

Influencer les processus de politiques

Leçons tirées de l'expérience



Influencer les processus de politiques

Leçons tirées de l'expérience

par

Materne Maetz

Division de l'assistance aux politiques et de la mobilisation des ressources

Jean Balié

Division de l'économie du développement agricole

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

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

ISBN 978-92-5-205984-4

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée. Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur. Les demandes d'autorisation devront être adressées au:

Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière
de publications électroniques

Division de la communication, FAO

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie

ou, par courrier électronique, à:

copyright@fao.org

AVANT PROPOS

La vigueur du secteur rural a été une source majeure de croissance dans la plupart des pays en développement et l'expérience démontre que les politiques constituent un ingrédient crucial pour l'émergence d'un secteur rural dynamique. Les différents scénarios de développement rural et agricole sont dans la plupart des cas le résultat de différence d'ordre institutionnel entre les pays. Ceci est particulièrement vrai dans le cas de leurs systèmes politiques et tout spécialement de la façon de laquelle sont organisés le processus de politique et ses formes d'appropriation, ainsi que le degré et l'étendue de la participation des parties prenantes. Cette publication analyse les forces et les faiblesses de la manière dont l'assistance dans le domaine des politiques a été fournie aux pays en développement par les agences multilatérales et bilatérales de développement. Ce livre tire aussi des enseignements quant aux bonnes pratiques qui peuvent contribuer à améliorer l'assistance en matière de politiques.

La situation actuelle de flambée des prix des produits alimentaires exige de raviver l'attention portée à l'agriculture et aux secteurs et activités liés à l'alimentation. Au-delà de l'appui d'urgence qui doit être apporté immédiatement aux populations les plus touchées, que ce soit des pauvres urbains ou de petits producteurs agricoles, il s'agit de reconsidérer le cadre des politiques agricoles et de développement rural de façon à attirer davantage d'investissement en vue d'un accroissement durable de la production alimentaire dans le moyen et long terme qui puisse améliorer les conditions de vie des groupes de populations les plus pauvres. Comment appuyer des processus de politiques accélérés qui faciliteront l'adaptation de l'agriculture et l'économie des zones rurales aux nouvelles conditions auxquelles nous faisons face, à savoir des prix des produits alimentaires et de l'énergie plus élevés, voilà le défi qui est devenu notre priorité à tous.

Puisque traditionnellement on s'est surtout penché sur la question de savoir «quels sont les meilleurs conseils à donner aux pays», il s'avère que l'on ne trouve que peu d'expérience consolidée dans la littérature sur « comment influencer des processus de politiques de façon plus effective ». De ce fait, les experts en politiques dépendent surtout de leur expérience individuelle au moment de décider comment organiser au mieux leur travail de conseil.

Ce document s'appuie sur une revue de l'expérience et des connaissances conduite dans le cadre du Programme de partenariat entre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et les Pays-Bas (PPFP) avec l'objectif d'identifier et de promouvoir de bonnes pratiques dans le domaine de l'assistance aux politiques.

Pour des agences comme la FAO, qui sont des organisations de connaissances dont la richesse réside dans l'expertise de leur personnel et qui ont peu de ressources pour agir directement au niveau du terrain, l'assistance dans le domaine des politiques est une activité centrale. C'est l'un des appuis les plus demandés par les Etats membres de la FAO. En tant que point d'entrée stratégique pour influencer la façon dont les gouvernements utilisent leurs ressources propres et celles qu'ils obtiennent de leurs partenaires, l'assistance aux politiques est un aspect essentiel du travail que la FAO a entrepris pour réaliser les objectifs qui lui ont été assignés au moment de sa création il y a plus de 60 ans: relever les niveaux de nutrition, augmenter la productivité agricole, améliorer la vie des populations rurales et contribuer à la croissance de l'économie mondiale. L'efficacité de son assistance dans le domaine des politiques est par conséquent d'une importance capitale pour la FAO. C'est là la raison principale pour laquelle cette étude a été menée.

En essayant d'établir de bonnes pratiques, cette publication ne s'est pas limitée à analyser l'expérience de la FAO et celle d'autres agences travaillant dans le domaine de l'agriculture et du développement rural. L'équipe en charge de cette étude a aussi mené des consultations avec des intervenants travaillant dans d'autres secteurs, ce qui lui a permis de produire des conclusions qui pourront être utiles à un grand nombre d'agences travaillant dans le domaine de l'assistance aux politiques.

Nous avons l'espoir que ce livre fera une contribution significative à l'émergence d'une approche et d'une gestion améliorées de l'assistance aux politiques à tous les niveaux: international (cadres réglementaires, accords et conventions internationales), régional (politiques concertées ou communes) et national (stratégies et politiques appropriées qui se traduisent également au niveau local).

José M. Sumpsi
Sous-Directeur général
Département de la coopération technique

REMERCIEMENTS

Cette publication n'aurait pas vu le jour sans le Programme de Partenariat entre la FAO et les Pays-Bas (PPFP). Les auteurs voudraient exprimer ici leur gratitude envers le gouvernement des Pays-Bas et l'Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) qui, en établissant leur partenariat, ont permis aux auteurs d'entreprendre ce travail d'apprentissage en vue de tirer des enseignements dans le domaine de l'assistance en matière de politiques, jetant ainsi les bases de ce livre.

Les auteurs sont redevables à un groupe de personnes dont chacune et chacun ont eu un rôle important pour assembler la documentation qui a été utilisée dans cette publication, tout en travaillant en équipe:

- Huyen Tran et Mariana Aguirre, qui ont participé à ce projet dès son début, la première produisant une revue exhaustive de la littérature sur l'assistance aux politiques et les processus de politiques et la deuxième, en collaboration avec Jean Balié, concevant le cadre analytique pour les études de cas pays. Mariana a également fort courageusement analysé des milliers de projets de la FAO pour identifier ceux qui avaient une forte composante de politiques, puis regroupé les informations requises pour les classer en catégories.
- Les onze consultants qui ont produit les études de cas pays qui constitue la base principale de la synthèse finale: Afrique du Sud par Colin McCarthy, Angola et Burundi par Frédéric Dévé, Argentine par George Kerrigan, Bangladesh par Kok Chew Lai, Cambodge par Lokendra Poudyal, Libye par Mouldi Zouaoui, Maroc par Brahim Amouri, Pologne par Jurek Michalek, Sainte Lucie par Yves Renard, Serbie par Tanya Alfredson et Sierra Leone par Fatoumata Jawara.
- Alejandra Gonzales, elle aussi une consultante, a enquêté auprès de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international, de l'UNICEF, de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et de l'Agence des Etats Unis pour le développement international (USAID) et nous a donné des conseils judicieux à des moments critiques de notre travail.
- Guenther Hemmrich et Georg Bokeloh, les deux facilitateurs dont le rôle comme dans tout processus fut absolument fondamental pour atteindre les résultats attendus des deux ateliers qui ont rassemblé l'équipe en août 2006 – en vue du développement du cadre analytique pour les études de cas – puis en avril 2007 – pour valider la synthèse.

Les auteurs souhaitent également remercier chaudement Mafa E. Chipeta, Coumba Dieng, Masa Kato et Kostas G. Stamoulis qui ont relus la première mouture de ce document et nous ont donné des commentaires utiles et d'excellentes suggestions en vue de son amélioration. Coumba a également joué un rôle central pour l'organisation des deux ateliers. Des remerciements tout particuliers sont dus à Jacques Vercueil qui, en plus de son soutien indéfectible, a contribué de façon essentielle à l'articulation de l'approche utilisée pour l'étude et la conception de la méthode très élaborée de sélection des études de cas parmi les centaines de projets d'assistance aux politiques de la FAO.

Des remerciements sincères vont également à d'innombrables collègues de la FAO, qui ont contribué à ce travail par leur participation à des discussions, la facilitation et d'autres soutiens, ainsi qu'à tous ceux, hors de la FAO, qui ont été rencontrés pendant notre enquête.

Enfin nous aimerions remercier Orietta Paci et Paola Landolfi pour leur aide continue en vue de la publication de ce document ainsi que pour leur appui logistique et administratif.

Les auteurs

TABLE DES MATIÈRES

AVANT PROPOS	iii
REMERCIEMENTS	v
RÉSUMÉ	ix
LISTE DES ACRONYMES	xii
1 CONTEXTE ET OBJECTIF	1
2 PRINCIPALES DÉFINITIONS	3
3 MÉTHODE D'ANALYSE	6
3.1 Enquête auprès d'agences	6
3.2 Etudes de cas	7
4 MODALITÉS DE L'ASSISTANCE AUX POLITIQUES	11
4.1 Assistance aux politiques au niveau global et régional	11
4.1.1 L'influence de la recherche	12
4.1.2 Autres moyens pour influencer les politiques au niveau global et régional	13
4.2 L'assistance aux politiques au niveau national	14
4.3 Modalités pour influencer les politiques au niveau national	15
4.4 Tendances futures de l'assistance aux politiques	17
4.5 Conclusions et leçons sur les modalités	18
5 PRINCIPAUX RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS	19
5.1 Contexte global, régional et national	19
5.1.1 Le contexte international comme élément moteur du changement des politiques	19
5.1.2 Contexte national: un théâtre d'opérations complexe	21
5.2 Processus d'assistance aux politiques	38
5.2.1 Etablir une relation stable et de confiance	38
5.2.2 La communication est capitale	40
5.2.3 Investir dans la connaissance et l'analyse du contexte, le diagnostic et la phase post projet	41
5.2.4 Faciliter les interactions participatives	42
5.2.5 Ciblage des principales parties prenantes	44
5.2.6 Favoriser l'appropriation	47
5.2.7 Diligence et durée sont importantes	48
5.2.8 Le renforcement des capacités est un élément central de l'assistance aux politiques ..	49
5.2.9 Implications	50
5.3 Expertise	52
5.3.1 Une équipe pluridisciplinaire avec des compétences techniques et «douces»	52
5.3.2 Mobiliser une capacité technique de haut niveau	53
5.3.3 Renforcer la crédibilité et la réputation	54
5.3.4 Implications	55
5.4 Administration et coordination	56
5.4.1 Une bonne formulation	56
5.4.2 Mise en œuvre des interventions d'assistance aux politiques	59
5.4.3 Organisation interne de l'agence fournissant des services d'assistance aux politiques	60
6 CONCLUSIONS	62
RÉFÉRENCES	64
BIBLIOGRAPHIE	65
Annexe I	Afrique du Sud: formulation d'un programme intégré de nutrition et de sécurité alimentaire
	66
Annexe II	Angola: Appui au programme de gestion décentralisée des terres
	69
Annexe III	Argentine - Renforcement du comité national Codex
	74
Annexe IV	Bangladesh: développement d'un plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique agricole nationale
	78
Annexe V	Burundi: définition d'une politique de crédit rural
	84

Annexe VI	Cambodge: Renforcement des organisations professionnelles agricoles et des institutions de développement rural locales/Evaluation et localisation des objectifs du Millénaire pour le développement sur la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim.....	88
Annexe VII	Libye: Assistance préparatoire au programme national de semences.....	92
Annexe VIII	Maroc: Appui au Conseil général du développement agricole	96
Annexe IX	Pologne: Analyse du secteur de l'huile de colza polonais.....	99
Annexe X	Sainte-Lucie: Assistance à la législation nationale de pêches	104
Annexe XI	Serbie: Développement institutionnel et renforcement des capacités du programme national des forêts de Serbie.....	108
Annexe XII	Sierra Leone: Revue et stratégie de développement du secteur agricole.....	113
Annexe XIII	Améliorer l'efficacité de l'assistance aux politiques: Cadre analytique des études de cas de pays.....	117

Liste de diagrammes, encadrés et tableaux

Diagramme 1:	Le contexte national.....	22
Diagramme 2:	Principaux facteurs déterminant le climat politique et créant des fenêtres d'opportunité	23
Tableau 1:	Aperçu des études de cas	8
Tableau 2:	Critères de conformité	54
Encadré 1:	Schéma du processus de politiques	4
Encadré 2:	L'UNICEF et la sensibilisation	14
Encadré 3:	Projets pilotes basés sur l'expérience de terrain	16
Encadré 4:	Le DIE (Institut allemand des politiques de développement)et sa façon d'influencer les politiques	17
Encadré 5:	Implications pour les agences menant des activités d'assistance aux politiques	18
Encadré 6:	Assistance aux politiques dans le secteur des pêches aux Caraïbes.....	19
Encadré 7:	L'influence des accords internationaux sur les politiques	20
Encadré 8:	Fenêtres d'opportunité.....	22
Encadré 9:	Comprendre la position des parties prenantes.....	26
Encadré 10:	Mise en œuvre de recommandations dans des domaines non prioritaires.....	27
Encadré 11:	Capacité pour la mise en œuvre de politiques (Bangladesh).....	35
Encadré 12:	Types de contextes nationaux	36
Encadré 13:	Rôle des institutions.....	45
Encadré 14:	Le rôle du champion	46
Encadré 15:	Coopération étroite pour l'appropriation du programme au Maroc.....	47
Encadré 16:	Habilitation des producteurs à travers l'assistance aux politiques: l'expérience de l'USAID	49
Encadré 17:	Composition de l'équipe au Bangladesh	52
Encadré 18:	Moteurs du changement.....	53
Encadré 19:	Techniques de négociation.....	53
Encadré 20:	Programme de Partenariat FAO Pays-Bas (PPFP).....	57
Encadré 21:	Evaluation et contrôle de qualité à la Banque mondiale	58

RÉSUMÉ

Il existe un important corpus de littérature développée au sein de la FAO et d'autres institutions portant sur les outils et approches analytiques pouvant être utilisés pour la formulation de politiques agricoles, de sécurité alimentaire et de développement rural. La littérature disponible sur les bonnes pratiques d'assistance aux politiques et sur la manière d'influencer efficacement les processus nationaux de politiques est, au contraire, insuffisante pour fournir une orientation appropriée aux personnes dont le travail est d'aider les pays à définir leurs politiques et qui veulent s'assurer que leurs conseils ont des chances d'être suivis par les gouvernements. Le plus souvent les experts ont uniquement recours à leur expérience individuelle dans ce domaine et se concentrent davantage sur l'aspect technique de leur travail. Ainsi, une grande proportion des recommandations de l'assistance aux politiques ne se traduit pas en changements de politiques ou en modifications des programmes de développement. Les conseils fournis restent souvent enfouis dans des rapports qui ne sont lus que par un petit nombre de personnes.

Afin de répondre à ces lacunes, les auteurs ont mené, dans le cadre du Programme de Partenariat FAO Pays-Bas (PPFP), un exercice majeur de capitalisation sur les leçons tirées de l'expérience afin d'identifier les facteurs de réussite et d'échec des projets d'assistance en matière de politiques. L'objectif est de tirer des leçons qui soient applicables dans la plupart des contextes ainsi que de définir des bonnes pratiques en vue d'améliorer l'efficacité de l'assistance aux politiques. Cette étude se centre sur l'assistance au niveau national. L'assistance au niveau régional ou global est évoquée brièvement dans la mesure où elle contribue aux processus nationaux.

Cette étude repose sur l'examen de la littérature existante, l'analyse en profondeur de 12 projets d'assistance aux politiques de la FAO et sur la consultation de 25 agences réalisant des activités d'assistance en matière de politiques.

Il existe une vaste gamme de modalités pour mener des activités d'assistance aux politiques et la plupart des projets d'assistance aux politiques en utilise une combinaison. L'efficacité de l'assistance repose en grande partie sur la façon de laquelle cette combinaison est utilisée pour influencer les processus nationaux de politiques et la mesure dans laquelle l'expertise adéquate a pu être mobilisée.

Il est essentiel de conduire une bonne analyse du contexte national dans lequel l'assistance est apportée. Ce contexte est déterminé par: (i) la nature du climat politique; (ii) la volonté politique et l'engagement vis-à-vis du changement; (iii) les opinions et les intérêts divergents des diverses parties prenantes, y compris de la communauté des partenaires au développement; et (iv) la capacité nationale à organiser un débat sur les politiques et à traduire ses résultats en actions. L'évaluation de ce contexte devrait être idéalement réalisée de manière continue par l'agence ou le groupe d'agences en charge de l'assistance aux politiques. Elle permet d'obtenir un diagnostic et l'analyse du contexte national (*policy intelligence*) à partir desquels il sera possible d'identifier les fenêtres d'opportunités pour changer les politiques (*policy windows*) et sur la base desquels il sera possible de concevoir un processus stratégique d'assistance aux politiques qui soit efficace.

