

ANNEXE N°1 :
Termes de références de la mission

Mission d'évaluation conjointe :
Gouvernement du Royaume de Belgique, FAO, Gouvernement du Burundi et du Rwanda
Programme de secours et de réhabilitation précoce au Burundi et au Rwanda

1. CONTEXTE

1.1 Burundi

Les activités d'urgence de la FAO au Burundi ont débuté en avril 1996 avec le financement dans le cadre du Programme de Coopération Technique de la FAO d'un projet visant la coordination de l'aide d'urgence et l'assistance technique aux nombreuses organisations gouvernementales impliquées dans le secteur agricole burundais (TCP/BDI/6611 – "Assistance technique aux programmes humanitaires de secours et de réhabilitation de l'agriculture"). Depuis lors, suite à plusieurs appels consolidés inter-institutions des Nations Unies, la FAO a mis en œuvre un programme, financé par plusieurs gouvernements et agences spécialisées (Belgique, Etats-Unis, Suède, haut Commissariat des Réfugiés) visant la fourniture d'intrants agricoles de base aux agriculteurs affectés par le conflit. A ce jour les financements de projets FAO dans le cadre de l'aide d'urgence et pour la relance du secteur agricole atteignent 5.2 millions de dollars des Etats Unis. Les opérations ont débuté avec l'évaluation des besoins du secteur agricole en collaboration avec les partenaires des Nations Unies, des ONG et le Gouvernement burundais. L'étape suivante a consisté en la définition de la population cible. Le groupe vulnérable étant considéré comme celui qui a été éloigné de sa terre ou celui qui y a un accès limité. La localisation de la population a ensuite été cartographiée. Une Commission de coordination présidée par le Coordinateur des opérations d'urgence de la FAO (FAO/TCOR) réunissant 25 ONG, l'UNICEF, le PNUD, le PAM, le HCR, UNOPS et les deux ministères burundais concernés (agriculture et 'réintégration) a été mise en place. Cette commission a procédé à la répartition du territoire national entre les différents acteurs humanitaires concernés. Dans le cadre de ces activités la commission coordonne la distribution des intrants agricoles. C'est ainsi que lors de la dernière campagne agricole, la gestion optimale du stock d'intrant, commun à l'ensemble des partenaires, a permis d'atteindre 125 000 familles soit approximativement 624 000 personnes. Les principaux intrants concernés sont les haricots, les houes, les semences maraîchères (importantes pour les petits jardins potagers cultivés par les femmes) ainsi que d'autres outillages agricoles. La stratégie d'intervention doit impérativement être très souple étant donné l'état d'insécurité constant dans la plus grande partie du pays. (Une diminution de cette insécurité n'est par prévue dans un proche avenir étant donné le caractère structurel des facteurs de crise). Un scénario classique d'intervention peut néanmoins être dégagé: chaque matin sur la base d'indications fournies par des informateurs de confiance, les zones "sans activité militaire" sont définies et les camions partent pour une tournée de distribution rapide de un à deux jours. Une liste des projets confiés à la gestion de TCOR est jointe au présent document.

1.2 Rwanda

Contexte

Durant et immédiatement après les tragiques événements de 1994, le Service des opérations spéciales de secours de la FAO (TCOR) a conduit plusieurs missions d'évaluation à travers le pays afin d'apprécier la situation du secteur agricole et d'estimer les besoins des personnes affectées par la crise. Ces missions ont permis de préparer différents appels et de mobiliser, au travers de la FAO ou sous couvert d'autres organisations, des fonds relativement importants. C'est ainsi, qu'en septembre 1994, TCOR installait, à Kigali, une Coordination des opérations agricoles d'urgence. Le mandat de cette unité était double. D'une part, il s'agissait de gérer les projets d'urgence de la FAO et d'autre part d'assister le Gouvernement Rwandais pour coordonner les activités des nombreux intervenants du secteur agricole. En 1994-95, une trentaine d'ONG conduisait des activités relatives à l'agriculture. De 1994 à nos jours, 22 projets, totalisant 15,4 millions de \$ ont été conduits par la FAO. Cinq de ces projets ont été financé sur les fonds propres de la FAO (TCP). Les autres projets ont été financé par la Banque Mondiale, les Pays-bas, le FIDA, la Belgique (trois projets totalisant 1.791.000 \$), la Suède, le Royaume-Uni, la Suisse, l'Italie, l'Autriche, la Finlande et la France, ceci dans un ordre d'importance décroissante. Les fonds reçus furent

