO concernant les bureaux décentralisés.
- Les évaluations précédentes (principalement l'évaluation stratégique de la programmation de la FAO par pays) et les documents de base sur le sujet mis à la disposition de l'équipe (comme les rapports annuels des bureaux des représentants de la FAO, les rapports sur l'avancement du PAI, les rapports de vérification, etc.);
- Les entretiens au niveau du pays avec le personnel de la FAO, les autorités nationales, les directeurs de projet, les partenaires de l'ONU, les donateurs et les représentants de la société civile.
- Les entretiens avec des hauts dirigeants, le personnel de la FAO, des partenaires régionaux et des représentants permanents de la FAO provenant de la région.

A. Couverture et mandat

192. Le PAI (action 3.84) préconise la rationalisation de la couverture et du mandat des bureaux des représentants de la FAO afin de libérer des ressources en vue de combler la pénurie de capacités observée de manière générale.

1. Couverture

193. Le tableau ci-dessous montre la couverture opérationnelle et les types de bureaux de pays établis dans chaque région.

Tableau 7.1 Couverture opérationnelle des États Membres. Source: OSD

Région	Pays	À part entière	Fonctionnaire technique détaché	Accréditation multiple	Correspondant national	Pays non couverts
Afrique	47	40	1	6	0	0
Asie et Pacifique	34	15	0	16	1	2
Europe	26	2	0	4	5	15
Amérique latine	33	20	3	10	0	0
Proche-Orient	18	9	5	0	0	4

⁸⁶ Y compris la couverture, le mandat, la définition des priorités, les ressources et la structure des bureaux des représentants de la FAO.

194. Le Proche-Orient, composé de dix-huit pays, est la région la plus petite du point de vue de la couverture opérationnelle. Il compte neuf représentants de la FAO à part entière et cinq fonctionnaires techniques détachés; il s'agit de la région qui comprend le plus grand nombre de fonctionnaires de cette catégorie. En outre, et à l'exception de l'Europe, cette région compte le plus grand nombre de pays non couverts par les bureaux des représentants de la FAO (4).

195. L'équipe d'évaluation a constaté que trois facteurs ont contribué à l'affaiblissement de la présence de la FAO au Proche-Orient. Premièrement les postes de représentants de la FAO et de fonctionnaires techniques détachés étaient souvent laissés vacants pendant des périodes de deux ans au minimum (comme au Yémen, en Iran, au Qatar, à Oman, aux Émirats arabes unis, en Libye). Deuxièmement, la pratique ancienne qui consiste à nommer le directeur d'un autre bureau national de l'ONU pour faire fonction de représentant de la FAO (en l'absence de celui-ci) a été considérée comme obsolète car la plupart des autres organisations de l'ONU délèguent désormais cette fonction à des fonctionnaires du cadre organique recrutés localement, ou réduisent au minimum l'absence des représentants de pays. Troisièmement, l'arrangement consistant à détacher des fonctionnaires techniques n'a pas fonctionné soit du point de vue de l'efficacité de l'appui technique, soit en tant que catalyseur pour l'élaboration du programme de terrain⁸⁷. Ces trois facteurs ont débouché sur une perte de visibilité et de crédibilité auprès des partenaires, y compris les gouvernements, les organisations de l'ONU et les donateurs, en ce qui concerne la participation de la FAO au développement des pays.

2. Mandat

196. Selon le manuel administratif de la FAO (section 118), un représentant de la FAO « aide les pays où il est accrédité à renforcer leurs capacités nationales, à mobiliser des ressources, à constituer des partenariats et à échanger les connaissances et les informations à l'appui de l'alimentation, de l'agriculture et du développement rural ». À cette fin, les représentants de la FAO reçoivent des orientations fonctionnelles de plusieurs unités de la FAO opérant au niveau du Siège, de la région et de la sous-région⁸⁸. Au plan externe, ils reçoivent des indications du gouvernement hôte sur les priorités nationales et du coordonnateur résident de l'ONU pour les activités, les priorités et les approches de l'équipe de pays de l'ONU. L'équipe d'évaluation a identifié trois problèmes principaux concernant la capacité des représentants de la FAO de remplir le rôle défini ci-avant.

197. Premièrement, la plupart des représentants de la FAO ont privilégié l'élaboration et l'exécution de projets *ad-hoc* au lieu de se concentrer sur la planification, la programmation

⁸⁷ Tous les fonctionnaires techniques détachés ont indiqué à l'équipe d'évaluation que le budget alloué aux fonctions des représentants de la FAO et la recherche d'un équilibre entre les activités techniques et les fonctions de représentant étaient un problème majeur.

⁸⁸ Y compris: i) le Département de la coopération technique (TC) pour des questions relatives à la mobilisation de ressources et au programme de terrain; ii) les divisions techniques pour les activités interdisciplinaires; iii) le Département des services de l'Organisation (CS) pour les questions financières et administratives; iv) la division OSD et RNE pour les questions liées à l'allocation de ressources, à la gestion quotidienne des bureaux et à la coordination dans l'Organisation, et; v) le Coordinateur sous-régional pour les 30 pour cent de son temps consacré aux activités sous-régionales.

et des questions de politiques et de stratégie relatives au secteur, qui sont pourtant des activités qui font l'objet d'une demande croissante de la part des États Membres. En effet, entre autres explications, les représentants de la FAO entretenaient des liens plus étroits avec les unités techniques des ministères de l'agriculture, plutôt demandeurs d'assistance spécialisée, qu'avec les décideurs de ces mêmes ministères ou des autorités gouvernementales du ministère de la planification et/ou de l'économie. Dans certains pays, l'association avec les ministères de l'agriculture était un choix stratégique car les représentants de la FAO n'avaient pas les capacités pour s'engager pleinement avec d'autres parties prenantes. Dans d'autres, notamment ceux qui disposaient de faibles capacités en matière de programmation et de planification stratégique, les autorités gouvernementales demandaient souvent aux représentants de la FAO de se concentrer sur la formulation de projets ayant trait à un grand nombre de thèmes sans se demander si la FAO pouvait mobiliser des ressources financières et techniques pour l'exécution. Il faudra impérativement traiter ce problème car les représentants de la FAO sont invités à conduire l'élaboration des cadres de programmation par pays, ce qui exige des ressources pour organiser de larges consultations avec d'autres parties prenantes que les partenaires gouvernementaux traditionnels afin d'identifier des domaines de coopération prioritaires.