Parce que les politiques résultent d'un continuum entre la formulation, la mise en œuvre, l'évaluation et l'adaptation, il est fondamental que le processus d'assistance aux politiques se déroule selon un dessein stratégique et prenne en compte les facteurs humains (communication, participation, appropriation, programmation dans le temps et renforcement des capacités). L'assistance en matière de politiques ne peut se limiter à des contributions techniques ou analytiques au processus national, mais doit être conçue de façon à influencer le déroulement même de ce processus.

La volonté de changer les politiques est une condition *sine qua non* pour que l'assistance en matière de politiques soit efficace. Dans de nombreux cas, cette volonté doit être créée. Il s'agit là de situations difficiles où l'agence et le gouvernement ne sont pas d'accord et où des efforts continus sont nécessaires pour négocier et persuader le gouvernement de modifier son point de vue afin de pouvoir développer conjointement les politiques ou les modifier en vue de les rendre plus efficaces (FAO 2001). L'identification des moteurs de changement, des méthodes de direction et des moyens

de renforcement des capacités tant du gouvernement que des parties prenantes, peut faciliter la création d'une coalition en faveur du changement.

Une des principales leçons tirée de cette étude est que pour influencer de façon effective un processus de politiques, l'accent ne doit pas simplement être mis sur la mobilisation de compétences techniques ou analytiques (économie, agronomie, foresterie, commerce international, développement rural, etc.) mais qu'il faut également mobiliser des compétences «douces» permettant d'appréhender le contexte sociopolitique et d'influencer des processus de politique complexes nécessitant la négociation, la facilitation, la recherche de consensus et la résolution de conflits. La facilitation demande de la neutralité lorsque les conditions sont favorables au changement. Lorsque le contexte est moins propice, plaidoyers et création de coalitions peuvent être nécessaires. Les parties prenantes disposant d'un pouvoir de blocage doivent être identifiées et intégrées au processus. Le renforcement des capacités ne devrait pas uniquement se limiter aux domaines techniques et analytiques, mais aussi porter sur les compétences «douces» requises pour formuler et mettre en œuvre le processus de politique, notamment en matière de négociation.

Pour qu'elle soit efficace, l'assistance aux politiques doit être fondée sur une forte crédibilité, une solide base conceptuelle, des modèles et une expérience positive de mise en œuvre pouvant servir d'exemple. Elle doit reposer sur la confiance qui ne peut résulter que d'une longue relation stable, une bonne réputation basée sur des succès passés tangibles et crédibles. Une présence institutionnelle continue dans le pays peut également aider, ainsi qu'une bonne communication avec les parties prenantes nationales durant le processus d'assistance aux politiques. Le renforcement des capacités joue un rôle important dans la mesure où il contribue à créer la confiance, aide à une bonne appropriation du résultat du processus d'assistance aux politiques et offre un bon environnement pour discuter de questions qui sont trop sensibles pour être évoquées dans un cadre plus formel.

Une assistance aux politiques efficace requiert aussi que l'on travaille avec une bonne contrepartie, qui ait une forte responsabilité, de la crédibilité et de l'autorité. Il est également essentiel d'identifier un ou plusieurs champions nationaux ayant l'expertise, l'autorité, le savoir-faire politique et la ténacité nécessaire. Il faut enfin prendre garde à ce que les recommandations faites n'aillent pas dans le sens de l'intérêt de la contrepartie ou du champion, mais plutôt de celui du pays dans son ensemble.

L'expertise mobilisée pour l'assistance en matière de politiques doit être pluridisciplinaire et associer de solides savoir-faire techniques et analytiques (par exemple économie, agriculture, sylviculture, commerce, développement rural, etc.) avec des compétences «douces» requises pour le travail d'assistance aux politiques. Des experts avec des connaissances en sociologie et en sciences politiques devraient compléter l'équipe d'économistes, d'agronomes ou de diplomates qui composent traditionnellement le personnel d'agences telles que la FAO, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire International qui donnent une aide dans le domaine des politiques. De plus, l'équipe devrait comprendre des experts nationaux, régionaux et internationaux. Lorsqu'on compte sur une expertise analytique et technique de haut niveau et disposant d'une grande expérience, ceci donne davantage de force et de crédibilité aux recommandations fournies. Cependant les experts de haut niveau peuvent parfois avoir trop confiance en eux-mêmes et en raison de cela menacer le processus de politique.

Les programmes d'assistance aux politiques doivent être gérés d'une manière souple afin de s'adapter aux changements des conditions, des priorités et des besoins nationaux. Les procédures administratives et financières doivent laisser la place à l'initiative et permettre une réaction rapide aux demandes d'assistance, comprendre des mécanismes rapides de recrutement, laisser de la souplesse dans les budgets, la durée du programme et le plan de travail tout en sauvegardant l'utilisation adéquate des ressources. Ceci peut être mieux réalisé en plaçant la gestion des programmes d'assistance aux politiques au niveau national.

Les leçons présentées dans cette étude concernent un domaine complexe, difficile et stimulant – le changement des politiques publiques – qui demande une interaction entre des parties prenantes ayant des profils, cultures, visions et intérêts différents. L'étude montre que le processus, l'expertise et leur gestion à la fois efficace et créative, sont des facteurs essentiels pour que l'assistance

en matière de politiques soit efficace. Elle démontre que les agences bilatérales et internationales doivent porter un regard nouveau sur l'assistance aux politiques: il s'agit d'un domaine où les compétences techniques et analytiques sont nécessaires mais pas suffisantes car elles doivent être accompagnées et parfois précédées, par des compétences «douces» telles que la facilitation et la négociation.

La question qui reste en suspens est de savoir si l'adoption des bonnes pratiques identifiées dans cette étude sera suffisante. Ceci doit être vérifié par la pratique et l'étude fait plusieurs propositions dans cette direction.

LISTE DES ACRONYMES

ASARECA	Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique orientale et centrale
BaFD	Banque africaine de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CE	Commission européenne
CGDA	Conseil général du développement agricole (Maroc)
CIDA/ACDI	Agence canadienne de développement international
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
CIRAD	Centre international pour le développement agricole (France)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COPACO	Commission des pêches pour l'Atlantique Centre Ouest
DANIDA	Agence danoise de développement international
DCD/OCDE	Direction de la coopération au développement de l'Organisation de coopération et développement économiques
DFID	Département du développement international (Royaume Uni)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Allemagne)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EASYPol	Ressources en ligne pour l'élaboration des politiques http://www.fao.org/tc/easypol/output/ , FAO
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international pour le développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques (France)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Allemagne)
IERD	Institut éthiopien de recherche en développement
IFI	Institutions financières internationales
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
MCC	Millennium Challenge Corporation (EU)
MINUA	Ministère des affaires environnementales et urbaines (Angola)
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et développement économiques
ODI	Institut du développement outre-mer (Royaume Uni)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OPM	Oxford Policy Management
OSC	Organisation de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PAN	Politique agricole nationale (Bangladesh)
PCT	Programme de coopération technique (FAO)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPFP	Programme de partenariat FAO Pays-Bas
PROAGRI	Programme sur le secteur agricole (Mozambique)
RSA	Revue du secteur agricole (Sierra Leone)
SCA	Agence de certification des semences (Bangladesh)
SPS	Accord sanitaire et phytosanitaire (OMC)
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
TIRPAA	Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture
UE	Union européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international

1

CONTEXTE ET OBJECTIF

L'assistance en matière de politiques dans le domaine de l'agriculture et du développement rural est un élément essentiel du mandat de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Au cours des ans, un important corpus de littérature a été développé au sein de la FAO et d'autres institutions qui porte sur les outils et approches analytiques pouvant être utilisés pour la formulation de politiques agricoles, de sécurité alimentaire et de développement rural. Par exemple, les trois agences des Nations Unies basées à Rome – la FAO, le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et le Programme alimentaire mondial (PAM) – et leurs membres, ont décidé d'adopter une approche sur deux fronts pour faire face au problème de l'insécurité alimentaire par des politiques, programmes et projets promouvant de manière simultanée une croissance agricole et un développement rurale durables et élargis et des programmes ciblés qui assurent que les personnes souffrant de la faim et n'ayant ni la capacité de produire leur propres aliments ni les moyens d'acheter ces derniers, aient accès à la nourriture.

La littérature disponible sur les meilleures pratiques d'assistance aux politiques et sur la manière d'influencer efficacement les processus nationaux de politiques, est au contraire insuffisante pour fournir une orientation appropriée aux personnes dont le travail est d'aider les pays à définir les politiques et qui veulent s'assurer que leurs conseils aient des chances d'être adoptés par les gouvernements. Le plus souvent, les experts ont uniquement recours à leur expérience individuelle pour influencer le processus de formulation et de mise en œuvre de politiques. Beaucoup d'entre eux considèrent que leur travail est par essence de nature analytique et technique. Ils se concentrent sur cet aspect de leur travail mais ne prêtent pas suffisamment attention au processus permettant à cet apport technique d'influencer les politiques nationales. Ainsi, une grande proportion des recommandations de l'assistance aux politiques ne se traduit pas en changements de politiques ou en modifications des programmes de développement et les conseils donnés restent souvent enfouis dans des rapports qui ne sont lus que par un nombre réduit de personnes.

Face à cette situation, la FAO a mené un important exercice de capitalisation des leçons apprises afin de créer une base de connaissances qui puisse être utilisée pour améliorer l'efficacité des activités d'assistance en matière de politiques. L'objectif en était d'identifier les facteurs de réussite et d'échec d'activités d'assistance aux politiques. Ce travail a comporté une analyse des expériences et une consultation d'autres agences menant des activités d'assistance aux politiques, en vue de tirer des leçons applicables et d'identifier des bonnes pratiques pouvant améliorer l'assistance aux politiques. Cet exercice a mis l'accent sur l'assistance au niveau national et sur les facteurs autres que ceux liés à la qualité technique de l'assistance donnée. Il ne s'agit pas de minimiser l'importance du contenu technique du conseil en politiques qui reste un ingrédient essentiel d'une bonne assistance en matière de politiques. L'assistance au niveau régional ou global n'est évoquée brièvement que dans la mesure où elle contribue aux processus nationaux.

Cette étude a été réalisée dans le cadre du groupe interdépartemental sur l'analyse des politiques de la FAO (*Policy Analysis Cluster*) – qui rassemble les unités de la FAO travaillant dans le domaine de l'assistance aux politiques – et du Programme de partenariat FAO-Pays-Bas (PPFP) qui apporte un appui et des conseils en matière de politiques à 16 pays membres de la FAO dans le domaine de la sécurité alimentaire, des forêts et de la biodiversité agricole. Ce programme, de nature très innovante, a été conçu en réponse aux recommandations faites par l'évaluation de l'assistance aux politiques de la FAO aux pays membres réalisée en 2001. Il envisage l'échange des enseignements tirés des différents programmes de la FAO et par les autres partenaires et l'identification des principaux facteurs de réussite des activités d'assistance en matière de politiques.

Au cours des consultations qui ont eu lieu dans le cadre de cette étude, il est apparu que le sujet traité attirait un intérêt considérable de la part des personnes et institutions engagées dans des activités

d'assistance aux politiques. Plusieurs autres agences avaient démarré ou pensaient réaliser des exercices semblables. L'on peut souhaiter que les résultats de ce travail seront également utiles en dehors de la FAO et qu'il servira de point de départ pour une collaboration plus étroite dans ce domaine.

Cette publication a pour ambition de réaliser une synthèse de toute l'information rassemblée par l'étude. Elle tente de déterminer les facteurs de réussite et d'échec des activités d'assistance en matière de politiques, d'identifier de bonnes et mauvaises pratiques - ce qu'il faut faire et ne pas faire - et d'établir une base d'un éventuel guide pour l'assistance en matière de politiques. L'analyse réalisée est davantage qualitative que quantitative, bien qu'elle prenne en compte la fréquence du contenu des réponses des personnes interrogées et des études de cas analysées. Le document reflète l'expérience de ses auteurs en tant qu'acteurs non neutres pleinement engagés dans des activités d'assistance aux politiques. C'est leur espoir qu'il s'agit là d'un premier pas, que la réflexion engagée se poursuivra et que les leçons apprises serviront à tous ceux travaillant dans l'assistance aux politiques, pour améliorer l'efficacité de cette fonction importante.

L'étude commence par fournir quelques définitions essentielles. Elle poursuit en présentant brièvement la méthode suivie par l'étude et passe en revue différentes modalités d'assistance en matière de politiques. Elle propose ensuite une synthèse des résultats et tire des leçons dans quatre domaines clés: (i) contexte national, régional et global de l'assistance aux politiques; (ii) processus d'assistance aux politiques; (iii) expertise; et (iv) gestion et coordination des activités d'assistance aux politiques. Cette publication analyse également, dans sa première partie les implications des leçons tirées pour les agences et les experts travaillant dans le domaine de l'assistance en matière de politiques et ébauche les différentes façons de poursuivre le travail réalisé dans cette étude. La deuxième partie présente les études de cas qui ont contribué au travail de consolidation et de synthèse. La troisième partie est constituée par le cadre analytique utilisé pour mener les études de cas.

2

PRINCIPALES DÉFINITIONS

Cette section présente la définition de quelques concepts clés utilisés dans cette publication.

Politique

Une **politique** est un plan d'action guidant des décisions en fonction d'un ensemble de préférences et de choix. Ce terme peut s'appliquer aux gouvernements, aux organisations du secteur privé, ou à des individus.

Une politique comprend deux éléments principaux:

- L'objectif de la politique.
- Un ou plusieurs instruments de politique utilisés en vue d'atteindre l'objectif et produire les résultats spécifiques attendus.

Les instruments de politique publique peuvent être de deux types principaux:

- Les actions prises par l'état qui agissent sur les règles régissant l'économie dans son ensemble (politique macro-économique) ou un secteur économique spécifique (politique sectorielle). Ces règles agissent sur le comportement et les décisions des agents économiques et peuvent contribuer à la création de conditions favorables au développement (investissement, production, prestations de services, etc.). Ceci se traduit en général par la production de documents de politiques, de lois ou de réglementations.
- Les principes de base définissant l'action directe de l'état sur l'économie. Ceci inclut la spécification du rôle de l'état et des organismes et entreprises publics, semi-publics, mixtes et privées et les principes régissant leur fonctionnement (i.e. réglementations internes).

La mise en œuvre de la politique peut requérir des nouveaux textes législatifs et réglementations, ainsi que des programmes ou des investissements spécifiques.

Processus de politiques

Les politiques sont formulées à travers un **processus de politiques** qui nécessite l'engagement des parties prenantes et qui produit des politiques nouvelles ou modifiées dans un contexte institutionnel donné. Un élément important du processus est la façon dont les décisions de politiques sont prises. Le processus de politiques est principalement le résultat de forces nationales, alors que l'assistance aux politiques résulte surtout de forces externes.

Assistance aux politiques

L'**assistance aux politiques** est le processus par lequel une agence cherche à influencer une politique auprès des décideurs du gouvernement et d'autres parties prenantes. Ce processus peut se mettre en place en « réponse à la demande d'un gouvernement de conseil pour la prise de décisions de politiques » (Sandford, 1985), pour l'élaboration détaillée de décisions de politiques déjà prises ou pour atténuer les impacts négatifs de politiques qui ont déjà été adoptées de façon intuitive. Il peut également s'agir d'une initiative propre de l'agence lorsque son analyse de la situation du pays suggère le besoin d'un changement de politique.

L'assistance aux politiques comprend:

- Le dialogue politique menant à des recommandations qui déterminent la teneur des interventions de politique, suggèrent des changements de politiques, améliorent les modalités de mise en œuvre des politiques et de renforcement des moyens de suivi et d'évaluation des politiques

passés ou en cours. Ces recommandations peuvent porter sur des aspects institutionnels et organisationnels et sont fondées sur un diagnostic et une analyse des opportunités, des contraintes et des incohérences.