principalement destinés aux distributions de semences, d'outillage agricole et de fertilisants. En second lieu, des programmes de multiplication de semences, de distributions d'animaux, de reboisement et de protection du bétail furent conduits. La gestion des projets sur financement FAO a consisté à apprécier la situation agricole du moment, à préparer les projets, à définir les spécificités techniques des intrants à fournir, à identifier les organisations (administrations, ONG, associations locales) prenant en charge les distributions, à conduire les achats-réception-stockage des intrants, à suivre les distributions et à évaluer les opérations. De 1994 à 1997, l'assistance apportée au Ministère de l'agriculture pour coordonner les interventions d'urgence a surtout porté sur les distributions gratuites d'intrants agricoles. Il s'agissait alors de collecter les informations relatives aux besoins des ménages en difficulté dans les 154 communes du pays, de préparer des requêtes à présenter aux bailleurs de fonds, de suivre les engagements, d'organiser et de suivre les distributions et finalement d'évaluer ces interventions. En 1998, les distributions générales gratuites d'intrants agricoles se sont achevées, elles ne concernent maintenant que les zones affectées par insécurité (Nord-Ouest) et les ménages vulnérables assistés par le FIDA. Par contre, le Ministère de l'agriculture, assisté de la FAO, met actuellement l'accent sur la multiplication des semences commerciales. La demande paysanne est en effet importante et le marché local est encore loin de la satisfaire. Un projet, sur financement Banque Mondiale, a été réalisé en 1995-96 et deux projets, financés par la Belgique et la Suisse, sont en cours de réalisation. Ces projets ont démarré en 1998 C (juin à octobre 1998) et 250 hectares ont été mis en culture durant la saison 1999 A (septembre 1998 à janvier 1999). Les récoltes sont attendues pour janvier-février.

Présentement, les opérations d'urgence au Rwanda sont orientées selon deux directions : la première concerne un appui aux zones sujettes à l'insécurité et un suivi de la situation agricole et alimentaire, la deuxième à trait à la multiplication de semences commerciales. Le Gouvernement du Royaume de Belgique s'est notablement investi dans le deuxième axe. Une évaluation de ce qui a déjà été réalisé et une réflexion sur la nécessaire évolution des opérations agricoles de la FAO au Rwanda sont, à l'heure actuelle, des plus opportunes.

Depuis plusieurs années et avec un intérêt grandissant, le Gouvernement du Royaume de Belgique a apporté son soutien aux opérations mises en œuvre par le Service des opérations spéciales de sources de la FAO. Soucieux d'améliorer la qualité de son programme d'aide d'urgence exécuté par la FAO au Burundi et au Rwanda, le Gouvernement belge a marqué le souhait d'effectuer une évaluation.

2. OBJECTIF DE L'EVALUATION

La justification de l'évaluation d'un programme (plutôt que de projets) est basée sur l'hypothèse du succès et du caractère adéquat de la réponse humanitaire apportée par la FAO aux urgences survenues tant au Burundi qu'au Rwanda. L'Organisation a acquis une notoriété importante dans le contexte de ces opérations d'urgence et de relance précoce de l'agriculture grâce à ses rôles de coordination et d'information pour toutes les aides destinées au secteur agricole.

Les objectifs de cette revue sont d'analyser et d'évaluer l'efficacité des Services des opérations spéciales de secours (TCOR) dans la gestion des opérations de secours et en particulier de celles bénéficiant d'un financement du Gouvernement belge. Cette revue identifiera les points forts et les faiblesses des performances de TCOR, retirera des enseignements, relèvera les problèmes rencontrés et formulera des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité des futures opérations confiées à la mise en œuvre de TCOR par les autorités belges. La revue sera réalisée par une équipe indépendante mise sur pied conjointement par le Gouvernement belge et la FAO. Son rapport incluant les conclusions et recommandations, sera revu et analysé conjointement par le Gouvernement belge et la FAO, il sera considéré comme une étape préliminaire à l'introduction de mesures susceptibles d'améliorer le programme.

L'évaluation est supposée fournir des recommandations tant aux gouvernements bénéficiaires qu'au bailleur de fonds ou encore à la FAO, portant sur les étapes ultérieures qui renforceront les progrès accomplis et assureront la réalisation optimale des objectifs d'assistance aux populations affectées par les conflits.