198. Deuxièmement, dans le droit fil de ce qui précède, les représentants de la FAO ont exercé leurs fonctions dans le cadre d'un budget très serré et sans les ressources humaines et financières appropriées. La nécessité de revoir les ressources des représentants de la FAO (action 3.84 du PAI) s'est accentuée sous l'effet de l'environnement en mutation dans lequel opère la FAO (caractérisé par la participation accrue d'autres acteurs au développement du secteur agricole et par la compétition pour les ressources entre les organisations techniques et les organisations de l'ONU) et du processus de réforme en cours qui transfère davantage de responsabilités au terrain. Troisièmement, les représentants de la FAO n'ont pas toujours bien compris à qui ils rendaient des comptes directement. Les représentants de la FAO doivent accomplir des tâches de gestion, de représentation et techniques (celles-ci pouvant atteindre 30 pour cent de leur temps) sans disposer du temps, des ressources voire de la formation pour les mener toutes à bien.

B. Définition des priorités

199. Plusieurs actions du PAI concernent la définition des priorités et les questions connexes de mobilisation de ressources et de partenariat. Avant 2005, il n'existait pas de stratégie cohérente, au sein de l'Organisation, pour identifier et définir des priorités au niveau du pays. Les représentants de la FAO faisaient suivre les demandes des gouvernements à l'unité compétente du Siège, qui les examinait, les approuvait et donnait des orientations concernant les possibilités de financement. En 2005, et suite à l'Évaluation de la décentralisation de la FAO, celle-ci a commencé à déployer les cadres nationaux des priorités à moyen terme dans le but d'établir des priorités en matière de coopération avec les États Membres. À la fin de 2009, cependant, seul le Yémen disposait d'un tel cadre avec la FAO dans toute la région. Dans la pratique, et malgré un certain appui fourni par le Siège de la FAO et RNE, aucun représentant de la FAO n'est parvenu à élaborer un cadre des priorités

opérationnel dans la région⁸⁹, pour deux raisons déterminantes: a) la structure du bureau du représentant de la FAO qui ne reflète pas cette fonction importante; b) les représentants de la FAO ont souvent une formation technique et peu d'expérience en matière de planification stratégique. En examinant les rapports annuels et les rapports des missions de terrain, l'équipe d'évaluation a constaté que les représentants de la FAO dans la région ont été largement des responsables de l'exécution des projets. Cette priorité sur l'élaboration des programmes de terrain soulève cependant deux réserves principales. Premièrement, la comparaison du niveau d'exécution dans les pays à une série d'indicateurs de besoins (sources: FAO/SOFI et Banque mondiale) montre que les sous-régions et les pays qui présentent les niveaux de sous-alimentation et de pauvreté les plus élevés (exprimés en pourcentage du PIB par habitant) et où la contribution de l'agriculture au PIB est la plus importante ont reçu la part la plus faible des crédits alloués par la FAO au programme de terrain.

Tableau 7.2 Répartition géographique de l'exécution du programme de terrain par rapport aux indicateurs de besoins (2005-2007). Source: Banque mondiale/FPMIS

Sous-région/pays	PIB par habitant (USD)	Sous-alimentation (%)	Part de l'agriculture dans le PIB (%)	Exécution (%)
Pays membres du Conseil de coopération du Golfe	36,558	< 5	1,7	48,9
Afrique du Nord (à l'exclusion de la Mauritanie)	8,108	< 5	9,0	24,5
Est du Proche-Orient	7,213	< 5	10,7	18,5
Yémen	2,100	31	14,3	1,6
Mauritanie	1,893	7	16,4	6,5

200. Deuxièmement, la priorité donnée aux projets a relégué au second plan les autres fonctions (en particulier l'élaboration des politiques et des stratégies, la constitution de partenariats et la communication) malgré les nouvelles initiatives prises par les gouvernements pour améliorer la coopération en matière de développement dans plusieurs pays du Proche-Orient⁹⁰, qui plaident en faveur d'une participation forte des représentants de la FAO.

201. L'équipe d'évaluation a noté que certains représentants de la FAO ont pu coopérer avec les autorités gouvernementales au niveau stratégique afin de définir les priorités mais que cela n'a pas été le cas de la majorité d'entre eux, qui n'ont pas été en mesure de convaincre des partenaires locaux (aussi divers que les organismes techniques, les donateurs, la société civile et les universités) et d'autres unités de la FAO de fournir un appui ou d'intervenir sur des questions essentielles. Et lorsqu'ils ont été en mesure de le faire, les représentants de la FAO ont manqué de capacités et de ressources pour mettre en œuvre des programmes sur les domaines de priorité identifiés. Citons à ce propos le Yémen, où le gouvernement a adopté le cadre national des priorités à moyen terme (qui comprenait des