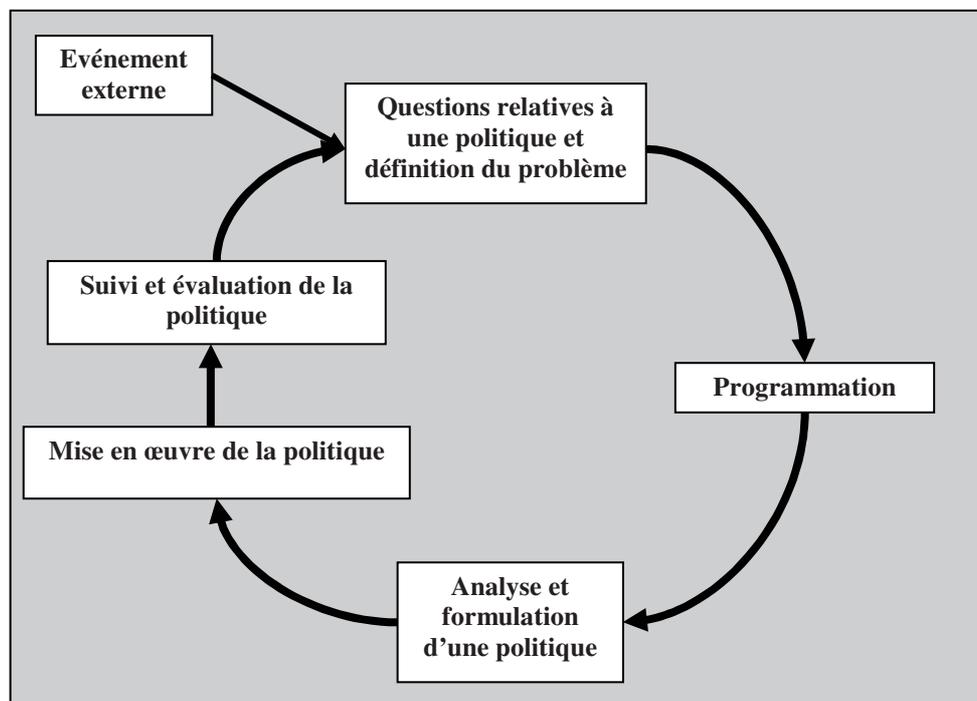
- Le soutien au processus de politiques.
- L'appui technique pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des modifications de politiques recommandées.
- Le renforcement des capacités nationales d'analyse, de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des politiques.

Le processus d'assistance aux politiques est la façon de laquelle les différents types d'activités d'assistance en matière de politiques et leurs résultats sont combinés, programmés dans le temps, gérés et coordonnés de façon à influencer la production de politiques et son processus.

Le cycle des politiques

Le **cycle des politiques** est un concept qui a été développé à partir de l'analyse des politiques. Il part de l'idée que, dans certaines circonstances, il est possible de faire une distinction entre les différentes phases du processus de décision de politiques (voir Encadré 1).

Encadré 1: Schéma du processus de politiques



L'efficacité de l'assistance aux politiques

L'assistance aux politiques est **efficace** si la recommandation faite est adoptée, c'est-à-dire si elle se traduit par des décisions de politiques qui sont mises en œuvre. Cette publication se concentre sur le processus à travers lequel les recommandations fournies ont une influence sur la politique résultante. Il ne porte pas sur le contenu des conseils ou sur leur utilité qui est présumée.

L'efficacité peut être évaluée par des indicateurs. Voici quatre indicateurs organisés en fonction d'une efficacité croissante:

1. L'assistance fournie a permis de mieux définir le problème de politique et ses dimensions (ceci inclut l'utilisation de méthodes et d'outils pour l'analyse de la politique).

2. Les recommandations résultant de l'assistance fournie ont été approuvées par le gouvernement et incluses dans les déclarations ou documents de politiques.
3. Un plan d'action a été développé afin de mettre en œuvre les recommandations et des instruments politiques ont été clairement définis.
4. Les recommandations de politique et les instruments correspondants ont été mis en œuvre (y compris les investissements et les changements institutionnels).

Du fait que la modification d'une politique n'est généralement ni immédiate ni directement attribuable à une seule cause, il n'est pas toujours facile de déterminer dans quelle mesure un conseil a été adopté ou non. Dans certains cas, la recommandation a été adoptée après qu'elle ait subi quelques modifications. Dans d'autres, seules certaines recommandations ont été adoptées parmi un ensemble constituant un paquet de recommandations. En outre, dans de nombreux cas, il est difficile d'évaluer, dans le cas où un changement politique a eu lieu, s'il peut être attribué à la recommandation faite ou si ce changement aurait eu lieu de toute manière. De nombreux acteurs participent au processus de décision et ils utilisent des informations provenant de diverses sources (Feldman 1989, Weiss 1977). Il est par conséquent « difficile de pouvoir attribuer le changement à une source en particulier puisque les divers acteurs, qui ont un niveau d'influence variable sur la décision, s'informent à partir d'une multitude de sources ». Ainsi, le renforcement des capacités est un élément important de l'assistance en matière de politiques et il est difficile de déterminer dans quelle mesure et par quels processus le renforcement des capacités influence les processus de politiques et leurs résultats.

L'efficacité ne peut pas être totalement séparée de l'efficience. Dans certains cas où l'assistance aux politiques a été concluante, le même résultat aurait pu être atteint de manière plus efficiente à un moindre coût.

Certains aspects de l'efficacité de l'assistance aux politiques sont davantage liés au contenu des recommandations faites ou aux connaissances communiquées. Il se peut qu'une recommandation ait été utilisée mais ne s'est pas avérée utile. Cette publication se limite à l'analyse de l'efficacité de l'assistance aux politiques pour influencer le processus de politiques et la modification des politiques.

Conclusions (d'une analyse)

Les **conclusions** d'une analyse sont des énoncés de fait ou de preuves relatives à certains aspects d'activités d'assistance aux politiques ou des opinions d'experts ou d'institutions.

Leçons

Les **leçons** sont des généralisations basées sur des conclusions issues d'analyse d'activités d'assistance aux politiques ou des opinions d'experts ou d'agences. Elles sont généralisées à partir de conclusions atteintes dans un contexte spécifique. Les leçons mettent souvent en lumière des forces et des faiblesses dans la préparation, la conception et la mise en œuvre de politiques, programmes ou projets ayant influencé leur performance, résultat et impact ». (Adapté de DAC/OCDE, 2002).

3

MÉTHODE D'ANALYSE

Cette étude a commencé par une revue de la littérature sur les processus de politiques et la façon de les influencer. Ensuite, des données ont été rassemblées lors d'une enquête auprès d'agences ayant des activités d'assistance en matière de politiques et sur la base d'une analyse approfondie d'études de cas de projets de la FAO.

3.1 Enquête auprès d'agences

Trois personnes, y compris les deux auteurs, ont enquêté auprès de 25 agences travaillant dans le domaine de l'agriculture, de la sécurité alimentaire, du développement rural et d'autres domaines desquels il était possible de tirer des leçons pertinentes.

Les agences consultées comprenaient:

- **Onze agences internationales:** la Banque mondiale, la Commission européenne (CE), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).
- **Neuf agences publiques ou parapubliques:** L'Agence canadienne de développement international (CIDA/ACDI), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), le Département du développement international (DFID), la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), la Banque allemande de développement et de construction (KfW), le Ministère des affaires étrangères français (MAE), le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche français (MAP) et l'Institut du développement outre-mer (ODI).
- **Cinq organisations non gouvernementales (ONG) ou sociétés de consultance:** FarmAfrica (RU), Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET - France), InterAction (EU), Oxfam (RU) et Oxford Policy Management (OPM).

Les questions posées étaient:

- Quel type d'assistance aux politiques votre agence fournit-elle? Typologie des modalités utilisées?
- Comment l'agence évalue-t-elle l'efficacité de ses activités d'assistance aux politiques?
- Quels sont, d'après l'agence, les facteurs qui déterminent la réussite ou l'échec de l'assistance en matière de politiques:
 - Ceux qui sont liés à l'environnement dans lequel l'assistance est fournie (facteurs exogènes).
 - Ceux qui sont dus aux modalités de la prestation d'assistance (facteurs endogènes).
- Quelles démarches l'agence a-t-elle mises en œuvre pour améliorer l'efficacité de son assistance en matière de politiques?
- L'agence a-t-elle un guide pour la mise en œuvre de ses activités d'assistance en matière de politiques?
- Quelles sont, d'après l'agence, les tendances de l'évolution future de l'assistance aux politiques dans son secteur?

3.2 Etudes de cas

Lors de la sélection des projets de la FAO devant faire l'objet d'une analyse en profondeur, l'objectif n'était pas de choisir des projets représentatifs mais de prendre des projets qui illustrent la diversité des activités d'assistance aux politiques de la FAO.

La sélection des projets sur l'assistance aux politiques de la FAO s'est faite sur plusieurs critères:

- Les projets conclus entre l'année 2000 et la fin de 2005 (environ 250 projets ont été sélectionnés à partir d'un total de plus de 5 000 projets se trouvant dans le Système d'information sur la gestion du Programme de terrain, FPMIS).
- La portée du projet (macroéconomique, large/sectorielle, sous sectorielle, institutionnelle ou politiques spécifiques).
- Sujets de politiques (politique agricole, développement rural, commerce, environnement, pêche, forêts, sécurité alimentaire, agro-industrie/transformation, réduction de la pauvreté).
- Présence ou non d'une composante de renforcement des capacités.
- Distribution régionale (Afrique, Amérique latine, Asie, Europe et Proche-Orient).
- Durée (moins de trois mois, de trois mois à 18 mois, plus de 18 mois).

Les projets ont été regroupés en fonction de ces critères et 12 projets ont été choisis comme projet type illustrant chacun des principaux groupes de projets. La sélection a également tenu compte du niveau d'efficacité de chaque projet, afin que les projets retenus aient des degrés d'efficacité différents.

Les caractéristiques des projets sélectionnés sont résumées dans le Tableau 1.

Afin d'assurer une approche commune aux 12 études de cas, l'équipe en charge de l'étude a développé un cadre analytique (en annexe) qui fut discuté et, amélioré par le groupe des consultants responsables de la préparation des études de cas lors d'un atelier de deux jours et demi qui s'est tenu à Rome du 9 au 11 août 2006. Le groupe a développé une méthode d'analyse commune et un format de rapport et de tableaux destinés à faciliter l'analyse et la synthèse des études.

Le cadre analytique propose également une approche par étapes pour la réalisation des études de cas, l'identification et l'analyse des conclusions et des leçons préliminaires. Un guide général pour les interviews fut aussi développé. L'idée était que tous les consultants suivent le même processus, tout en laissant quelque latitude pour s'adapter aux conditions locales.

La préparation des études de cas s'est déroulée en quatre phases principales.

PHASE 1: RECHERCHE PRELIMINAIRE ET ANALYSE

Cette phase a compris:

- L'identification des sources d'information.
- L'identification de toutes les recommandations formulées par le projet d'assistance aux politiques ainsi que des autres résultats du projet (par exemple des capacités renforcées).
- L'évaluation des recommandations sur la base de six critères de formulation:
 - Disponibilité de l'information et de personnes bien informées.
 - Clarté du quoi: la recommandation est suffisamment claire et ne demande pas d'autres explications.
 - Clarté du pourquoi: la recommandation répond au problème posé.
 - Clarté du comment: description du processus pour mettre en œuvre la recommandation.
 - Clarté du qui: informations sur les autorités responsables de la mise en œuvre de la recommandation.
 - Indépendance: est-ce que les recommandations sont indépendantes ou sont-elles liées les unes aux autres?
 - Degré d'originalité de la recommandation.

Tableau 1: Aperçu des études de cas

Pays	Etude de cas	Critère 1: région	Critère 2: durée (en mois)	Critère 3: portée du projet	Critère 4: sujet de la politique	Efficacité	Points essentiels
Afrique du Sud	Formulation d'un programme intégré de nutrition et de sécurité alimentaire	AF (Afrique)	10	Sectorielle	Sécurité alimentaire	Faible	L'intégration de programmes de sécurité alimentaire et de nutrition nécessite l'harmonisation et la coordination de trois niveaux gouvernementaux et de plusieurs institutions. Le projet n'a pas pu obtenir l'engagement et la contribution requis de la part des homologues nationaux.
Angola	Angola: Appui au programme décentralisé de gestion des terres	AF	7	Question spécifique: Propriété foncière	Politique agricole	Elevé	Promotion d'un processus participatif et décentralisé pour la création et régulation d'une nouvelle loi foncière après deux décennies de guerre civile.
Argentine	Renforcement du comité national CODEX	AL (Amérique latine)	32	Question spécifique: Codex Alimentarius	Commerce agricole	Faible	L'adoption officielle des réglementations du Codex pourrait se traduire par l'amélioration de la qualité des produits agricoles et faciliter l'intégration à d'autres organisations internationales telles que l'OMC et le MERCOSUR.
Bangladesh	Développement d'un plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique agricole nationale	AS (Asie)	32	Sectorielle	Politique agricole	Faible	Première tentative de la FAO pour aider à la consolidation des documents de politiques produits au cours des dernières décennies et portant sur l'agriculture et la réduction de la pauvreté, en un document exhaustif et autonome mettant un accent particulier sur le sous secteur des cultures végétales.
Burundi	Définition d'une politique de crédit rural	AF	8	Question spécifique: finance rurale	Politique agricole	Moyenne	Dans un contexte post-conflit et après l'éroulement général de la plupart des systèmes de crédit formels ou informels, la FAO a soutenu la formulation d'une politique de crédit rural de transition qui par la suite a été incluse dans une stratégie plus large sur la micro finance.
Cambodge	Evaluation et localisation des objectifs du Millénaire pour le développement sur la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim	AS	9	Institutionnelle	DSRP /sécurité alimentaire	Faible	Dans un environnement multidisciplinaire et multi donateurs, la FAO devait aider à identifier et concevoir des OMD opérationnalisés et qui répondent plus spécifiquement aux objectifs de sécurité alimentaire et de réduction de la pauvreté.
Cambodge	Préparation de programmes de renforcement des organisations professionnelles agricoles et des institutions de développement rural	AS	16	Sectorielle	Sécurité alimentaire/développement rural	Elevée	Après de nombreuses décennies d'instabilité économique et politique, le Cambodge a demandé à la FAO de contribuer à la création et au renforcement des capacités des organisations agricoles professionnelles et des comités villageois de développement rural, à travers un mécanisme de décentralisation.

		Points essentiels				
Pays	Etude de cas	Critère 1: région	Critère 2: durée (en mois)	Critère 3: portée du projet	Critère 4: sujet de la politique	Efficacité
Libye	Assistance préparatoire au programme national de semences	PO (Proche orient)	17	Question spécifique: Programme national de semences	Politique agricole	Elevée
Maroc	Appui au Conseil Général du Développement Agricole	PO	3	Institutionnel	Politique agricole	Elevée
Pologne	Analyse du secteur de l'huile de colza Projet 1 et 2	UE (Europe)	24	Sous-secteur: colza	Transformation (agro-industrie)	Faible
				Sous-secteur: colza		Faible
Sainte-Lucie	Assistance à la législation nationale des pêches	AL	2	Sous-secteur: Pêche	Pêche	Elevée
Serbie	Développement institutionnel et renforcement des capacités du programme national des forêts de Serbie	UE	23	Sous-secteur: Forêts	Forêts	Elevée
Sierra Leone	Revue et stratégie de développement du secteur agricole	AF	10	Sectorielle	Politique agricole	Elevée

Après un long embargo imposé par les Nations Unies entre 1992 et 2004 qui a affecté de différentes façons les interactions et partenariats, la FAO a été la première agence à fournir de l'assistance à la Libye, en vue de créer des conditions favorables pour le financement d'un programme national de semences.