La revue fera également des recommandations quant à d'éventuels changements dans la conception du programme d'urgence. Elle fera en outre des recommandations par rapport aux orientations futures de l'assistance.

Enfin, cette revue devrait permettre à la FAO de tirer des enseignements qui pourraient l'aider dans la conception et la mise en œuvre de programmes similaires dans des pays/régions confrontés à des conditions d'urgences complexes similaires.

3. PORTEE DE L'EVALUATION

La revue se concentrera sur les opérations de secours financées depuis 1995 par la communauté internationale et plus particulièrement par le Gouvernement belge. La mission définira les critères spécifiques les mieux appropriés pour en évaluer l'efficacité. Par ailleurs, les performances du Service des opérations spéciales de secours seront analysées en tenant compte du cycle complet des opérations/projets de secours et en considérant le rôle des autres partenaires impliqués tels que le gouvernement du pays bénéficiaire et les autres organisations des Nations Unies ou non-gouvernementales impliquées.

L'évaluation portera sur toute la gamme des actions entreprises par le Service des opérations spéciales de secours (TCOR), de la formulation à la mise en œuvre de projets et de programmes de secours. Ce dernier aspect retiendra particulièrement l'attention de la mission. L'évaluation se concentrera sur les projets bénéficiant d'un financement du Gouvernement belge mais examinera également l'ensemble du programme d'urgence de la FAO dans les pays concernés.

Le rapport d'évaluation suivra les prescriptions de la FAO en matière de rédaction e rapport, il sera néanmoins adapté à la nature particulière du programme d'urgence mis en œuvre par la FAO au Burundi et au Rwanda. Le rapport d'évaluation sera composé de deux parties. Une première partie analysera l'ensemble du programme d'urgence de la FAO dans les deux pays concernés, en se basant sur les lignes directrices suggérées dans les paragraphes A et B qui suivent. Une seconde partie détaillera l'analyse projet par projet et se concentrera sur les projets financés par la Belgique en s'appuyant sur les critères d'analyse proposés dans les paragraphes C et D qui suivent.

A. Genèse de l'ensemble du programme d'urgence de la FAO

L'évaluation devrait couvrir tant le processus d'identification et de préparation du programme/projet que la qualité des documents de projet qui en résultent qui rassemblés constituent le programme d'urgence de la FAO respectivement au Burundi et au Rwanda. Les aspects suivants devraient être pris en considération:

- Adéquation par rapport au contexte socio-politique;
- Qualité de l'analyse des problèmes censés être abordés par l'intervention de TCOR;
- Structure de l'intervention de TCOR;
- Objectifs immédiats des interventions de TCOR ou des projets constituant le programme d'urgence;
- Activités du programme (planification et liens établis entre les différentes activités constituant le programme d'urgence;
- Quantification des investissements;
- Quantification des résultats;
- Identification des groupes bénéficiaires et des besoins couverts par le programme d'urgence;
- Modalités institutionnelles locales et nationales de mises en œuvre du programme/projet;
- Contraintes et risques locaux escomptés;
- Coordination avec les partenaires;
- Contribution potentielle à la réhabilitation du secteur agricole et durabilité[e escomptée];
- Réalisme de la durée d'intervention initialement prévue;
- Ponctualité de(s) l'intervention(s) par rapport aux objectifs du programme.

B. Mise en œuvre et résultats relatifs à l'ensemble du programme d'urgence

La portée de l'évaluation devrait inclure les aspects suivants:

- Evaluations de l'efficacité des projets/du programme d'urgence en vue de réaliser les objectifs immédiats et de la mesure dans laquelle cela a renforcé les capacités techniques et de production des bénéficiaires directs mais aussi les capacités institutionnelles du Gouvernement hôte et des autres organisations concernées;
- Identification des facteurs qui ont facilité ou compliqué l'accomplissement des résultats escomptés, évaluation de leur effet (attendu ou non) et de leur impact sur les bénéficiaires directs et sur les groupes bénéficiaires;
- Pertinence du programme de secours et de réhabilitation précoce de la FAO par rapport aux objectifs de réhabilitation complète et de développement durable;
- Clarté et réalisme des objectifs immédiats des programmes, y compris la définition des cibles, l'identification des bénéficiaires et perspective de rétablissement incluant des aspects tels que la durabilité potentielle;