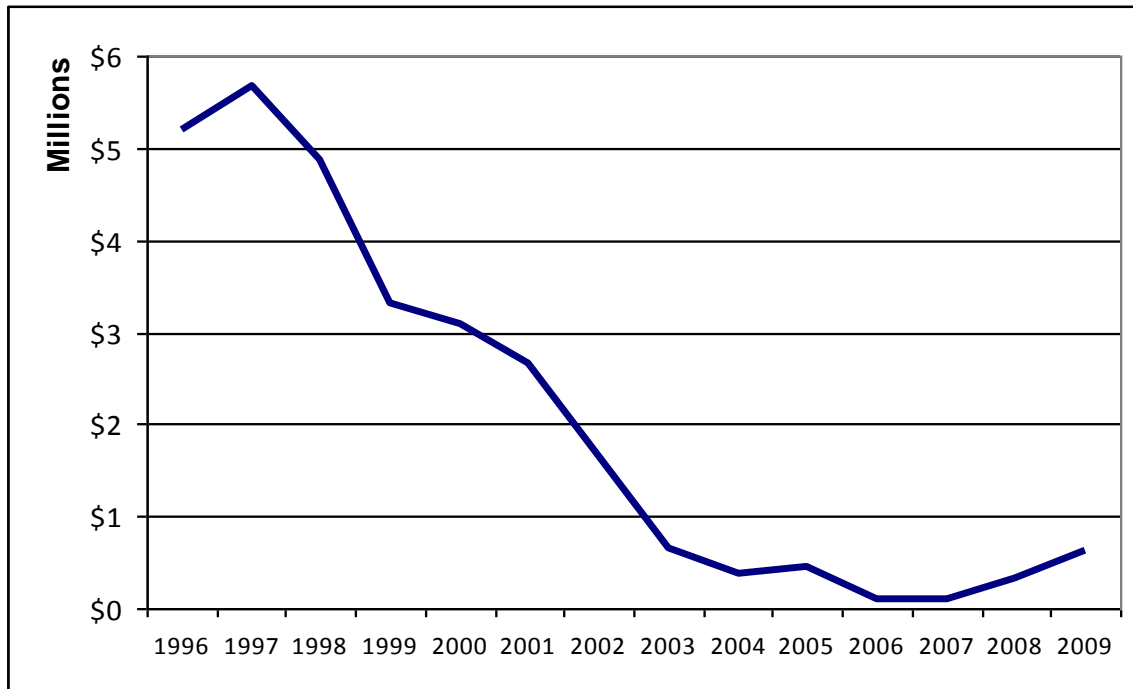
⁸⁹ Comme susmentionné, le Maroc fait exception en la matière.

⁹⁰ Comme le Programme d'action du Caire sur l'efficacité de l'aide (juillet 2009)

propositions de projet dans plusieurs domaines techniques) sans pour autant que la coopération technique avec la FAO se concrétise, laquelle a même connu un recul considérable.

Graphique 7.1 Exécution des programmes de terrain hors situations d'urgence.

Source: FPMIS



C. Ressources et structure

202. Dans le cadre du PAI (actions 3.82 et 3.84), les ressources et les structures des représentants de la FAO seront revues sur la base du résultat des consultations relatives à la nouvelle vision de la FAO concernant le réseau des bureaux décentralisés⁹¹, laquelle propose de donner aux régions un plus grand pouvoir de décision pour allouer les ressources et définir la structure décentralisée.

1. Ressources

203. De 2004 à 2009, comme pour le PCT, les ressources financières prévues pour les représentants de la FAO n'ont pas été allouées au niveau national ou régional mais sur une base mondiale. L'exercice 2010-2011 est le premier exercice pour lequel les crédits ont été alloués aux représentants de la FAO sur une base régionale et sont disponibles au début de l'exercice biennal. Les dépenses de quatorze bureaux de représentants de la FAO au Proche-Orient se sont élevées à près de 7 millions d'USD en 2004-2005. Ce chiffre est passé à 7,5 millions d'USD lors de l'exercice biennal 2006-2007 et à 8,5 millions d'USD en 2008-2009. Les crédits du Programme ordinaire (hors revenus) alloués aux représentants de la FAO au Proche-Orient en 2010-2011 sont nettement inférieurs (d'environ 20 pour cent) aux

⁹¹ <http://www.fao.org/docrep/meeting/019/k9323f.pdf>

dépenses engagées en 2008-2009. Il s'agit d'une situation contraire à celle des bureaux sous-régionaux et régionaux qui ont connu une augmentation de leurs budgets, en valeur réelle et en pourcentage des crédits des bureaux régionaux et sous-régionaux du Proche-Orient. En outre, plus de 90 pour cent des dépenses des représentants de la FAO ont servi à régler les salaires du personnel. Le pourcentage des ressources non affectées était inférieur à 10 pour cent du total et très inférieur aux ressources disponibles pour d'autres organisations apparentées de l'ONU⁹². L'équipe d'évaluation a noté que le faible niveau des ressources non affectées était une contrainte majeure pour les représentants de la FAO, qui ne pouvaient pas élaborer un programme de travail prenant en compte les nombreuses demandes d'assistance et de participation résultant de leur interaction avec des parties prenantes internes et externes. Plusieurs exemples dans lesquels la FAO n'a pas pu participer à des initiatives (lancées par un gouvernement ou l'ONU) à cause d'un manque de ressources hors personnel ont été signalés à l'équipe d'évaluation par des partenaires de l'ONU, des autorités gouvernementales et des représentants de la FAO eux-mêmes. Il manquait, par exemple, soit 6 000 USD pour financer l'établissement d'un centre de documentation de l'ONU, soit 20 000 USD pour organiser un atelier à l'appui d'une nouvelle initiative d'un gouvernement. D'autres sources de financement (comme le Fonds du PCT) sont souvent inappropriées pour ces types d'investissement puisqu'elles exigent un accord préalable du gouvernement et du Siège, et comportent un certain nombre d'exceptions qui limitent leur efficacité en tant que financement de départ pour les représentants de la FAO. Les postes budgétés au niveau des pays sont restés les mêmes entre 2004 et 2009 (82 au total). Ils ont très peu augmenté en 2010-2011 (85). Au cours de ces dernières années, la FAO s'est appuyée de plus en plus sur des fonctionnaires du cadre organique recrutés sur le plan national mais principalement par mesure d'économie. La pénurie chronique de ressources du réseau de représentants de la FAO a été donnée comme la raison principale du maintien du classement des postes de fonctionnaires du cadre organique recrutés sur le plan national. Dans le cas du Proche-Orient, cette politique a eu un effet indésirable, celui de limiter les possibilités de développement de carrière et donc de créer un environnement peu favorable au personnel très performant.

⁹² En 2009, les dépenses hors personnel étaient d'environ 55 471 USD pour les représentants de la FAO et de 15 950 USD pour les fonctionnaires techniques détachés.

Tableau 7.3 Évolution des grades des fonctionnaires du cadre organique recrutés sur le plan national et du personnel des services généraux. Source: PTB.