Le gouvernement marocain a demandé à la FAO de renforcer le CGDA, le groupe de réflexion du ministère de l'agriculture qui rassemble des experts en charge du développement de nouvelles directives politiques pour le secteur agricole pour les adapter au nouveau contexte économique et politique du pays.

Alors que le pays était en négociation pour l'accès à l'Union européenne et que les usines de trituration étaient confrontées à une situation économique complexe, la FAO, à la demande de la BERD et de l'association des transformateurs de colza (une volonté qui ne s'est pas traduite en une demande du gouvernement), a soutenu la réalisation d'une revue de la filière du colza.

Pour mettre fin aux divergences d'interprétation, d'application et de gestion de la législation sur les pêches (1979), le gouvernement de Sainte-Lucie a fait appel à la FAO pour intégrer et actualiser cette législation. Ce processus devait aider les institutions du gouvernement, les organisations internationales et les ONG à s'accorder sur les normes et procédures à intégrer dans le document légal actualisé.

Il s'agit du premier projet de développement financé au niveau international après la levée des sanctions des Nations Unies. L'objectif était de développer un programme moderne et innovant pour l'amélioration des capacités institutionnelles du secteur forestier afin qu'il soit conforme aux standards de l'Union européenne.

La FAO devait appuyer le développement d'une stratégie agricole en fournissant des informations factuelles fondées sur le statut de ce secteur et sur celui des pêches en identifiant les options d'investissement pour la transformation de l'ensemble du secteur et en permettant l'intégration des sujets liés à la sécurité alimentaire et l'agriculture dans le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

PHASE 2: IDENTIFICATION DES RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES A ANALYSER

Certains projets produisent un grand nombre de recommandations parmi lesquelles il s'agit de déterminer celles qu'il faudrait analyser plus en profondeur. La sélection s'est faite en fonction des critères suivants:

- Importance de la recommandation pour le gouvernement et/ou les experts de la FAO participant au projet.
- Statut d'adoption (degré d'adoption de la recommandation).
- Sujet traité.
- Portée du projet (macro, sectoriel, sous sectoriel, spécifique).

Les recommandations ont ensuite été catégorisées en tant que:

- Principe de politique.
- Objectif de politique: la recommandation porte sur la réalisation d'un certain but qu'il paraît possible d'atteindre.
- Instrument de la politique: la recommandation porte sur l'utilisation d'interventions spécifiques.

PHASE 3: ANALYSE DES RECOMMANDATIONS SELECTIONNEES

Cette phase a compris:

- La description des facteurs exogènes qui ont affecté le processus et la recommandation (contexte politique national, les acteurs et problèmes ainsi que leurs niveaux d'influence, processus et dialogue de politiques).
- Une description des facteurs endogènes, c'est-à-dire ceux qui déterminent la réponse de la FAO aux facteurs exogènes (contexte du projet et, au sein de la FAO, le processus suivi par le projet et l'expertise).
- La description du statut d'adoption de la recommandation.

PHASE 4: RESUME COMPARATIF DES RESULTATS ET DES LEÇONS PRELIMINAIRES

Dans cette phase de l'étude, l'équipe a recherché des schémas dans la fréquence, la force ou la portée des raisons avancées pour l'adoption ou le rejet de recommandations qui pourraient servir de leçons préliminaires.

Après avoir terminé la collecte d'informations pour l'étude, les auteurs ont analysé les 12 études de cas et les notes prises pendant les interviews auprès des agences. Pour cela, l'équipe a construit une matrice associant les principales idées émises avec leur source d'information. Les principales idées ont été regroupées par grand sujet (modalité d'assistance en matière de politiques, cadre institutionnel, évaluation, facteurs exogènes de succès ou d'échec, facteurs endogènes de succès ou d'échec, initiatives prises par les agences pour améliorer leur travail d'assistance en matière de politiques et tendances futures de l'assistance aux politiques). Les auteurs ont alors regroupé les résultats de l'analyse et la fréquence des observations faites pour déterminer le plan de la synthèse et commencer à identifier des leçons. Ensuite, les auteurs ont préparé un rapport qui a été présenté à un large parterre d'experts lors d'un atelier international (tenu les 19 et 20 avril 2007) en vue de la consolidation des résultats et des leçons tirées de l'étude, de la détermination de leurs implications pour tout ceux qui sont engagés dans le travail d'assistance aux politiques et de la préparation d'une esquisse de perspectives. Les résultats ont été dans leur ensemble bien reçus par les participants et les leçons tirées de l'étude ont en général été acceptées. Le rapport a été mis en forme finale sur la base des contributions reçues durant l'atelier.

4

MODALITÉS DE L'ASSISTANCE AUX POLITIQUES

L'assistance aux politiques est fournie au niveau global, régional ou national et porte sur le contenu des politiques, le processus de politiques ou les deux à la fois. Ce chapitre passe en revue les modalités de l'assistance en matière de politiques, les tendances dans ce domaine et leurs implications pour l'avenir.

Bien que ce chapitre discute des différentes modalités de façon individuelle, dans la plupart des cas, les activités d'assistance aux politiques utilisent une combinaison de plusieurs modalités dans la mesure où elles sont souvent complémentaires. Il existe également des liens très étroits entre les modalités globales et nationales ce qui rend impossible la séparation entre les processus nationaux, régionaux et globaux. Ainsi, comme cela se voit dans les études de cas analysées dans cette publication, plusieurs programmes d'assistance en matière de politiques nationales sont directement liés à des conventions ou accords globaux. De même, les activités de renforcement des capacités ou des activités pilotes de terrain menées au niveau national sont souvent basées sur les résultats de la recherche globale ou utilisent des outils analytiques développés au niveau international.

4.1 Assistance aux politiques au niveau global et régional

Au niveau global et régional, les modalités cherchent principalement à influencer le contenu des politiques. Les modalités les plus formelles comprennent des fora et comités institutionnalisés qui produisent des déclarations, accords ou conventions. Les agences des Nations Unies et l'OCDE agissent comme des secrétariats auprès de ces comités institutionnalisés dont les membres analysent les orientations politiques nationales et globales et parfois tombent d'accord sur des changements concertés de politique.

D'autres exemples de modalités formelles au niveau global peuvent être cités:

- **Les sommets mondiaux** - Le système des Nations Unies organise des sommets mondiaux tels que les sommets mondiaux de l'alimentation organisés par la FAO en 1996 et 2002, au cours desquels les pays prennent des engagements et/ou développent des plans d'action.
- **Les Traités et Conventions** – Les agences des Nations Unies ont sous leur égide toute une série de conventions et de traités tels que la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) ou le Traité international pour les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA).
- **Le Codex Alimentarius** - Les pays membres s'y engagent à respecter des normes sur les produits alimentaires ce qui influence les politiques et réglementations nationales.
- **Les comités de l'OCDE** – l'OCDE gère un certain nombre de comités (tels que le Comité d'aide au développement, CAD, ou le comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, EDR) – au sein desquels les pays membres échangent des informations sur les politiques ou s'accordent sur les principes et pratiques les guidant.

Les **groupements économiques régionaux** ont aussi produit des accords et parfois des politiques communes.

Des exemples incluent:

- La politique agricole commune de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) qui influence les politiques nationales.
- Dans les Caraïbes, le soutien de la FAO à la Commission des pêches pour l'Atlantique Centre Ouest (COPACO) a permis d'influencer les politiques des pêches des pays de cette sous-région, tel que décrit dans l'une des études de cas (Renard 2006).
- Le NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) a pour objectif d'influencer l'allocation de ressources et les politiques. Le soutien de la FAO a aidé les pays africains à développer leur Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine.

Les **réseaux régionaux et sous-régionaux** fournissent des opportunités de renforcement des capacités et d'échange d'expériences et de savoir. Ils sont moins formels que les comités mais ils sont néanmoins des instruments efficaces pour influencer le mode de penser dans le domaine des politiques et disséminer le savoir. L'expérience montre que trois facteurs déterminent la pertinence des réseaux: (i) la composition des équipes de recherche nationales au sein des réseaux et leur composition par des haut fonctionnaires, des spécialistes sectoriels et des chercheurs; (ii) le développement de plans et de priorités de recherche par des fora nationaux; et (iii) l'adoption d'une approche de recherche globale et multidisciplinaire (Neilson, 2001). On peut citer en exemple:

- Le Réseau sectoriel de la GTZ pour le développement rural qui a été un acteur important en Afrique depuis 1996 notamment pour établir le Forum Afrique annuel sur l'agriculture et le développement rural lors duquel des experts africains (y compris des décideurs de haut niveau) traitent et exposent leurs succès et échecs et échangent des idées sur les politiques et stratégies.
- Inter Réseaux Développement Rural, le réseau soutenu par la France et qui a plus de 3 500 membres en Afrique et qui crée des opportunités d'échanges d'expériences dans le domaine des politiques, un soutien méthodologique pour tirer des enseignements de l'expérience et gérer un réseau et recense les experts dans les divers domaines du développement rural.
- Les «réseaux de connaissance» du PNUD qui aident à créer et à appuyer les communautés globales de connaissance ayant des intérêts professionnels communs et qui mènent aussi des activités de recherche et de conseil pour des groupes de bureaux nationaux du PNUD.

Toutes ces modalités régionales et globales offrent des cadres pour le changement de politiques nationales. Ce sont des moteurs potentiellement très puissants pour déclencher et orienter les politiques. Dans certains cas, elles sont légalement contraignantes. Le processus nécessaire pour traduire ces cadres régionaux ou globaux en des changements au niveau national, peut se prolonger sur plusieurs années voire des décennies. Dans les domaines où les cadres et règlements globaux évoluent (par exemple la qualité et la sécurité des aliments ou la biosécurité), ces processus requièrent des ajustements continus au niveau national.

Depuis le Sommet du Millénaire qui s'est tenu en 2000, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont proposé une orientation générale aux politiques et stratégies nationales en déterminant des objectifs spécifiques que les pays doivent atteindre dans huit domaines prioritaires. Les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) ayant pour but d'atteindre l'OMD1 (Pauvreté et Faim) sont conçues pour fournir un cadre unificateur en faveur des pauvres à la planification du développement et la programmation dans les secteurs et les sous secteurs de l'économie. Par exemple, au Bangladesh (Lai 2006), les SRP déterminent les domaines prioritaires où des ajustements de politiques sont nécessaires pour le secteur agricole et donnent une légitimité aux changements envisagés (par exemple, restructuration des services du gouvernement, politique des semences, accès à la nourriture, sécurité et qualité des aliments, accélération de la production de cultures à haute valeur pour les marchés nationaux et internationaux, etc.).

4.1.1 L'influence de la recherche

La recherche crée de nouvelles connaissances dans le domaine des politiques et peut les influencer, dans la mesure où ses résultats sont largement disséminés. Les moyens de diffuser incluent:

- les fora destinés au dialogue, comme ceux organisés par l'IFPRI qui proposent des espaces de débat, d'échange d'informations et de construction de consensus entre les dirigeants politiques, les chercheurs, les responsables des ONG, le secteur privé et les médias;
- les activités de plaidoyer, de lobbying et de renforcement des capacités;
- les réseaux de chercheurs tels que l'Association pour le renforcement de la recherche agricole en Afrique orientale et centrale (ASARECA) qui ont un programme de collaboration spécifique dans le domaine de la réforme des politiques;
- la collaboration entre les institutions de recherche: par exemple, l'IFPRI a un programme conjoint avec l'Institut de recherche éthiopien sur le développement (Ethiopian Development Research Institute, EDRI) et d'autres institutions de ce pays, le Programme de support à la stratégie de l'Éthiopie, dont le but est le renforcement du dialogue et de l'analyse des politiques;

- les publications-phare (par exemple: le Rapport mondial sur le développement humain, le Rapport sur le développement dans le monde, La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture, etc.);
- les publications dans des journaux professionnels.

On observe cependant une sous utilisation des savoirs et de la recherche dans les processus de prise de décision. Une des explications avancées est la théorie des «deux communautés» qui décrit la dichotomie existant entre deux communautés: d'une part les chercheurs, scientifiques et les experts et de l'autre les politiciens, les dirigeants et les fonctionnaires (FAO 2006). Stone (Stone *et al.*, 2001) fournit des raisons supplémentaires:

- Les processus de changement marginaux des politiques (*incremental policy processes*) renforcent les tendances à l'inertie et freinent l'innovation.
- La créativité est déconsidérée et étouffée.
- Les nouvelles idées ou recherches sont souvent rejetées comme étant non réalistes.
- Une importance réduite est donnée au développement d'objectifs et de plans précis.
- Les problèmes délicats exigeant des changements radicaux sont ignorés.
- Même les résultats fondamentaux de recherches ne sont pas pris en compte en raison des investissements coûteux déjà engagés au niveau des politiques en place.
- Des crises politiques (scandales ou tragédies) sont nécessaires pour qu'une politique soit réévaluée.

4.1.2 Autres moyens pour influencer les politiques au niveau global et régional

Les **études et évaluations thématiques** sont une occasion pour aborder des questions de politiques sous un angle nouveau à partir de l'analyse d'expériences et de situations de terrain. Par exemple, la Banque mondiale réalise des revues thématiques tous les six ans qui analysent le rôle que la Banque a dans un secteur donné, tel que l'agriculture ou l'éducation et/ou sur un sujet spécifique, tel que la pauvreté ou l'environnement. Pour sa part, la FAO mène et publie des études thématiques régionales portant sur les questions prioritaires de politiques et ébauchant des pistes pour les résoudre.

Les **outils analytiques**, lorsqu'ils sont disséminés et utilisés, peuvent aider à établir des données probantes pour alimenter le débat sur les politiques. L'OCDE tente actuellement d'adapter plusieurs de ses outils analytiques au contexte africain, organise des activités de renforcement des capacités et de dialogue politique avec les gouvernements, les parties prenantes et les partenaires au développement. La FAO, quant à elle, dissémine une partie de ses outils par des activités de formation, par leur utilisation dans les pays et grâce à son site Web EASYPol¹.

Des **guides ou manuels** relatifs aux politiques ont été publiés afin d'orienter les praticiens, tels que par exemple: le guide de l'UNESCO sur la formulation de politiques avec la participation active des parties prenantes de la société civile, de ses institutions et du secteur privé et les directives du PNUD sur le développement de politiques, la planification stratégique et la gestion des interventions relatives au VIH/SIDA, qui proposent des pratiques très utiles relatives aux politiques.

Les **activités de plaidoyer** en faveur de politiques sont un moyen de mobiliser l'attention sur une question spécifique (Porter 1995). La mobilisation systématique est plus facile lorsque l'on crée de larges coalitions. Les agences des Nations Unies prennent part de manière active aux activités globale de plaidoyer. Elles jouent un rôle de promotion pour les OMD (PNUD), se battent pour qu'un certain pourcentage du budget soit alloué à un secteur particulier (par exemple l'UNESCO pour l'éducation, la FAO pour l'agriculture et l'UNICEF pour les services sociaux) ou pour attirer l'attention sur une question spécifique (voir le PNUD pour les stratégies VIH/SIDA et sur la vulnérabilité des femmes et la FAO sur le droit à l'alimentation). Les activités de plaidoyer peuvent aussi être menées sur le terrain. Par exemple, Oxfam travaille en général avec des partenaires locaux et les organisations de base puis utilise son expérience de terrain pour influencer les gouvernements par des campagnes de sensibilisation.

¹ EASYPol - Ressources en ligne pour l'élaboration des politiques: <http://www.fao.org/tc/easypol/output/>

Encadré 2: L'UNICEF et la sensibilisation

L'UNICEF a développé une grande capacité de sensibilisation, et elle influence les décisions de politiques au niveau national et multilatéral. Ces activités de dialogue et de sensibilisation ont permis de produire des résultats importants tels que l'initiative de Bamako, l'initiative sur les droits des enfants et l'éducation des filles. L'UNICEF a également sensibilisé très fortement en faveur de son approche de « Reconstruire en mieux » dans les situations post-conflits et post-catastrophes.