L'évaluation des résultats du programme devrait inclure:

- Une analyse de l'impact de l'opération sur les différents groupes de la population affectée, une étude de la mesure dans laquelle l'aide d'urgence a limité la vulnérabilité et/ou a influencé la capacité du groupe cible à faire face à une situation aiguë d'urgence. Engin dans quelle mesure de renforcement des capacités des bénéficiaires a été favorisée par le projet;
- Une analyse des différents mécanismes de mise en œuvre et de la capacité des partenaires utilisés à fournir l'assistance requise;
- Une analyse de la durabilité escomptée et de l'effet "catalyseur de développement" de l'opération y compris l'impact sur le secteur agricole et d'une manière générale, l'impact socio-économique;
- Une analyse de l'adaptabilité des opérations d'urgence de la FAO par rapport aux cas spécifiques du Burundi et du Rwanda.

C. Conception des projets

Pour tous les projets qui doivent être examinés dans le détail par la mission et dans la mesure des données disponibles, la revue devrait examiner la qualité, clarté et adéquation de la conception du projet y compris:

- Clarté et relations logiques entre investissements (humains, matériels, ...), activités, résultats et progrès vers la réalisation des objectifs (qualitatifs, quantitatifs et délais);
- Clarté et réalisme de la définition des obligations préalables et des prérequis;
- Clarté et réalisme de la définition des relations avec les autres institutions et du cadre institutionnel pour la gestion de la mise en œuvre et du plan de travail;
- Efficacité financière escomptée de la conception du projet.

D. Mise en œuvre des projets

Pour tous les projets qui doivent être examinés dans le détail, les aspects devant être passés en revue couvrent tant le processus que le contexte des opérations de mise en œuvre. Les points suivants seront considérés:

- Efficacité et adéquation de la mise en œuvre du projet incluant: disponibilité des fonds par rapport au budget; qualité et ponctualité de la livraison des intrants; efficacité de la gestion des activités; difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre; valeur du suivi et des rapports produits; qualité de l'appui fourni par la contrepartie nationale; nature qualitative et quantitative de l'appui administratif et technique fourni par la FAO;
- Les résultats du projet, y compris une évaluation complète et systématique des résultats accomplis au jour de l'évaluation (résultats obtenus par rapport au plan de travail initial);
- Les possibilités pour les bénéficiaires et les institutions hôtes de pérenniser les résultats obtenus par le projet après sa clôture;
- L'efficacité financière du projet.

4. COMPOSITION DE LA MISSION

La mission sera composée de trois personnes: une personne désignée par la FAO, une autre par le Gouvernement belge, et une troisième respectivement désignée par le Gouvernement burundais pour l'évaluation des projets au Burundi et par le Gouvernement rwandais pour l'évaluation des projets au Rwanda.

Les membres de la mission doivent être indépendants et ne doivent pas, dès lors, avoir été impliqués directement dans les activités des projets. Ils doivent de préférence avoir une expérience en évaluation.

5. CONSULTATIONS

La mission entretiendra des liens privilégiés avec les représentants du gouvernement donateur, de la FAO, des Ministères concernés ainsi qu'avec le personnel national et international des projets évalués. La mission peut également discuter avec les autorités concernées tous les autres aspects correspondant à ses termes de mandat. elle ne pourra en aucun cas prendre des engagements au nom du Gouvernement, du donateur ou encore de la FAO

6. RAPPORT D'EVALUATION

La mission soumettra son rapport à la FAO après son debriefing mais avant son départ de Rome. Le rapport suivra le schéma classique des rapports d'évaluation et, en particulier, sera conforme aux

indications reprises sous la section No. 3 des présents termes de mandat. La mission est totalement responsable de son rapport lequel est indépendant et ne doit pas nécessairement refléter les vues des Gouvernements du Donateur ou de la FAO. Le rapport sera rédigé si possible dans le pays visité et ses recommandations seront discutées avec toutes les parties concernées avec à l'esprit la recherche d'un consensus.

La mission complétera également les "Questionnaires d'évaluation de projet" de la FAO.

Le Chef de mission est responsable de la finalisation du rapport qui sera soumis à la FAO au maximum deux semaines après la fin de la mission. La FAO soumettra le rapport aux Gouvernements et au Donateur avec ses commentaires.