Année	Fonctionnaires du cadre organique recrutés sur le plan national	Services généraux
	Grade moyen (1-4)	Grade moyen (1-7)
2004-2005	2,3	3,6
2006-2007	2,1	3,8
2008-2009	1,9	3,8
2010-2011	1,8	3,7

204. Bien que le Bureau régional pour le Proche-Orient et la Division de la gestion des ressources humaines (CSH) aient commencé à traiter la question du perfectionnement du personnel aux niveaux régional et sous-régional, les conditions de travail dans les bureaux des représentants de la FAO au Proche-Orient (budget limité ou inexistant pour la formation, pas de perspectives de carrière pour les promotions, infrastructure inadéquate et charge de travail en croissance permanente) ont été généralement pires que celles observées par ailleurs à la FAO et dans d'autres organisations de l'ONU.

2. Structure

205. Pendant la période examinée, la structure moyenne des bureaux des représentants de la FAO au Proche-Orient était composée d'un fonctionnaire du cadre organique recruté sur le plan international (le représentant de la FAO), de deux fonctionnaires du cadre organique recrutés sur le plan national (un pour le programme, l'autre pour l'administration) et de cinq à huit agents des services généraux (pour le programme, l'administration, la logistique et les TIC)⁹³. Les fonctionnaires techniques détachés (et les représentants de la FAO travaillant dans les bureaux régionaux et sous-régionaux) ne comprenaient qu'une ou deux personnes recrutées sur le plan national et souvent fournies par le pays d'accueil. La plupart des parties prenantes, y compris les représentants de la FAO, ont signalé la faible capacité des Représentations, par exemple, de répondre aux demandes des gouvernements, d'assurer le suivi des opérations liées aux projets, de participer à l'Équipe de coordination de l'ONU et aux réunions des groupes thématiques et d'obtenir rapidement un appui technique. Ils ont insisté par ailleurs sur la nécessité d'ajuster la structure des bureaux pour redresser les résultats (en terme d'élaboration de programmes de terrain) des représentants de la FAO (et des fonctionnaires techniques détachés) dans la région (voir tableau ci-dessous) et de prendre en compte les fonctions qui sont décentralisées par le processus de réforme, y compris la conduite du processus des cadres nationaux des priorités, la mobilisation des ressources et la préparation des projets du PCT.

⁹³ Correspond aux modèles de dotation en personnel « B » et « C » de la FAO.

Tableau 7.4 Ratio de l'importance du Programme de terrain aux coûts du bureau au Proche-Orient. Source: FPMIS/OSD.

Type de bureau	Coûts du bureau (total en USD)		Exécution du Programme de terrain, hors situations d'urgence (total en USD)		Ratio de l'exécution du programme de terrain aux coûts du bureau	
	2004	2009	2004	2009	2004	2009
À part entière	3 124 594	4 030 511	10 735 015	7 026 056	3,4	1,7
Fonctionnaire technique détaché	319 661	727 805	1 679 868	897 218	5,3	1,2

206. Par ailleurs, la qualité et le moral du personnel local des bureaux des représentants de la FAO étaient généralement bas parce que certains problèmes n'étaient pas résolus depuis longtemps (comme les perspectives de carrière limitées et la formation insuffisante) et parce que les activités d'urgence conduites par le Siège et d'autres organisations de l'ONU dans la région disposaient en général d'une plus grande souplesse⁹⁴ et de ressources dans les bureaux locaux. Des organisations humanitaires, de développement et spécialisées comme l'OMS⁹⁵, le PNUD⁹⁶ et le PAM⁹⁷ disposaient en effet de capacités de terrain plus étoffées dans les pays à faible et moyen revenu de la région. Ces capacités étaient considérées par tous les partenaires gouvernementaux et de l'ONU comme une prérogative dans la mesure où elles permettaient aux bureaux de pays d'exécuter à moyen terme (souvent 3 à 4 ans) des projets liés à des domaines prioritaires convenus avec le pays hôte.

⁹⁴ Le pouvoir délégué aux représentants de la FAO est faible, par exemple 200 000 USD pour la réception de fonds et 50 000 USD pour la signature de lettres d'accord.

⁹⁵ L'OMS compte onze cadres, y compris trois cadres internationaux en Mauritanie pour exécuter (en 2009-2013) un programme de 6,1 millions d'USD financé par le Programme ordinaire (2,7 millions d'USD) et des contributions volontaires (3,4 millions d'USD).

⁹⁶ Le PNUD compte quatorze cadres, dont six cadres internationaux en Syrie pour exécuter un programme (2007-2011) de 29,3 millions d'USD financé par le Programme ordinaire (6,7 millions d'USD) et des contributions volontaires (21,7 millions d'USD).

⁹⁷ Le PAM compte vingt-huit cadres dont cinq internationaux en Égypte pour exécuter un programme (2007-2011) de 20,6 millions d'USD financé par des contributions volontaires.

VIII. PRINCIPAUX RÉSULTATS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

207. La présente section comprend les principaux résultats et conclusions qui résultent des analyses effectuées dans les sections précédentes ainsi que les recommandations qui visent à améliorer l'efficacité et l'efficacités des activités de la FAO dans la région.

A. Principaux résultats et conclusions

208. Les analyses de l'équipe d'évaluation débouchent sur cinq résultats principaux qui concernent, pour l'essentiel, tous les aspects du cadre de référence de l'évaluation.

209. Premièrement, l'équipe d'évaluation a constaté que les compétences techniques de la FAO (c'est-à-dire du Siège, de RNE ou de SNE) étaient largement reconnues et marquées, de l'avis général, du sceau de l'excellence. La qualité de la coopération technique de la FAO était appréciée au plus haut point dans les pays qui disposaient déjà de capacités pour planifier et exécuter leurs propres stratégies et programmes. L'assentiment général, cependant, était que la FAO avait perdu son avantage comparatif dans plusieurs domaines thématiques et en tant qu'organisme d'exécution dans la région.

210. Deuxièmement, dans le droit fil de ce qui précède, les processus de programmation et de définition des priorités de la FAO pendant la période examinée n'ont pas débouché sur une hiérarchisation claire des activités conduites dans la région du Proche-Orient ou sur une délimitation précise des tâches à accomplir aux niveaux régional et sous-régional. Le Bureau régional pour le Proche-Orient, le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord et les bureaux des représentants de la FAO ont mis l'accent dans une large mesure sur l'élaboration et l'exécution de projets de petite dimension (la plupart au titre du PCT) axés sur une grande diversité de domaines thématiques au lieu de se concentrer sur les priorités convenues ou sur des questions de politiques ou de stratégie relatives au secteur agricole pour lesquelles la demande est très forte dans l'ensemble de la région.