L'UNICEF dirige au sein du système des Nations unies l'« Initiative 20/20 », dont l'objectif est que les pays en développement allouent 20 pour cent du budget national, et les donateurs 20 pour cent de leur aide aux services sociaux de base. La mise en œuvre de l'initiative 20/20 au niveau des pays se réalise à travers une stratégie de promotion des politiques efficaces afin de les modifier en faveur de l'investissement dans les services sociaux au bénéfice des enfants et des personnes les plus pauvres. Les pays recherchent à présent le soutien de l'UNICEF non seulement pour son assistance technique mais aussi pour promouvoir des politiques prioritaires par la sensibilisation.

Les **médias** (la radio et les articles de journaux) sont utilisés pour informer les parties prenantes et la population dans son ensemble, afin de diffuser les informations correspondantes et de les sensibiliser à un sujet donné.

L'engagement au niveau global et régional est une condition *sine qua non* pour influencer la conception et la pratique politique nationale. Elle peut également contribuer à la réputation et la crédibilité d'une institution fournissant une assistance en matière de politiques.

4.2 L'assistance aux politiques au niveau national

Les modalités d'assistance aux politiques au niveau national sont analysées ici très brièvement puisque le reste de ce document se centre sur cette question. L'assistance en matière de politiques au niveau national porte sur à la fois le contenu et le processus des politiques.

En ce qui concerne le contenu, l'assistance peut être soit de nature générale (par exemple des revues de politique ou la formulation de politiques sectorielles ou sous sectorielles) ou spécialisée du point de vue technique (par exemple des recommandations sur la qualité des aliments et la biosécurité, sur la politique des semences, etc.) et elle inclut souvent une assistance en vue d'harmoniser la législation nationale avec les nouvelles politiques.

Elle peut aussi soutenir un processus de politiques spécifique. Il s'agit par exemple du processus d'accession à une organisation internationale (par exemple à l'Organisation mondiale du commerce) ou à un traité (par exemple le TIRPAA), de changer la façon dont les politiques sont formulées (c'est-à-dire aider à l'établissement d'un processus de politiques participatif au sein duquel les organisations agricoles, le secteur privé et les autres parties prenantes ont leur mot à dire), ou de faciliter la réforme institutionnelle, y compris par l'établissement d'une unité des politiques ou stratégique spécialisée. Lorsqu'il y a un désaccord entre les parties prenantes, qu'elles soient nationales ou internationales, le besoin peut se faire ressentir d'activités d'intermédiation et de facilitation afin d'aider à la résolution des conflits et à l'obtention d'un consensus.

Les modalités de conseil sur les processus peuvent inclure la promotion de méthodes de direction. Par exemple, le PNUD appuie les processus de transition démocratique en mettant un accent particulier sur les droits de l'homme, l'égalité entre les genres, l'égalité d'accès, la représentation, la participation et la transparence. Les conseils techniques incluent l'appui aux réformes législatives, électorales et judiciaires, les réformes du service public, la décentralisation et la gouvernance locale participative, l'accès à l'information, la participation et la responsabilité citoyenne, les bonnes pratiques dans le domaine des stratégies contre la corruption et des mécanismes de transparence, ou le renforcement des capacités nationales pour négocier des règles plus équitables et participatives.

Dans certains cas, l'appui peut être donné en vue de la coordination de la mise en œuvre des politiques. Dans les études de cas préparées pour cette étude en Afrique du Sud et en Sierra Leone, certaines organisations avaient demandé un appui à une meilleure coordination de leurs actions.

4.3 Modalités pour influencer les politiques au niveau national

Il y a toute une panoplie de modalités qui sont utilisées au niveau national pour donner une assistance tant sur le contenu que le processus.

Les **activités de plaidoyer** sur les politiques servent à sensibiliser les acteurs sur certaines questions et sur le besoin de changer les politiques. Elles peuvent être liées à une situation nationale spécifique ou à une question internationale ou globale. Par exemple, la FAO, bien qu'elle soit réputée pour sa neutralité et son indépendance, a des priorités et un mandat – lutter contre la faim dans le monde – qui lui sont donnés par ses pays membres. Elle mène par conséquent des activités de sensibilisation et de plaidoyer liées à ces priorités.

Les **revues de politiques**, telles qu'elles sont conduites par exemple par l'OCDE, la FAO, l'OMC ou la CNUCED, analysent les politiques existantes et leur performance en vue d'identifier les domaines où des améliorations ou modifications sont nécessaires. Elles ont généralement une portée assez large. A l'OCDE par exemple, la direction de l'agriculture conduit des études sur les indicateurs de politiques dans huit pays avancés du Sud. La revue se fonde sur le travail réalisé par des consultants nationaux qui passent quelque temps en formation au siège de l'OCDE, à Paris. Vers la fin de l'étude, des tables rondes sont organisées avec les gouvernements concernés en présence des pays de l'OCDE. Cet exercice se conclut par un rapport de l'OCDE qui propose des changements de politiques. Ce type de travail mène généralement à des recommandations de politiques sectorielles et sous sectorielles.

Les **projets d'assistance aux politiques** sont probablement l'approche la plus utilisée. Ils varient grandement dans les sujets traités et dans leur durée. Leur mise en œuvre repose le plus souvent sur un accord avec le gouvernement du pays bénéficiaire, ou, dans certains cas, avec l'une des parties prenantes nationales (par exemple les organisations professionnelles agricoles). Ils font souvent partie d'un processus d'assistance en matière de politiques plus large qui peut comprendre une série de projets ou encore d'autres modalités.

Les **activités pilotes sur le terrain** sont également utilisées pour tester des politiques qui peuvent être mises en œuvre à petite échelle (par exemple les approches dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, la vulgarisation, la recherche, etc.). L'expérience acquise lors de ces activités peut être reflétée dans le conseil de politique. Les activités pilotes régionales et locales permettent de tester des idées et produire des connaissances locales pouvant s'avérer plus convaincantes pour les dirigeants politiques que des arguments théoriques ou une expérience acquise dans un autre pays. Cette modalité a l'avantage d'être très concrète et de montrer des résultats plus immédiats qu'un travail de politique plus large qui apparaît parfois trop «théorique» aux yeux des homologues du gouvernement. (Voir Encadré 3)

Le **renforcement des capacités** est un moyen efficace pour influencer la réflexion dans le domaine des politiques, conduire des analyses, gérer des processus de politiques et mettre en œuvre des changements. L'évaluation faite par Centre International pour le Développement Agricole (CIRAD) des projets français sur les politiques mis en œuvre dans le cadre de son *Fonds de solidarité prioritaire* a mis en lumière le besoin fondamental de renforcement des capacités dans le domaine de l'assistance aux politiques et du rôle que peut avoir cette fonction. Cette fonction inclut:

- Le soutien aux organismes publics dans leur rôle de gestion et de coordination des politiques agricoles.
- Le développement des capacités des autres parties prenantes afin qu'elles puissent participer au processus de politiques et deviennent coproducteurs et cogestionnaires des politiques publiques.
- La facilitation du dialogue entre les différentes parties prenantes.

L'évaluation des activités d'assistance aux politiques de la FAO a aussi souligné le rôle clé que joue le renforcement des capacités. Il se fait grâce:

- à des formations formelles ou sur le tas pour améliorer les savoir-faire;
- au développement institutionnel pour renforcer le cadre institutionnel au sein duquel les politiques sont formulées et mises en œuvre;
- à la modification des règles qui régissent la formulation et mise en œuvre des politiques.

A titre d'exemple, l'OCDE a organisé des stages au niveau de son siège, à Paris, destinés à des experts africains des pays où elle menait des revues de politiques. La FAO, de son côté a fourni des conseils sur des questions institutionnelles pour la formulation de politiques dans de nombreux pays. La formation est une façon efficace de disséminer et d'accroître l'utilisation des outils et donner des orientations pour l'analyse et la formulation des politiques et elle peut être liée au renforcement des capacités institutionnelles.

Encadré 3: Projets pilotes basés sur l'expérience de terrain

L'approche par projets pilotes de terrain est adoptée par un nombre croissant d'organisations.

Le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET) réalise des activités sur le terrain ayant des implications sur les politiques, par exemple dans le domaine de l'eau au Cambodge.

- L'**UNESCO** met en œuvre des projets pilotes afin d'essayer des idées avant de tirer des enseignements pour les politiques.
- L'**UNICEF** souligne le rôle important de l'assistance aux politiques dans la généralisation de bonnes pratiques mises en œuvre par certaines ONG en répliquant les expériences de terrain dans un pays donné ou dans d'autres pays, ainsi que dans l'apprentissage mutuel entre pays.
- **Oxfam** pense qu'afin d'influencer les processus politiques nationaux, il est nécessaire d'être crédible, et pouvoir montrer des expériences réussies sur le terrain peut contribuer à cette crédibilité. Cependant, les projets pilotes doivent être suffisamment grands pour que l'on puisse considérer l'expérience acquise comme significative. Ainsi, **Oxfam** a eu un rôle particulièrement influent dans le projet des terres arides au Kenya.
- Les programmes sectoriels de long terme de la **GTZ** combinent également des activités de terrain (souvent des pilotes), des activités au niveau sous national et des activités de conseil au niveau de la politique centrale.

Les **programmes sectoriels** envisagent la formulation d'objectifs de politiques pour un secteur spécifique et l'engagement de budgets préétablis provenant d'un fonds commun une fois que les politiques sur lesquelles l'accord s'est fait sont mises en œuvre. Leur lancement est généralement précédé par de longues négociations sur les procédures opérationnelles et sur les politiques. Malgré l'enthousiasme initial pour cet instrument comme moyen d'éviter la bureaucratie et les lourdeurs administratives, son utilisation s'est avéré être un défi. Cette approche requiert un degré de flexibilité de chaque partenaire au développement qui va à l'encontre du nombre souvent croissant de mécanismes de contrôle interne.

L'**aide financière hors projet**, telles que le soutien budgétaire ou l'aide hors projet (actuellement testée par l'USAID à travers la *Millennium Challenge Corporation* (MCC), est un nouvel outil d'assistance aux politiques où le donateur se met d'accord avec le pays récipiendaire sur une série d'objectifs de politiques ou de performances qui doivent être atteints en contrepartie de l'octroi d'un certain montant de fonds non liés qui est déboursé par tranches et en fonction du respect des engagements pris.

Les **instituts nationaux de recherche** ou les **groupes de réflexion** peuvent jouer un rôle important dans le processus national de politiques. Soutenir et renforcer leurs capacités peut avoir des implications considérables au niveau des politiques nationales sur le long et moyen terme. L'exemple du DIE, l'Institut économique allemand, à Bonn (Encadré 4), illustre le rôle que les instituts de recherche nationaux peuvent jouer dans les processus de politiques.

Encadré 4: Le DIE (Institut allemand des politiques de développement) et sa façon d'influencer les politiques

Le DIE, en Allemagne,

- Réalise des études à la demande et prépare des documents portant sur des thèmes spécifiques.
- Aide à organiser et appuie les processus de politiques au sein desquels participent plusieurs parties prenantes (en particulier les ministères, les ONG et la société civile).
- Est consulté pour fournir une base solide ou un argumentaire pour défendre les idées du gouvernement, et pour aider à leur insertion dans les politiques publiques.
- Gère un programme de formation des fonctionnaires du gouvernement depuis environ 40 ans, ainsi qu'un réseau d'anciens élèves travaillant dans différents ministères et agences nationales.
- Fournit des ressources humaines pour les travaux de politiques.
- Analyse et suit le contexte national afin d'identifier des opportunités de conseil sur des nouveaux sujets.
- Réalise des échanges de personnels avec les organisations du gouvernement (le personnel junior du gouvernement peut passer quelques temps au sein du DIE). Parfois des fonctionnaires à la retraite travaillent au DIE.

4.4 Tendances futures de l'assistance aux politiques

L'évolution progressive des modalités de l'assistance aux politiques observée dans le passé récent devrait perdurer dans les années à venir. La capacité est le facteur déterminant de cette évolution. La plupart des tendances futures peuvent être déjà observées aujourd'hui si l'on compare les modalités de l'assistance en matière de politiques dans les pays plus avancés à celles utilisées pour appuyer les pays dont la capacité est plus limitée.

L'évolution des modalités de l'aide sera déterminante pour les relations entre les pays et leurs partenaires au développement. Une proportion décroissante de l'aide transitera par des projets, dans la mesure où le soutien budgétaire et les programmes sectoriels verront leur importance croître ce qui créera plus d'opportunités pour un dialogue sur les politiques. Cela souligne l'importance de plus en plus reconnue, au niveau national, de compétences «douces» telles que la facilitation, la négociation et l'appréhension de la dimension politique des processus de politiques tant pour les institutions que pour les experts prenant part aux activités d'assistance aux politiques.

Les pays bénéficiaires de l'assistance exigent davantage d'excellence dans le contenu et le processus. En outre, comme l'assistance aux politiques est de plus en plus basée sur les connaissances et plus portée au changement de la forme d'esprit et des attitudes des personnes, le besoin et l'importance de la recherche, de la dissémination des connaissances, de la formation et du renforcement des capacités grandiront. L'attente des pays en termes de méthodes et de processus augmentera également. Ainsi, on peut s'attendre à une demande accrue de formation dans le domaine de la facilitation des processus de formulation et de mise en œuvre des politiques, la résolution et la prévention des conflits et la négociation dans les processus de politiques. Enfin, une compétition renforcée et une convergence des modalités d'assistance aux politiques feront que les agences auront de plus en plus à se spécialiser dans les domaines dans lesquels elles excellent.

Sur la base de ces considérations préliminaires, il est probable que dans l'avenir, il y aura moins d'utilisation de conseillers politiques résidents de long terme et moins d'assistance en matière de politiques basées sur des projets et des programmes d'assistance aux politiques.

La tendance future se caractérisera très probablement par:

- la gestion des connaissances et le renforcement des capacités par des activités menées dans le cadre de réseaux globaux ou régionaux;
- des fora intergouvernementaux et des activités de sensibilisation au profit des organisations et groupements régionaux;
- l'utilisation d'expertise nationale, y compris celle provenant des centres, instituts et groupes de réflexion nationaux;

- la participation du secteur privé (national et multinational) et des ONG dans le processus des politiques;
- la compréhension des moteurs de changement;
- d'appui à la mise en œuvre de programmes complexes de politiques;
- un dialogue continu avec les gouvernements en vue de l'analyse et du suivi du contexte et du climat de politiques;
- le soutien aux programmes sectoriels, y compris l'appui budgétaire et d'importants programmes d'assistance technique.

Encadré 5: Implications pour les agences menant des activités d'assistance aux politiques

A l'avenir, les agences menant des activités d'assistance aux politiques devront:

- Participer activement aux nouvelles modalités d'aide afin d'être parties prenantes au dialogue de politiques.
- Renforcer leur capacité dans le domaine des politiques en offrant à leur personnel et consultants des opportunités pour améliorer leurs compétences (techniques, analytiques et « douces ») et pour tirer des enseignements de leur expérience.
- Développer leurs activités de recherche et leurs publications thématiques dans le cadre de réseaux internationaux connus.
- Prendre une part active aux activités de réseaux globaux et régionaux de gestion de connaissances et de renforcement des capacités, pour contribuer à leur réputation et crédibilité.
- Développer, dans le cadre de leurs programmes d'assistance aux politiques, leur capacité d'appuyer des programmes de formation dans des domaines technique et de processus.
- Développer leur capacité dans le domaine des compétences « douces » (facilitation, négociation, appréhension des dimensions politiques et sociales) et techniques dans leur sujet de spécialisation (i.e. agriculture, développement rural et sécurité alimentaire).

Pour les petites agences, une condition *sine qua non* sera d'assurer un haut niveau de qualité, de spécificité et d'excellence dans le contenu et le processus de l'assistance aux politiques qu'elles donneront.

4.5 Conclusions et leçons sur les modalités

- i. Il y a une grande diversité de modalités d'assistance aux politiques. Les modalités régionales et globales sont celles où se forment une pensée et un discours politiques « dominants ». Elles influencent de façon croissante tant le processus que le contenu des politiques nationales.
- ii. Avec le développement de capacités techniques liées aux politiques au niveau national, les modalités d'assistance au niveau global et régional ont pris plus d'importance.
- iii. Il y a une prise de conscience de plus en plus forte que, au niveau des pays, les compétences « douces » telles que la facilitation, la négociation et la compréhension de la dimension politique et sociale des processus politiques, sont importantes pour les institutions et les experts en charge de l'assistance en matière de politiques.