211. Troisièmement, le Bureau régional pour le Proche-Orient et le Bureau sous-régional pour l'Afrique du Nord ont dû faire face à de graves pénuries de ressources pendant la période examinée. Rappelons que cela est dû en partie à la mise en œuvre progressive de la réforme du Directeur général en 2005. Cette situation a été en partie redressée au cours de l'exercice 2010-2011 grâce à l'allocation de ressources supplémentaires aux bureaux sous-régionaux, mais les bureaux des représentants de la FAO n'ont pas bénéficié de cet apport récent de ressources. Ces derniers sont donc gravement sous-financés (notamment en ce qui concerne les ressources hors personnel), d'où la qualité considérée comme médiocre de leurs relations au sein de la FAO et entre les partenaires du système des Nations Unies.

212. Quatrièmement, la logique de la nouvelle structure organisationnelle à trois niveaux (régional, sous-régional et national) mise en place au Proche-Orient n'a pas toujours été bien comprise au sein et en dehors de la FAO. L'équipe d'évaluation a conclu que la base de la nouvelle structure était solide mais qu'il fallait améliorer l'exécution, mieux conduire le changement et, dans certains cas, apporter les perfectionnements utiles.

213. Cinquièmement, il a été jugé nécessaire de rationaliser la présence de la FAO dans la région. En effet, trois bureaux sont situés dans un même lieu (Le Caire), ce qui a réduit l'efficacité et la transparence de la gestion des bureaux décentralisés. Le fait que le personnel de ces différents bureaux ait exercé plusieurs fonctions en parallèle a créé une charge de travail importante, une situation confuse et parfois des conflits d'intérêt. Les conditions de travail et le statut du personnel technique et administratif au niveau du pays n'étaient pas propices à l'atteinte de très bons résultats, notamment au regard d'autres organisations de l'ONU.

214. Les problèmes et les résultats résumés ci-dessus ont eu un certain nombre de conséquences négatives sur la FAO. L'équipe d'évaluation a estimé que la visibilité et la crédibilité de la FAO au Proche-Orient avaient décliné. D'autres organismes spécialisés dans le développement se sont emparés d'une grande partie de l'avantage comparatif historique de la FAO dans des domaines comme la sécurité alimentaire, le développement agricole et le conseil en matière d'élaboration de politiques. Le rôle de plaider et de mobilisation des ressources à l'appui du secteur de l'agriculture et de l'alimentation est désormais beaucoup moins compétitif (et moins convaincant) qu'auparavant.

215. L'équipe d'évaluation conclut qu'il est urgent de restructurer la présence institutionnelle de la FAO au Proche-Orient, notamment en améliorant la mise en œuvre de la réforme en cours. Bien que les nouvelles lignes de compte rendu aient encouragé une plus grande intégration dans la région, il reste beaucoup à faire pour que le Bureau régional pour le Proche-Orient joue un rôle de premier plan (de « chef d'orchestre ») et veille à ce que la structure à trois niveaux mise en place dans la région fonctionne comme une seule et même structure. Il lui faudra mieux définir les rôles et fonctions de chaque niveau, délimiter plus finement les responsabilités (conformément aux priorités définies aux niveaux national, sous-régional et régional), créer des synergies et faciliter la coordination entre les trois niveaux et le Siège. Cela suppose également de changer la nature des relations entre le Siège et les bureaux décentralisés au Proche-Orient et de déployer des efforts supplémentaires pour tirer parti de l'appui à la gestion du changement impulsé par la réforme conduite au titre du PAI dans la région.

216. Cette restructuration doit être lancée dans les plus brefs délais afin de tirer parti de la possibilité de réforme offerte par le PAI. Les grandes lignes de la restructuration proposée seront les suivantes:

- Les capacités de la FAO au niveau du pays doivent être renforcées d'une manière substantielle; l'équipe d'évaluation est fermement convaincue que les représentants de la FAO doivent être au cœur de la restructuration car ils sont en première ligne des activités de la FAO; la définition des priorités, la planification et, de plus en plus, la

mobilisation des ressources ont lieu à ce niveau et l'incidence globale de la FAO est largement mesurée à l'aune des résultats sur le terrain. Pour toutes ces raisons, la FAO doit revoir sa présence au Proche-Orient en commençant par fournir des ressources aux représentants de la FAO qui leur permettront de répondre concrètement aux demandes et aux fonctions multiples que l'on attend d'eux.

- Cette restructuration impose de prendre en compte les trois structures sous-régionales récemment établies et/ou renforcées, lesquelles devraient, de l'avis de l'équipe d'évaluation, devenir les « pôles techniques » de l'assistance aux pays dans leurs sous-régions respectives.
- Le Bureau régional devrait être réorganisé afin de mettre en place des capacités de planification, de coordination, de supervision et de contrôle, d'axer ses activités techniques sur des priorités communes à la région (activités « en amont ») et de placer les activités « en aval » (traiter les priorités sous-régionales et nationales) sous la responsabilité des équipes techniques aux niveaux sous-régional et national.

B. Recommandations

217. Comme suggéré par l'EEI et indiqué dans le PAI, l'équipe d'évaluation tient à souligner que les recommandations qui suivent n'impliquent pas d'autre « transfert net de ressources du Siège au terrain », sauf pour les nouvelles responsabilités qui sont décentralisées dans le cadre de la réforme en cours. De l'avis de l'équipe d'évaluation, la plupart des recommandations pourraient être mises en œuvre: a) en redéployant et en réaffectant, sans incidence sur le budget, des capacités et des ressources existant dans la région, et b) en établissant et en rendant opérationnel un fonds fiduciaire régional pour appuyer la restructuration proposée.

1. Au niveau des pays

218. Les représentants de la FAO étant le maillon faible de la chaîne qui relie les niveaux existants au Proche-Orient, l'équipe d'évaluation soumet plusieurs recommandations visant à renforcer leurs capacités et leur pouvoir et à rationaliser la présence de la FAO à ce niveau.

Recommandation 1: Il faut donner aux représentants de la FAO les outils et ressources nécessaires pour qu'ils puissent incarner la FAO au niveau national. À cette fin, les capacités des représentants de la FAO devraient être renforcées comme suit:

- a. Faciliter l'accès des représentants de la FAO aux compétences de l'Organisation en plaçant ces capacités aussi près que possible des pays (c'est-à-dire au niveau sous-régional).
- b. Accroître les ressources hors personnel mises à la disposition des représentants de la FAO. Ces ressources devraient être adaptées aux besoins identifiés par les représentants à l'étape de la planification des activités. Contrairement au mécanisme du PCT, elles devraient être allouées en totalité au début de l'exercice biennal sans condition préalable.
- c. S'attaquer aux problèmes, qui durent depuis longtemps, liés au personnel (notamment le perfectionnement du personnel et les perspectives de carrière) et réviser les profils de poste et les compétences du personnel recruté sur le plan

- national afin d'améliorer le moral des collaborateurs et de mieux aligner les compétences du personnel des Représentations de la FAO sur leur nouveau mandat. Cela suppose de mettre en place une politique de mobilité et de rotation du personnel (voir la recommandation 9b).
- d. Embaucher un troisième fonctionnaire recruté sur le plan national pour absorber la charge de travail croissante liée à la planification stratégique, aux partenariats et à la mobilisation de ressources au niveau national en donnant la priorité aux pays les plus démunis et à ceux qui bénéficient de grands programmes de la FAO.
 - e. Accélérer le développement et le déploiement des outils financiers web (pour l'accès à Oracle) et des infrastructures TIC nécessaires.

Recommandation 2: Renforcer la position du représentant de la FAO en tant que responsable principal, pour le compte de la FAO, de toutes les activités conduites dans le pays et, notamment:

- a. Donner un rôle de chef de file aux représentants de la FAO en ce qui concerne l'élaboration des cadres nationaux des priorités. Ces cadres devraient être préparés en élargissant la base des parties prenantes et en fixant une durée limite de quatre à cinq ans. En préparant les cadres nationaux des priorités, les représentants de la FAO devraient impliquer d'autres parties que les ministères concernés (y compris les ministères de la planification et des finances), notamment des acteurs gouvernementaux clés et des partenaires non gouvernementaux tels que les donateurs et les organisations de la société civile. Conformément aux recommandations de l'évaluation stratégique de la programmation par pays de la FAO, la portée des cadres nationaux des priorités devrait être élargie afin d'inclure toutes les activités de l'Organisation, y compris les activités d'urgence et de relèvement. Les cadres nationaux des priorités serviraient progressivement de point d'entrée pour établir ou renforcer des partenariats stratégiques avec des donateurs, des organismes spécialisés dans le développement et des initiatives conduites par l'ONU.
- b. Élargir les délégations de pouvoir aux représentants de la FAO afin qu'ils puissent recevoir des fonds, procéder à des achats locaux, signer des lettres d'accord et approuver des projets de terrain au moins au niveau le plus élevé d'autres organismes techniques et organisations de l'ONU opérant dans la région.
- c. Mettre en place un module de formation spécifique pour les représentants de la FAO récemment nommés afin d'améliorer leurs capacités de conduire des processus de programmation par pays.
- d. Réviser les compétences requises pour les futurs représentants de la FAO en donnant une priorité spéciale à la planification stratégique, à la programmation des compétences et à l'expérience.
- e. Compte tenu de la diversité des compétences requises, les représentants de la FAO ne devraient exécuter que des fonctions liées au mandat de représentation qu'ils exercent pour leur(s) pays d'accréditation.

Recommandation 3: Rationaliser la présence de la FAO sur le terrain:

- a. Afin d'éviter la confusion de leurs rôles et responsabilités vis-à-vis du pays hôte et des représentants de la FAO dans la région et/ou la sous-région, il faudrait autoriser au maximum deux bureaux décentralisés de la FAO par pays.
- b. Le système du détachement de fonctionnaires techniques devrait être supprimé dans la région du Proche-Orient parce que son efficacité est limitée et que son utilisation intensive a entraîné une réduction importante des capacités régionales et sous-régionales.
- c. La FAO devrait utiliser davantage les arrangements facilitant sa présence sur le terrain, comme l'accréditation multiple (avec l'aide, dans le pays hôte, d'un fonctionnaire du cadre organique recruté sur le plan national) ou, comme dans le cas de l'Iraq, la nomination de coordonnateurs de programmes en tant que représentants de la FAO.

2. Au niveau sous-régional

Recommandation 4: Les bureaux sous-régionaux devraient effectivement devenir le premier « point d'entrée » pour les représentants de la FAO et fonctionner strictement comme des pôles techniques. Dans cette capacité, ils devraient:

- a. Être axés sur le terrain et équipés pour fournir un appui technique rapide aux représentants de la FAO et à leurs contreparties dans la sous-région.
- b. Être consultés avant que les représentants de la FAO demandent une assistance technique au niveau du Siège ou de la région. Dès que la demande a été examinée au niveau sous-régional, une demande conjointe pourrait être adressée à d'autres unités techniques du Siège et/ou de RNE.
- c. Appuyer la préparation des cadres nationaux des priorités en coordination avec RNE. Ces cadres pourront servir par la suite à identifier les priorités sous-régionales et à préparer les cadres sous-régionaux des priorités.
- d. Élaborer la réponse de la FAO aux priorités sous-régionales. À cet égard, la tenue de réunions sous-régionales au moins une fois par an, avec la participation des représentants nationaux, des représentants de la FAO, des assistants-représentants de la FAO, du personnel de RNE et du Siège et des partenaires sous-régionaux, permettrait d'examiner le contenu des cadres sous-régionaux des priorités et les plans de travail sous-régionaux. L'objectif final de ces réunions serait d'améliorer la communication, d'établir des partenariats et de tirer parti des synergies à l'intérieur et à l'extérieur de la FAO, lesquelles sont des conditions préalables pour mobiliser efficacement des ressources.

Recommandation 5: Afin d'exécuter les fonctions ci-dessus, les bureaux sous-régionaux devraient être transformés en équipes techniques multidisciplinaires sous-régionales sans fonctions administratives vis-à-vis du représentant de la FAO.