5

PRINCIPAUX RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS

5.1 Contexte global, régional et national

5.1.1 Le contexte international comme élément moteur du changement des politiques

La globalisation et l'importance croissante des politiques

L'évaluation de l'assistance de la FAO en matière de politiques (FAO 2001) «a mis en évidence que les politiques constituaient un domaine de plus en plus important pour les pays en développement». Elle souligne que «la place des politiques parmi les questions prioritaires de développement a pris une importance croissante le rythme de la globalisation a impliqué que pour que les pays en tirent profit plutôt que n'en souffrent les inconvénients, ils doivent restructurer leurs économies afin d'optimiser les opportunités commerciales et adopter au niveau national des mesures conformes à leurs engagements internationaux». Elle ajoute la recommandation que «la FAO devrait donner une plus grande priorité à ce domaine d'activité».

Cette orientation vers une plus grande importance accordée à l'assistance en matière de politiques, est confirmée par la plupart des institutions contactées au cours de cette étude. Même les agences connues pour leurs activités de terrain telles que l'UNICEF ou Oxfam se tournent davantage vers des activités de plaidoyer et d'assistance dans le domaine des politiques.

L'influence des accords globaux et régionaux

Les accords et conventions au niveau global et régional constituent souvent un élément moteur du changement des politiques nationales. Ces processus peuvent se dérouler sur des années voire plusieurs décennies. Les exemples qui suivent, choisis parmi d'autres, montrent combien les accords et processus globaux peuvent déclencher et orienter la nature et le contenu des changements de politiques au niveau national. Ils créent des occasions de changer les politiques, contribuent à leur légitimité et à leur justification, limitent les choix et encadrent les décisions des gouvernements. L'information et la formation sur ces accords peuvent constituer un point de départ pour influencer un processus de politiques. Cependant, dans certains cas, les contradictions existant entre accords globaux peuvent constituer un obstacle et générer de la confusion.

Les sujets internationaux qui n'ont pas encore donné lieu à des accords, soit du fait de l'absence de consensus soit parce qu'ils n'ont pris de l'importance que récemment, peuvent également être le point de départ de changements de politiques. Le changement climatique et les processus de négociation pour renforcer l'intégration régionale en sont deux exemples.

Encadré 6: Assistance aux politiques dans le secteur des pêches aux Caraïbes

«Dans les îles des Caraïbes, où l'engagement existe de promouvoir une approche et des instruments juridiques régionaux ou sous-régionaux, l'assistance aux politiques dans le secteur des pêches est un processus par lequel une aide est apportée aux Etats, aux institutions régionales et aux autres partenaires locaux pour comprendre, faire face et minimiser les impacts négatifs d'un environnement de politiques globales en constant changement et dont la force et l'impact sur de petites économies et sociétés augmentent, et d'en tirer profit si possible » (Renard 2006). Dans le secteur des pêches des Caraïbes, ce processus s'est déroulé sur plus de deux décennies et l'assistance aux politiques apportée par la FAO a été efficace et bénéfique pour plusieurs raisons, dont:

- L'usage d'un cadre institutionnel régional – la Commission des Pêches pour l'Atlantique Centre-Ouest (COPACO) – comme forum et mécanisme d'échange d'information et d'harmonisation des politiques.
- L'intégration de l'assistance aux politiques de la FAO à des activités et des processus conduits et financés par d'autres organisations ou partenaires.
- L'apport d'un appui explicite ou implicite au renforcement des institutions régionales et à leur rôle de coordination et de facilitation.

Encadré 7: L'influence des accords internationaux sur les politiques

En Serbie et Monténégro l'objectif stratégique déclaré des dirigeants nationaux serbes d'accéder à l'Union Européenne et d'opérer une transition vers une économie de marché a créé une forte incitation à tous les niveaux du gouvernement serbe d'adopter les normes et pratiques internationales. Ces objectifs nationaux ont apporté un appui supplémentaire aux efforts déployés pour contribuer au développement du secteur forestier privé et au respect des normes internationales de gestion des forêts (y compris les principes de conservation et de durabilité). Cette réforme a reçu l'aide d'un projet d'assistance aux politiques de la FAO.

En Argentine et au Bangladesh, la nécessité de respecter des normes internationales pour l'exportation de marchandises fut le motif principal de l'assistance de la FAO. En Argentine, le projet FAO exécuté vers la fin des années 90 avait pour but de renforcer le comité national du *Codex Alimentarius* pour mieux le rendre capable de mettre en conformité les réglementations nationales sur les produits alimentaires avec les normes internationales établies par l'Accord SPS de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et par le *Codex Alimentarius* de la FAO et de l'OMS. En outre, comme l'Argentine, prenait la Présidence de la Commission Régionale du *Codex Alimentarius*, et que le Bangladesh s'impliquait activement dans des accords et conventions régionales et globales, leur gouvernement voulait donner une image positive de leur pays au niveau régional et international.

Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) comme références pour la modification des politiques

Les OMD ont servi d'instrument pour établir des points de repère précis et des objectifs quantifiés au niveau national. En tant que références chiffrées, ils aident les gouvernements à trouver des points d'accord avec leurs partenaires et fournissent des données quantitatives vérifiables qui facilitent l'assistance en matière de politiques, le suivi et la responsabilité.

Les OMD servent à établir des priorités nationales. L'UNICEF, par exemple, les considère très efficaces pour accroître l'attention portée par les gouvernements aux pauvres, aux exclus et aux enfants. Ils offrent un point de départ pour discuter des politiques avec les gouvernements, particulièrement dans les pays sortant d'une situation de crise et qui doivent se recentrer sur des objectifs de développement.

Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) servent de plus en plus fréquemment d'instruments pour traduire les engagements sur la réalisation de l'OMD1 en plan d'action comprenant des actions concrètes au niveau national. Ils aident à fixer des priorités et offrent un cadre plus détaillé pour guider l'assistance à des politiques spécifiques.

Au Bhoutan (FAO 2006), par exemple, la préparation du 10^{ème} Plan quinquennal a été l'opportunité pour discuter des mesures à prendre en matière de politiques et de stratégies pour la réduction de la pauvreté et de la faim conformément aux engagements sur les OMD. Cette activité a entraîné l'inclusion de considérations relatives à la sécurité alimentaire dans le Plan et la révision des politiques et des stratégies avec l'appui de la FAO dans le cadre de son Programme de Partenariat FAO-Pays Bas (PPFP).

Comme cela a été souligné par plusieurs agences contactées au cours de cette étude, la mise au point d'une méthode de suivi et d'évaluation de la réalisation des OMD et la mise en œuvre des DSRP, reste un défi.

Les nouvelles modalités d'aide modifient la nature du dialogue sur les politiques

Avec l'évolution progressive de l'aide internationale par projets vers de nouvelles modalités telles que le soutien budgétaire ou l'approche sectorielle, les discussions sur les stratégies et les politiques entre les gouvernements et leurs partenaires au développement prennent une importance plus grande. Ces nouvelles modalités modifient les processus de politiques au niveau national et, dans bien des cas, le contenu même de ces politiques.

Au Mozambique, par exemple, l'évaluation du premier programme sectoriel agricole (PROAGRI I) en 1998 a nécessité deux semaines de dialogue sur les stratégies et politiques entre les 15 partenaires au développement participant au programme et le gouvernement. Dans plusieurs domaines, les discussions ont amené à effectuer des réformes institutionnelles et de politiques qui ont été appuyées par différents partenaires.

Dans d'autres secteurs, tels que l'éducation ou la santé, l'approche sectorielle est plus fréquente encore. Elle y est plus simple à gérer et plus facilement couronnée de réussite que pour l'agriculture. Bien des défis restent à relever, tels que la complexité de la coordination entre les partenaires au développement du fait des différences dans leurs priorités. Comme indiqué par certains partenaires au développement, il n'est pas facile pour les «plus petites» agences d'influencer la définition et les résultats des programmes, car ceux-ci sont souvent dominés par les Institutions financières internationales (IFI) ou par les grands donateurs. Il est également malaisé pour chaque partenaire d'évaluer sa propre contribution – et donc l'efficacité de l'assistance qu'il apporte.

L'assistance financière hors projets, particulièrement lorsqu'elle est d'un volume substantiel, est un moyen puissant d'influencer les politiques nationales. Elle peut miner le dialogue dans un secteur si elle est octroyée en-dehors du cadre d'un programme sectoriel. Cela a été le cas par exemple de la Corporation du Millenium Challenge (MCC) au Ghana où MCC a apporté des ressources financières considérables en vue d'une utilisation hors programme sectoriel et sans respect de ses principes. Un effet semblable pourrait être constaté lorsque de nouveaux donateurs, tels que la Chine, apportent des fonds destinés à développer les échanges commerciaux et qui pourraient se substituer à des ressources fournies sous conditionalités de politiques (i.e. bonne gouvernance, droits de l'homme, absence de travail des enfants, etc.).

Conclusions sur le contexte international

- Une priorité élevée est accordée à la participation aux processus globaux de politiques.
- Lier l'assistance aux politiques au niveau national à des questions, conventions, et accords régionaux ou globaux, renforce sa légitimité et sa crédibilité.
- Les OMD peuvent servir de référence pour les objectifs nationaux, faciliter le suivi et la responsabilité, renforcer la légitimité des changements de politiques et faciliter l'accès aux financements, dans la mesure où les bailleurs de fonds cherchent une cohérence entre les programmes de développement et les OMD.
- Les nouvelles modalités d'aide (appui budgétaire, DSRP et programmes sectoriels) changent la nature du dialogue de politique et l'assistance aux politiques peut être faire partie de leur mise en oeuvre.

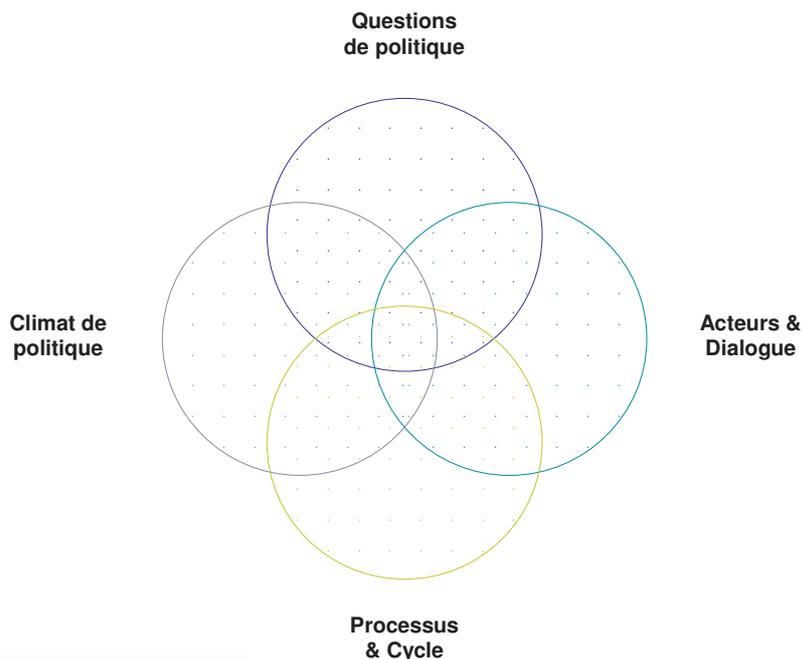
5.1.2 Contexte national: un théâtre d'opérations complexe

L'environnement culturel, politique et économique particulier dans lequel se déroule le processus de prise de décisions peut définir les questions et déterminer les possibilités de choix de politiques. Une analyse pertinente de ce contexte national est conditionnée par la compréhension de quatre dimensions essentielles montrées dans le Diagramme 1. Le contexte national agissant sur le processus d'assistance aux politiques est fonction du climat et contexte de politiques, de la volonté politique, des partenaires au développement et de la capacité nationale.

Le climat et le contexte de politiques

Un climat de politiques favorable aux réformes est un atout majeur pour toute activité d'assistance en matière de politiques. Il contribue à renforcer la réceptivité des parties prenantes et facilite la création de «fenêtres d'opportunités» pour changer les politiques (voir Encadré 8). Avant que le processus de politique ne puisse commencer, les dirigeants politiques doivent prendre connaissance du problème concerné et décider d'agir sur la question. Les périodes de changement dans la sphère culturelle, politique ou économique jouent un rôle important dans l'apparition de «fenêtres d'opportunités» pour influencer les priorités et les choix de politiques (Kingdon 1984).

Diagramme 1: Le contexte national



Maetz and Balié, 2008

Encadré 8: Fenêtres d'opportunité

Kingdon se réfère aux opportunités de changement de politiques par l'expression «policy window» (fenêtre d'opportunité pour changer les politiques). Ces fenêtres apparaissent en raison du changement de contexte politique. Cependant, une fois que la fenêtre s'ouvre, elle ne reste pas ouverte pour très longtemps. « La fenêtre se ferme pour différentes raisons. Tout d'abord les participants peuvent considérer avoir traité le problème par une décision ou par une disposition législative... Deuxièmement, et de façon très similaire, les participants peuvent ne pas prendre de mesures... Troisièmement, l'événement ayant ouvert la fenêtre peut ne plus être sous le feu des projecteurs... Quatrièmement si un changement de personnel ouvre une fenêtre, il se peut que le personnel change de nouveau».

(Kingdon, 1984).

Les circonstances qui créent les conditions de l'apparition d'une fenêtre d'opportunité sont représentées schématiquement dans le diagramme 2.

Les changements du climat des politiques peuvent être dues à:

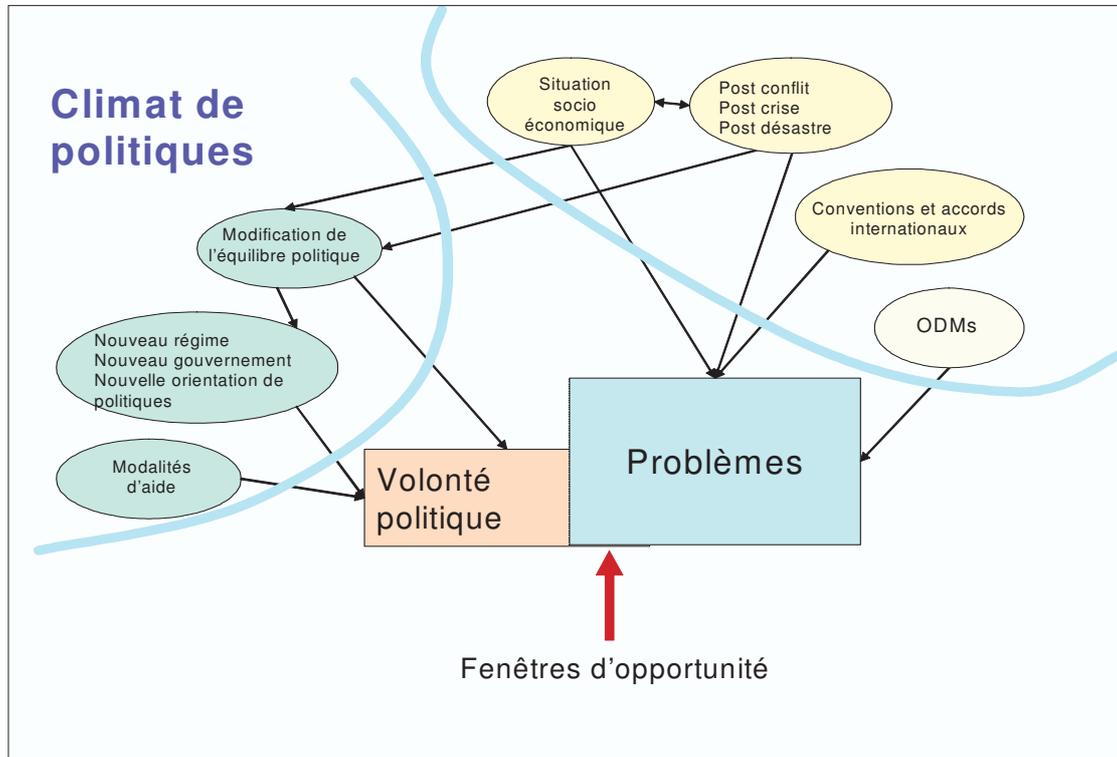
- **Plus de libertés**

Un plus grand degré de démocratie ou, pour le moins, de liberté d'expression, de participation et de transparence peuvent permettre aux parties prenantes d'exprimer plus librement leurs besoins et de se sentir assurées qu'elles peuvent prendre part de manière plus productive au dialogue sur les politiques.