- a. La composition des compétences des équipes techniques multidisciplinaires sous-régionales est identifiée dans les cadres sous-régionaux des priorités qui, à l'instar des cadres nationaux des priorités, devraient être examinés périodiquement.

- b. Un expert principal (de préférence sur les questions de politique) devrait être désigné chef de l'équipe technique multidisciplinaire sous-régionale. Outre son rôle d'expert, le chef d'équipe devrait être responsable de l'organisation et de la supervision des activités de ladite équipe. Il ne devrait pas exercer d'autres fonctions non techniques (comme celles de représentant de la FAO pour le pays hôte).

3. Au niveau régional

Recommandation 6: Dans le cadre du processus du PAI, RNE reçoit des responsabilités plus grandes et un pouvoir de décision accru. Ce processus de décentralisation ne s'arrête pas au niveau régional et s'étend aux niveaux sous-régional et national. Il permettra à RNE de mettre la priorité sur les activités « en amont » (c'est-à-dire les priorités communes à toute la région), de placer la responsabilité des activités « en aval » sur les équipes techniques multidisciplinaires et les représentants de la FAO (c'est-à-dire les priorités aux niveaux de la sous-région et des pays). Le rôle de RNE devrait donc évoluer dans le sens évoqué ci-dessus. Son nouveau mandat devrait inclure les attributions suivantes:

- a. RNE devrait être chargé de la coordination, de la supervision et de l'évaluation des activités des équipes techniques multidisciplinaires et des représentants de la FAO, ainsi que de la gestion des ressources humaines et financières mises à la disposition des bureaux décentralisés dans la région, toutes sources de financement confondues. RNE devrait avoir la capacité de réaffecter ces fonds en fonction des demandes et des besoins de la sous-région et des pays.
- b. RNE devrait être chargé d'organiser l'appui technique et le suivi de la formulation des cadres nationaux des priorités et des cadres sous-régionaux des priorités ainsi que de l'assurance qualité de ces processus.
- c. RNE devrait continuer à conduire la préparation du cadre régional des priorités pour le Proche-Orient. Les cadres nationaux des priorités et les cadres sous-régionaux des priorités devraient progressivement former la base de la formulation du cadre régional des priorités pour le Proche-Orient. Les cadres régionaux des priorités serviraient graduellement de point d'entrée pour établir/renforcer des partenariats avec les donateurs, les organisations régionales et dans le cadre des initiatives conduites par le système des Nations Unies.

Recommandation 7: RNE devrait être soumis à un processus de réorganisation dans le cadre de la restructuration de la présence institutionnelle de la FAO dans la région.

- a. RNE devrait renforcer et/ou conserver les compétences et les ressources pour établir et gérer des réseaux techniques fonctionnels qui mobiliseraient les connaissances et encourageraient la spécialisation dans des domaines prioritaires choisis parmi ceux qui sont identifiés dans le cadre régional des priorités pour le Proche-Orient. Les compétences de la FAO disponibles à tous les niveaux (représentants de la FAO, équipes techniques multidisciplinaires et Siège) seraient associées à ces réseaux comme il convient, sous la coordination de RNE. La constitution de ces réseaux, qui auront une portée, des ressources et un mandat d'une durée limitée, améliorera l'efficacité des modalités de travail interne et aidera la FAO à fonctionner comme une

- seule et même organisation lorsqu'elle fournira une assistance technique dans la région.
- b. La composition des compétences de RNE devrait être alignée sur les nouvelles fonctions administratives, opérationnelles et techniques affectées au bureau.
 - c. L'aide d'un expert en gestion devrait être sollicitée pour appuyer les processus de gestion du changement en cours et futurs.

4. Recommandations générales

219. La présente section comprend des recommandations visant un certain nombre d'aspects qui s'appliquent à la plupart, ou à la totalité, des niveaux de la structure organisationnelle de la FAO dans la région.

Recommandation 8: La couverture et la dénomination des bureaux de terrain au Proche-Orient devraient être clarifiées.

- a. La confusion née de l'écart entre la couverture géographique de la Conférence régionale de la FAO pour le Proche-Orient et celle du Bureau régional pour le Proche-Orient doit être levée parce que la Conférence régionale fait désormais partie des organes directeurs de la FAO et parce qu'il y a un risque que la différenciation entre les membres puisse avoir une incidence sur la définition des priorités et la planification des activités régionales. Cette question étant de nature éminemment politique, l'équipe d'évaluation suggère que les États Membres de la FAO abordent cette question dans les plus brefs délais.
- b. L'équipe d'évaluation recommande aussi de renommer le Bureau régional pour le Proche-Orient « Bureau régional pour le Proche-Orient et l'Afrique du Nord ». De même, les équipes techniques multidisciplinaires devraient être aussi rebaptisées afin d'adopter les définitions historiques des groupes de pays desservis: Maghreb au lieu d'Afrique du Nord (SNA); Machreq au lieu d'Est du Proche-Orient (SNM); et Khalij au lieu de la Coopération des pays du Golfe et le Yémen (SNK).

Recommandation 9: L'administration et la gestion des ressources humaines et financières dans l'ensemble de la région devraient être améliorées.

- a. Le type de mesures administratives, leur financement et le temps qui leur est consacré devraient être réexaminés en vue de rationaliser les transactions administratives. En examinant les fonctions administratives, il faudra tenir compte des résultats de la mission d'examen du Centre des services communs (prévue en janvier 2011) et de la nécessité de renforcer la fonction de gestion et de planification des ressources humaines au niveau régional.
- b. Il conviendrait de mettre en place dans les plus brefs délais un programme de mobilité et de rotation pour les experts techniques dans un même lieu d'affectation et dans une même région, et d'un lieu d'affectation à l'autre, c'est-à-dire entre le Siège et la région et entre cette région et d'autres régions également. Il faudrait parallèlement mettre en œuvre un programme de formation ambitieux visant à mettre à niveau les compétences des membres du personnel (pour améliorer leurs résultats actuels et leur permettre de prendre en charge de nouvelles responsabilités)

ainsi qu'une initiative pour améliorer la diversité culturelle et la parité hommes-femmes dans le personnel des bureaux de l'ensemble de la région.

Recommandation 10: Les activités techniques de la FAO dans la région devraient être rationalisées et porter davantage sur les priorités nationales, sous-régionales et régionales approuvées par les États Membres.

- a. Les commissions et les réseaux techniques au niveau régional ont été des forums qui ont contribué efficacement à l'échange d'informations et, dans certains cas, à la définition des priorités et à la mobilisation des ressources. Cependant, certains n'ont pas été très actifs récemment et un grand nombre d'entre eux font face à des difficultés financières. L'équipe d'évaluation recommande de lancer un examen de l'efficacité de ces organes régionaux afin de réduire leur nombre. Les critères qui permettront de décider de leur existence future devraient tenir compte notamment de l'importance de la participation des Membres, de l'engagement de financer les activités de suivi ainsi que de leur alignement sur les domaines prioritaires identifiés dans le cadre régional des priorités pour le Proche-Orient.
- b. Les réunions et les ateliers régionaux et sous-régionaux ainsi que les publications devraient être en rapport étroit avec les domaines prioritaires convenus aux niveaux régional et sous-régional. Il faudrait s'efforcer d'obtenir un retour d'information des utilisateurs des informations techniques de la FAO afin d'accroître la pertinence et la visibilité des activités normatives conduites par la FAO dans la région.
- c. Suite au renforcement des équipes techniques multidisciplinaires et de la coordination des activités techniques dans la région, les missions de terrain dépêchées dans les pays du Proche-Orient devraient être de plus en plus conduites par les membres du personnel sous-régional (et les consultants) qui connaîtront le mieux la situation locale et seront plus proches du terrain que leurs homologues du Siège.
- d. Les projets régionaux et sous-régionaux devraient être axés sur des questions communes et des priorités d'ordre supranational. Le fonds fiduciaire régional (voir la recommandation 12) jouera un rôle décisif dans le financement de nouvelles initiatives liées au cadre régional des priorités pour le Proche-Orient.
- e. Comme indiqué précédemment, les compétences techniques (aux niveaux régional et sous-régional) concernant les principaux programmes et les domaines transversaux relatifs à la région, notamment les domaines ayant trait à la gestion des ressources naturelles, à l'élaboration des politiques et à la parité hommes-femmes, devraient être revues afin d'aligner la composition des compétences régionales de la FAO sur les domaines prioritaires approuvés par les États Membres.
- f. Compte tenu du résultat positif de la collaboration entre RNE et la Division du Centre d'investissement (TCI) à l'élaboration du cadre régional des priorités pour le Proche-Orient, il est recommandé de poursuivre et d'élargir cette coopération aux représentants de la FAO et aux équipes techniques multidisciplinaires, notamment en ce qui concerne la formulation des cadres nationaux des priorités et des cadres sous-régionaux des priorités, et inversement, d'encourager les fonctionnaires régionaux et sous-régionaux à participer davantage aux activités de TCI dans la région. En outre, les

experts de TCI qui sont en contact étroit avec les institutions financières internationales engagées dans le secteur agricole pourraient devenir un bon point d'entrée pour le renforcement des partenariats et la mobilisation des ressources aux niveaux national et sous-régional. Un budget alloué à RNE pour couvrir des dépenses liées à la formulation de cadres nationaux des priorités (comme l'a recommandé l'évaluation stratégique de la programmation par pays) pourrait être utilisé à cet effet.

Recommandation 11: Les questions structurelles concernant l'efficacité et l'efficacé des activités techniques devraient être traitées en urgence, notamment les questions liées à la mise en œuvre du programme de secours d'urgence de la FAO. En 2010, la Division des opérations d'urgence et de réhabilitation (TCE) a annoncé une nouvelle stratégie axée sur la décentralisation des responsabilités pour les opérations d'urgence. Pour rester dans l'esprit de cette stratégie, l'évaluation recommande ce qui suit:

- a. RNE et TCE devraient mettre en place les instruments nécessaires pour renforcer l'échange d'informations, la communication et le plaidoyer pour les programmes d'urgence (et non liés aux urgences) exécutés au Proche-Orient. À l'instar de ce qui est fait dans d'autres régions, cela devrait comprendre la tenue de réunions périodiques et l'envoi d'un fonctionnaire chargé de la communication et de la liaison et qui serait basé dans la région.
- b. En coordination avec TCE, les experts régionaux et sous-régionaux devraient participer davantage à l'appui technique et au suivi des opérations d'urgence qui se déroulent au Proche-Orient. Les plans de travail du personnel devraient tenir compte de cette activité.
- c. Les conditions de la décentralisation des responsabilités concernant les programmes d'urgence nationaux, sous-régionaux et régionaux devraient être établies dès que possible.
- d. En coordination avec TCE, la responsabilité des gestionnaires de budget concernant les activités d'urgence et de relèvement identifiées dans les cadres nationaux des priorités devrait être transférée progressivement aux représentants de la FAO.
- e. Suite à l'élaboration du cadre régional des priorités pour le Proche-Orient, des cadres sous-régionaux des priorités et des cadres nationaux des priorités, les procédures administratives (y compris celles qui figurent dans le manuel du PCT) qui limitent l'alignement complet et sans restrictions des ressources financières allouées à la région (y compris le PCT) sur les domaines d'activités prioritaires convenus aux niveaux national, sous-régional et régional devraient être simplifiées.

Recommandation 12: L'équipe d'évaluation est consciente que la FAO n'a pas les ressources requises pour mettre en œuvre la restructuration présentée ci-dessus sans l'aide des États Membres. En s'inspirant de l'exemple du fonds fiduciaire du PAI et des récents programmes de coopération régionale dans d'autres régions de la FAO, l'équipe d'évaluation recommande l'établissement d'un fonds fiduciaire régional pour appuyer la restructuration de la présence institutionnelle au Proche-Orient et mettre en place une structure régionale pour exécuter les programmes de collaboration convenus aux niveaux national (cadres nationaux des priorités), sous-régional (cadre sous-régional des priorités) et régional (cadre régional des

priorités). Le fonds fiduciaire pourrait notamment servir à appuyer la formation du personnel dans la région, à conduire des analyses sur les principales priorités régionales, sous-régionales et nationales, à compléter les ressources disponibles pour les domaines de travail prioritaires, etc.