- La démocratie dans le pays et le niveau de transparence des processus nationaux ont été élevés au rang de critères d'éligibilité pour obtenir le soutien budgétaire de la CE. Comme souligné par Alfredson dans l'étude de cas sur la Serbie, le gouvernement nouvellement élu en 2001 a annoncé, sous la direction du Président Kostunica, des réformes radicales et indiqué que l'accession à l'Union Européenne et la transition vers une économie de marché seraient les objectifs stratégiques principaux de la Serbie. La nouvelle feuille de route de réforme institutionnelle et de modernisation reflétait l'état d'esprit d'une

population pressée de rompre avec le passé, de surmonter une pauvreté traumatisante et de retrouver le statut du pays au niveau international (Alfredson 2006).

Diagramme 2: Principaux facteurs déterminant le climat politique et créant des fenêtres d'opportunité



- **Une nouvelle orientation pour le cadre des politiques**

Une modification du cadre des politiques peut prendre la forme d'un changement des référents fondamentaux des politiques, comme ce fut le cas en Russie après la chute de l'URSS ou en Chine, avec une préférence clairement déclarée pour une économie de marché alors que les autres aspects de la société restent inchangés. Elle peut également se traduire par une importance plus grande accordée à la stabilité macroéconomique ou à des politiques intersectorielles (fiscalité, emploi, éducation) comme en Argentine et au Brésil depuis 2002.

- Amoury montre qu'au Maroc, le gouvernement a adopté une nouvelle orientation politique pour accélérer le processus d'ouverture de l'agriculture aux marchés internationaux. Ceci a nécessité une capacité accrue pour l'analyse des questions de politiques et la préparation de décisions stratégiques cohérentes avec les changements de contexte au niveau national et international. Pour cela, le gouvernement a voulu établir un partenariat intellectuel avec la FAO.

- **Un intérêt spécifique pour une question particulière**

Il arrive souvent qu'une question prenne de l'importance parmi les priorités de politiques quand les circonstances changent, comme par exemple à l'approche d'élections ou si la question est discutée au niveau international. La controverse sur l'immigration et le besoin ressenti de revoir la politique dans ce domaine a fait suite, en Europe, à l'élargissement de l'Union et la perspective de l'accession proche d'autres pays. Bien que cette question ait été assez nouvelle en Italie, qui jusqu'à relativement récemment était un pays d'émigration, l'immigration y devint un sujet d'importance primordiale lors des élections générales de 2008. Dans le même temps, des controverses d'ordre culturel ou traditionnel telles que l'avortement ou la peine de mort qui se poursuivent depuis des années, sont restées au cœur du débat quelque ait pu être l'évolution au niveau international.

- En Sierra Leone, Jawara explique que l'atmosphère politique a changé après les élections générales de 2002, lorsque le Président Ahmed Tejan Kabbah a annoncé son engagement radical en faveur de la sécurité alimentaire et du droit à l'alimentation et a promis, dans son discours inaugural, que « d'ici à 2007 aucun Sierra Léonais ne devra se coucher avec le ventre creux ». Ceci a créé une «fenêtre d'opportunité» qui pouvait être utilisée pour mobiliser des appuis pour développer des politiques stratégiques et inspirer de nouvelles idées de politiques. Ceci coïncidait parfaitement avec les idées de certains dans la «communauté des politiques» qui plaidaient pour des changements dans le secteur agricole. La réaction positive du gouvernement a créé les conditions pour le passage à l'action et facilité la participation au processus d'autres parties prenantes de première importance – les Institutions financières internationales pourvoyeuses de fonds et les agences des Nations Unies. Ainsi les problèmes, les solutions et la tendance politiques ont convergé à un moment opportun vers le développement d'une stratégie de transformation de l'agriculture et de sécurité alimentaire.

- **Plus de confiance et une direction plus ferme**

Il est bien plus difficile d'apporter de l'assistance aux politiques quand le gouvernement ne voit pas l'opportunité ou le besoin de changement des politiques. La présence de visionnaires qui peuvent jouer le rôle de champions pour le changement des politiques et influencer le climat politique peut constituer un facteur déterminant du succès, comme ce fut le cas au Maroc et en Serbie. Cependant, le conseil dans le domaine des politiques ne doit pas aller dans le sens de l'intérêt des homologues ou de ces champions, mais plutôt de celui du pays dans son ensemble.

- En Argentine, selon Kerrigan, le gouvernement élu en mai 2003 suite à la crise économique et financière a pu instaurer une direction ferme qui a rendu plus aisé le processus décisionnel, créé un climat de confiance et amélioré la gouvernabilité du pays. Cela lui a permis de pouvoir réviser le cadre réglementaire, ce qui constituait l'objectif principal de l'assistance aux politiques apportée par la FAO.

- **Le cas des pays sortant d'un conflit**

Les pays sortant d'une situation de conflit offrent de grandes opportunités de changements de politiques. Les équipes en charge sont souvent nouvelles et constituées de jeunes experts. Cependant les situations post conflit présentent également des caractéristiques qui peuvent entraver le bon déroulement d'activités d'assistance en matière de politiques, Ces pays ont besoin d'une aide dans le court et le long terme, dans la mesure où la gouvernance et la capacité institutionnelle est en général à son plus bas niveau. Ceci peut constituer une contrainte à la prise de décision et à la mise en place du soutien technique et de politiques qui est requis dans le domaine de la formulation et de la mise en œuvre des politiques. En outre, la rupture du consensus national et sa lente reconstruction, ainsi que la rotation fréquente des titulaires des postes de responsabilité, rendent souvent difficile l'établissement de rapports de confiance sur le long terme avec les homologues nationaux, qui sont indispensables pour l'adoption et la mise en œuvre des conseils en matière de politiques.

- Au Burundi, Dévé souligne que les priorités des décideurs étaient dominées par la réconciliation nationale, la reconstruction et la distribution de l'aide humanitaire. Les politiques macroéconomiques avaient besoin d'être révisées dans un contexte de forte inflation, mais les décideurs changeaient sans cesse. Les gouvernements provisoires n'avaient pas l'autorité suffisante pour imposer des politiques de court, moyen et long terme qui soient viables et durables. En l'absence d'un cadre politique global stable et clair, les ministères sectoriels ont résolu les problèmes d'une manière *ad-hoc*.
- En Serbie, les facteurs qui ont empêché l'adoption de certaines recommandations comprenaient l'incertitude causée par les réformes prévues ou en cours dans tous les secteurs gouvernementaux (réforme constitutionnelle et législative). Dans ces conditions, il faut beaucoup de temps avant qu'un changement de politiques se traduise dans les faits ou des activités, comme ce fut le cas pour l'enregistrement des titres de propriété des terres communales en Angola.

- L'UNICEF considère les interventions suivant des désastres ou des conflits comme des opportunités pour réaliser des changements de politiques importants et utilise son approche «Reconstruire en mieux» dans ces situations. On peut citer en exemple la mise en place de meilleures infrastructures et systèmes publics et l'introduction ou la modification du cadre législatif. Dans le cas de l'eau et de l'assainissement, l'UNICEF, dès après le début de son intervention, exige l'utilisation de méthodes et technologies en accord avec les normes internationales renforçant ainsi la durabilité de son intervention sur le long terme. De plus, l'agence définit son implication à long terme en matière de mise en place, d'amélioration et d'expansion des systèmes d'eau potable qui prend en compte non seulement les besoins immédiats mais aussi la demande future et ses variations. Pour traduire la situation post conflit en une fenêtre d'opportunité, l'UNICEF est fortement dépendante de la disposition des dirigeants et décideurs nationaux à introduire des changements dans les politiques. La sensibilisation et le dialogue au niveau national sont essentiels durant cette phase.

Un agence doit avoir la compréhension du contexte politique et économique du moment si elle veut agir dans le pays de manière effective. Ceci nécessite l'identification préliminaire des parties prenantes et des autres acteurs déjà impliqués dans le processus de politiques afin de comprendre leurs positions et de trouver la manière de les faire participer pleinement. Le cas de la Pologne (Encadré 8) illustre ce point de vue *a contrario* de manière très convaincante.

La volonté politique: une condition préalable difficile à évaluer

Le gouvernement ou l'organisme non-gouvernemental à qui l'assistance aux politiques est donnée (par exemple une organisation paysanne) doit avoir une volonté politique pour que l'assistance en matière de politiques soit efficace. Il y a d'innombrables exemples où les activités d'assistance aux politiques n'ont pas effectivement abouti à un changement de politiques parce que le partenaire principal n'était pas réellement intéressé ou n'accordait pas de priorité au secteur pour lequel les conseils étaient fournis. Il peut être utile de faire une distinction entre la volonté politique d'entreprendre un processus déterminé et celle de mettre en application les recommandations qui en résultent. L'Encadré 9 illustre très bien ce cas de figure.

Il y a différentes façons de laquelle la volonté politique peut s'exprimer:

- **Une demande claire**

Avant tout, il doit y avoir une demande claire – une requête – sollicitant une assistance. Elle doit être précise au niveau de l'objectif poursuivi et du domaine concerné.

- **Un problème prioritaire**

Le problème pour lequel l'assistance est sollicitée doit être considéré comme une priorité par les dirigeants nationaux. Deux exemples illustrent cette idée:

- En Pologne, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), a demandé conseil à la FAO, mais les dirigeants nationaux n'étaient pas particulièrement intéressés par le problème concerné (d'autres sujets étaient considérés comme prioritaires). Les recommandations formulées ne furent jamais mises en œuvre.
- En Libye, la FAO était le seul partenaire étranger coopérant avec le gouvernement au moment où elle donnait une assistance en matière de politiques pour le secteur des semences. Dans de telles circonstances, on est en droit de s'interroger sur les motivations profondes du ministère de l'agriculture lorsqu'il sollicita l'aide de la FAO. Était-ce réellement pour monter un projet global pour les semences? Était-ce en raison de la réputation de la FAO, de sa capacité et neutralité? Ou était-ce pour résoudre les difficultés du pays liées à une situation exceptionnelle (embargo et conflit)?

Encadré 9: Comprendre la position des parties prenantes

En Pologne, la demande d'assistance aux politiques du colza provenait d'une partie qui n'était pas neutre, s'agissant d'une grande usine de trituration. De nombreux décideurs et analystes de politiques indépendants ont considéré que cette assistance n'était pas justifiée dans la mesure où d'autres secteurs agricoles et alimentaires faisaient face à une situation économique encore plus grave et nécessitaient plus d'attention que le colza, une filière qui était alors presque totalement privatisée et qui fonctionnait bien.

Au moment du lancement du projet, on peut supposer que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) était préoccupée par l'amélioration de la situation économique de certains de ses clients (c'est-à-dire l'usine de trituration). Grâce à ce projet des opportunités furent créées:

- De conduire une revue de la filière colza en Pologne (des analyses similaires avaient été effectuées par la BERD dans d'autres pays d'Europe centrale).
- De contribuer à une modernisation supplémentaire de la filière.
- D'arrêter certaines politiques commerciales et agricoles qui créaient des distorsions, comme les subventions aux exportations.

Dès le début, les producteurs de colza ont estimé que le rapport du projet ne serait pas indépendant. Au cours du projet, ils ont eu l'impression de ne pas avoir été consultés de manière appropriée. Ils ont pris connaissance des recommandations proposées lors de deux séminaires au cours desquels, selon eux, fort peu de temps fut dédié à la discussion. Ils pensent avoir été contraints de passer un accord avec le gouvernement qui cherchait désespérément à obtenir un consensus entre divers groupes d'intérêts pour calmer au plus vite les troubles politiques qui se répandaient alors rapidement, sans en connaître pleinement les tenants et aboutissants.

Les fonctionnaires ministériels ont le sentiment de ne pas avoir été suffisamment impliqués dans les activités du projet, mais que les ateliers offraient des occasions pour établir un dialogue entre les principaux groupes d'intérêts (c'est-à-dire les usines et les producteurs de colza), de rassembler des arguments supplémentaires qui pourraient être utilisés lors des négociations avec l'UE sur les paiements directs, et de traiter avec les groupes d'intérêts les diverses implications sectorielles de l'accession de la Pologne à l'UE.

Les analystes politiques indépendants estiment avoir été totalement ignorés par les auteurs du rapport de la FAO en particulier lors de l'analyse du secteur et de la formulation des recommandations de politiques.

Au moment du projet, chacune des principales parties prenantes semblait suivre ses propres priorités. Il est probable qu'une attention insuffisante ait été accordée, dans l'analyse et la formulation des recommandations, à l'opinion des producteurs de colza, des décideurs et des conseillers nationaux en politiques. Par conséquent il en est résulté un écart immense entre les recommandations faites par le projet et la position finale adoptée par les décideurs.

(Adapté à partir de l'étude de cas Pologne par Michalek)

Conclusions sur l'appréhension du contexte et du climat politique

Dans le cadre du travail préparatoire à réaliser avant le démarrage d'un processus d'assistance aux politiques, il est souhaitable de réaliser plusieurs activités:

- *Effectuer une analyse du climat politique national, y compris des « dispositions » des principales parties prenantes afin de connaître leur degré d'ouverture à de nouvelles idées et approches, et de vérifier la compatibilité et cohérence des réformes envisagées (qu'elles soient requises par une partie prenante ou conseillées par l'agence) avec l'ensemble du cadre politique.*
- *Mener une analyse du degré de transparence des processus de politiques, afin de prendre les mesures de précaution nécessaires pour la formulation de l'assistance aux politiques et de la gestion des ressources mobilisées à cette fin.*
- *Clarifier les responsabilités des diverses contreparties nationales dès avant le début du processus d'assistance afin de renforcer l'appropriation et le partage des responsabilités pour l'ensemble de ce processus. Les bénéficiaires passifs de l'assistance tendent en effet à en rejeter ou ignorer les propositions.*
- *Identifier la dynamique et les processus au sein des principaux organismes parties prenantes des projets et activités en cours ou liés, ainsi que les opportunités d'influencer les décisions sur la question qui fait l'objet de l'assistance.*
- *Mener ces analyses de manière continue par l'intermédiaire du bureau national de l'agence impliquée dans l'assistance aux politiques (ou d'un groupe d'agences concernées). Ces analyses constitueraient les éléments d'une fonction de connaissance et d'analyse du contexte national servant à identifier des fenêtres d'opportunités pour l'assistance aux politiques et à obtenir l'information nécessaire à toutes les activités d'assistance de l'agence (ou des agences) travaillant dans le domaine des politiques.*

Encadré 10: Mise en œuvre de recommandations dans des domaines non prioritaires

C'est le Département des pêches du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches qui a fait la demande initiale pour le projet d'assistance aux politiques. La demande portait sur la révision de la législation sur les pêches qui avait été introduite en 1984 et nécessitait une mise à jour.

Plusieurs facteurs poussaient le gouvernement à réaliser cette révision à ce moment précis et qui expliquent pourquoi le Département des pêches a formulé sa demande à la FAO:

- La loi sur les pêches passée en 1984 était en place depuis presque 20 ans et le gouvernement de Sainte-Lucie était prêt à la voir modifiée.
- En 1994, de nouvelles réglementations sur la pêche avaient été passées pour compléter la loi, et le pays rencontrait un certain nombre de difficultés nouvelles et spécifiques pour les mettre en œuvre et en appliquer les clauses. Il s'agissait notamment de la croissance d'activités criminelles liées au secteur des pêches et le développement et l'expansion de l'utilisation des ressources marines à des fins touristiques.

Une des recommandations faites par le projet (introduction d'une nouvelle loi sur la pêche en haute mer), n'a pas été mise en œuvre car elle ne tenait pas compte des priorités locales. Les agences locales considéraient que ceci représenterait un fardeau additionnel, « une autre question à gérer », tel qu'exprimé par un haut fonctionnaire.

(Adapté à partir de l'étude de cas sur Sainte Lucie par Renard)

- **Allocation de ressources nécessaires**

Les activités de développement des politiques doivent être dotées des ressources nécessaires. L'absence d'allocation de ressources est une indication claire que le projet n'est pas prioritaire, que quelque chose ne se passe pas comme prévu et que l'assistance ne sera probablement pas effective. Cet aspect doit être suivi durant le processus d'assistance aux politiques.

- Pour McCarthy, le manque d'engagement de la part du gouvernement peut être considéré comme la cause principale de l'échec d'un projet FAO d'assistance aux politiques en

Afrique du Sud. Ceci est apparu clairement quand les ressources et l'appui promis (personnel, bureaux, soutien logistique, gestion quotidienne du projet, commentaires sur les rapports de consultants) ne s'est pas concrétisé, Les décideurs nationaux du pays ont donné la priorité à d'autres activités.

Il y a six facteurs qui déterminent l'existence et l'intensité d'une volonté politique:

- **La présence d'un vrai problème**

En Serbie, les ministères, les autorités locales et régionales et les unités administratives avaient tous pris conscience de la dimension et de la gravité des problèmes du secteur forestier. Cette perception de la question peut avoir contribué à l'acceptation de l'idée de développer des mécanismes participatifs (ce qui était l'un des objectifs du projet FAO).

- **L'intérêt**

En Serbie encore, le secteur forestier était sous-estimé parmi les priorités nationales et il y avait un grand besoin de lui attribuer des ressources afin d'améliorer sa condition. Les fonctionnaires du ministère se sont accordés pour reconnaître qu'une stratégie formelle pour les forêts pourrait donner au secteur plus de visibilité parmi les priorités nationales. Cependant, comme les intérêts des différentes parties prenantes n'avaient pas été bien analysés, compris et pris en compte, certaines recommandations ne reçurent pas un grand appui de la part du gouvernement (telles que le développement de coopératives ou associations forestières privées ou la réduction des droits de douane à l'importation sur les machines et les équipements pour le travail du bois afin d'encourager la production nationale) et n'ont été que très partiellement mises en application voire pas du tout.

- **Le climat et contexte politique**

En octobre 2004, la Serbie a approuvé la «Stratégie Gouvernementale pour la réforme de l'administration publique de la République de Serbie» qui prévoit une réforme des entreprises publiques selon des principes de décentralisation, dépolitisation, professionnalisation, rationalisation et modernisation. Ceci a contribué à relancer davantage la formulation d'une stratégie forestière globale pour résoudre la question du statut des entreprises publiques du secteur.

- **La présence et l'allocation de ressources additionnelles**

Au Mozambique, quand la FAO a lancé son programme sur la politique de sécurité alimentaire dans le cadre du PFP, le coordinateur, le point focal au siège de la FAO et le Représentant de la FAO au Mozambique ont pris le risque calculé de lancer un processus qui très probablement ne serait pas bouclé à la fin du programme, en formulant le vœu que le contexte local serait favorable sur une période qui irait au-delà de la durée de vie du PFP. Au moment de la conception du programme, le Représentant de la FAO était assez optimiste sur la possibilité de mobiliser des fonds additionnels pour la période qui suivrait la fin du PFP, soit liés à des programmes d'urgence, soit à une nouvelle phase du PFP. De plus, le partenariat établi avec le PNUD cherchait à assurer une certaine pérennité du programme. Il s'avère qu'aucune de ces possibilités ne se concrétisa et la continuité du programme semblait menacée début 2008.

- **La convergence de vue entre les parties prenantes**

Au Maroc, Amouri montre que l'une des recommandations faites par le projet était d'établir un observatoire de l'Agriculture marocaine au sein de l'unité qui collaborait avec le projet (CGDA - Conseil général pour le développement agricole). Cependant, elle ne fut pas mise en œuvre probablement parce qu'il n'y avait pas d'accord clair au sein du Ministère sur le meilleur emplacement à donner au système: au sein du CGDA ou dans une autre Direction, responsable de l'informations et des statistiques.

- **La relation avec les priorités nationales**

Lier l'assistance en matière de politiques aux programmes nationaux prioritaires permet de renforcer l'engagement et la volonté politique et donne l'opportunité de plaider pour des changements de politiques supplémentaires.

Le fait que la FAO ait lié son assistance à la formulation du 10^{ème} Plan quinquennal du Bhoutan, du Programme national de biodiversité agricole au Laos ou du DSRP à Zanzibar a permis d'obtenir l'attention et le soutien des dirigeants politiques de haut niveau. En outre, la confiance obtenue par

l'apport d'une aide efficace dans des domaines prioritaires peut créer des conditions favorables pour plaider en faveur de réformes supplémentaires nécessaires dans d'autres domaines.

La volonté et le soutien politique peuvent être renforcés en s'assurant que les décideurs nationaux ont un niveau approprié de contrôle et d'appropriation des activités d'assistance aux politiques. Ceci peut être obtenu en les incluant directement dans l'équipe du projet, surtout lorsque l'activité est concentrée sur un domaine spécialisé complexe et de haute technicité (PPFP 2007), ou en les invitant à contribuer personnellement à la conception de l'appui apporté.

Dans les cas où le contexte n'est pas propice aux réformes de politiques et qu'il y a une résistance au changement, il est nécessaire de susciter une volonté politique. La fonction de connaissance et l'analyse du contexte national peut aider à concevoir une stratégie pour surmonter ces résistances. La manière dont se déroule le processus d'assistance aux politiques et les modalités pour la mettre en œuvre conditionneront l'apparition et le renforcement d'une volonté politique.

Conclusions sur la volonté politique

- *La volonté politique d'une ou plusieurs parties prenantes d'entreprendre un processus de politique donné est une condition sine qua non de l'assistance aux politiques. Dans certains cas, face à l'absence de toute volonté politique de traiter une question spécifique considérée comme essentielle par une agence, celle-ci doit trouver des façons de créer un intérêt sur la base de sa compréhension du contexte national, et identifier les gagnants et perdants potentiels des modifications de politiques recommandées.*
- *Des alliances avec des parties prenantes nationales favorables ou avec d'autres partenaires au développement, tout particulièrement ceux disposant de ressources, peut être un moyen efficace de modifier l'attitude des autorités politiques.*
- *La volonté politique doit être nourrie et renforcée au cours du processus de politiques afin qu'il y ait volonté d'appliquer les recommandations qui en résultent. La volonté doit également être surveillée avec soin afin de détecter toute réticence éventuelle et y répondre immédiatement par des mesures appropriées.*

Les partenaires au développement: un sous-groupe particulier de parties prenantes

Le conseil en politiques fourni avec le soutien d'une large alliance de partenaires au développement coordonnés a de meilleures chances d'être efficace et de voir ses recommandations appliquées (FAO 2001). Ceci est plus facile à réaliser dans un contexte où les relations entre les partenaires au développement sont bonnes et où existe un certain degré de coordination (par exemple au sein de programmes sectoriels, d'une plateforme de donateurs et de processus nationaux). Au cours des dernières années, on a pu observer une tendance vers une meilleure coordination et harmonisation entre les partenaires au développement (Déclarations de Rome et de Paris).

Si la volonté existe de mieux se coordonner, il subsiste des défis à relever qui résultent de plusieurs facteurs. Les partenaires au développement sont souvent freinés par leur siège. De même, la communauté des bailleurs de fonds est composée d'un ensemble de plus en plus hétéroclite d'agences possédant des degrés divers de capacités et d'engagement. Dans certains cas, une large alliance de donateurs importants, chacun avec ses priorités, peut ne pas être le meilleur moyen pour être efficace dans les activités d'assistance en matière de politiques, parce que les priorités sur lesquelles l'accord peut se faire risquent d'être trop vagues. Les mécanismes de coordination peuvent également devenir trop complexes et créer des coûts de transactions excessifs.

Les cas de chevauchement des efforts restent encore fréquents:

- En Sierra Leone, l'UE et le DFID (Département pour le développement international du Royaume Uni) ont récemment (en 2006) promis d'aider le Ministère des pêches et des ressources maritimes à mener une nouvelle revue sectorielle avant de s'engager à soutenir financièrement des programmes de pêche. L'analyse du secteur pour déterminer les modifications législatives nécessaires à la pêche continentale représenterait une duplication d'efforts et un gaspillage de ressources car un travail similaire a déjà été accompli dans le cadre de la revue du secteur

agricole réalisée en 2003. De même, au cours du processus du DSRP, le DFID et d'autres agences ont prétendument financé des enquêtes qui avaient déjà été effectuées pour la revue du secteur agricole. De telles actions peuvent probablement être attribuées aux vestiges d'une culture imprégnée d'aide conditionnelle et liée. Les DSRP ont été conçus précisément pour minimiser ces pratiques.

- Au Burundi en 2001, un projet d'assistance de la FAO portant sur la microfinance a été mis en œuvre alors que la Banque mondiale et la BAD travaillaient sur le même sujet. Les projets FAO, BAD et de la Banque mondiale n'ont pas suffisamment interagi, ont travaillé de façon parallèle et ont produit des rapports qui sont parvenus au Conseil des ministres simultanément. Celui-ci a fort justement fait savoir que ces études aurait dû être coordonnées.

Dans bien des cas, il est plus facile de se coordonner avec les principaux partenaires travaillant dans les mêmes domaines. L'UNICEF se coordonne avec d'autres partenaires au niveau du Siège et au niveau du terrain à travers leurs représentants dans les pays. Des synergies intéressantes peuvent se produire à partir des avantages comparatifs de chacun des partenaires. Par exemple, dans l'expérience de coordination entre la Banque mondiale et l'UNICEF, la première offre l'accès aux décideurs de haut niveau, le financement et l'expertise technique, tandis que la seconde propose sa connaissance du terrain, son expérience et sa présence dans le pays.

Parmi les études de cas analysées dans ce rapport, on peut noter plusieurs exemples de synergies de ce type:

- En Sierra Leone, la BAD a décidé de financer un projet pilote de renforcement des capacités en pêche artisanale, une fois finalisée la politique des pêches développée avec l'assistance de la FAO. Ceci a représenté une incitation pour le gouvernement à mettre en œuvre cette politique.
- En Serbie, deux projets, financés par la Norvège et la Finlande, ont apporté une aide pour la mise en œuvre des recommandations résultant du projet FAO d'assistance aux politiques dans le secteur forestier.
- En Angola, le projet de l'USAID pour l'évaluation des terres et l'appui juridique a profité d'une synergie avec le projet de gestion décentralisée des terres de la FAO.

Au cours des dernières années, les gouvernements ont eu accès à des financements en dehors de la communauté «traditionnelle» des donateurs. L'émergence de nouveaux partenaires financiers, de pays donateurs comme la Chine ou de grandes fondations privées comme la Fondation Bill et Melinda Gates, change le paysage, de même que les incitations et les «règles du jeu» du dialogue de politiques, créant des brèches dans un système gouvernement-partenaires qui devenait plus en plus «étanche» et organisé.

Travailler en coopération avec un grand donateur peut augmenter la probabilité que les conseils en politiques aient un impact. Cependant l'inverse peut aussi se produire. Dans le cas où l'application effective du conseil donné est liée à une conditionnalité à laquelle le gouvernement résiste, il se peut que les recommandations restent lettre morte. Une recommandation qui semble être fournie pour soutenir les priorités ou satisfaire l'intérêt d'un grand donateur ne sera pas crédible et peut nuire à la réputation de l'agence qui l'a faite.

- En Pologne la FAO a bénéficié du fort soutien de la BERD (qui n'était pas neutre) et d'une entreprise de trituration qui était un emprunteur de la BERD. De ce fait, d'autres parties prenantes ont considéré que cela avait un impact négatif sur l'objectivité de l'analyse faite. Dans ce cas, il semble que la FAO ait été utilisée par certains groupes d'intérêts pour promouvoir leurs propres arguments aux yeux des décideurs politiques.
- Dans le cas de l'Afrique du Sud, McCarthy pense que « le manque d'enthousiasme et par la même de coopération de la part du gouvernement sud africain, comparé à la situation trouvée dans d'autres pays africains, peut être mise au compte du fait que l'Afrique du Sud n'est pas un pays emprunteur. Un aspect de cette situation a pu être observé récemment dans un contexte et domaine tout à fait différents. Le Fonds monétaire international (FMI) a exprimé un point de vue négatif sur la politique de fixation d'objectifs directs d'inflation de la Banque de réserve sud africaine, ce qui provoqua une réponse critique immédiate du gouverneur de la banque faisant

savoir que le FMI n'aurait pas dû formuler cette critique publique puisque l'Afrique du Sud n'est endettée ni auprès du FMI ni de la Banque mondiale. En Afrique du Sud, l'intention d'emprunter ne constitue pas une carotte qui pourrait encourager la coopération avec des agences internationales de développement ni leurs consultants».

Lorsqu'elles travaillent séparément, la réputation de la FAO ou d'IFPRI (Institut international de recherche sur les politiques alimentaires) en tant qu'organisations indépendantes (non responsables de grands programmes d'aide au développement), peut leur donner un accès aux décideurs en matière de politiques que d'autres partenaires internationaux n'ont probablement pas.

Au sein du système des Nations Unies, l'équipe de pays des Nations Unies offre de bonnes opportunités de coordination et de synergies entre agences du Système ce qui peut aider à éviter double emploi ou contradictions. L'initiative Unité d'action des Nations Unies et la Programmation conjointe constituent des pas supplémentaires vers une meilleure intégration et efficacité du système des Nations Unies.

Conclusions sur les partenaires au développement

- *La coordination et la coopération des partenaires au développement contribuent à l'efficacité de l'assistance aux politiques, en particulier dans les cas où la volonté politique est faible ou inexistante. Elle peut également contribuer à la mise en œuvre et gestion du changement des politiques.*
- *Il est important de renforcer l'appropriation par les nationaux des recommandations de politiques soutenues par la communauté des bailleurs de fonds et d'éviter qu'elles paraissent alignées sur les priorités ou les intérêts de certains partenaires au développement.*

Capacité nationale: un élément critique du contexte national

La capacité nationale est généralement considérée comme le facteur critique déterminant l'efficacité de l'assistance aux politiques. Les capacités nationales doivent être prises en compte au moment de l'élaboration des activités d'assistance aux politiques et du choix des meilleures modalités à employer. La capacité nationale devrait également peser sur le contenu des recommandations. Celles-ci doivent tenir compte du contexte dans lequel elles devront être appliquées afin d'augmenter leurs chances d'être mises en œuvre.

- Des experts de l'OMS consultés pour cette étude ont indiqué que l'assistance en matière de politiques ne se résume pas à ce qui est techniquement beau à réaliser mais plutôt à ce qui est techniquement faisable, socialement et politiquement acceptable et approprié. Parfois, lorsque les capacités sont faibles (i.e. dans un pays en situation post-confliktuelle), il peut être nécessaire de juger s'il ne conviendrait pas qu'un soutien externe se substitue temporairement aux services gouvernementaux (voir le cas du Kosovo et du Timor oriental). Il est alors nécessaire d'envisager d'emblée un programme de renforcement des capacités et un calendrier de retrait de l'aide extérieure.

Il est donc important d'évaluer la capacité nationale à mettre en œuvre les recommandations données. Plusieurs facteurs sont à considérer;

- **Capacité de direction**

Un élément important de la capacité nationale est la capacité institutionnelle et individuelle de direction (leadership). Il est primordial de travailler en rapports étroits avec un partenaire national fort et crédible (ministère ou ONG) qui possède le pouvoir et la crédibilité technique et politique requis pour piloter le processus de politiques afin que les recommandations faites puissent passer tous les tests et étapes avant leur application. Il y a plusieurs exemples parmi les études de cas préparées pour cette publication qui illustrent l'importance de ce facteur.

- En Angola, le pouvoir politique du Ministère des affaires urbaines et de l'environnement (MINUA) n'était pas suffisant pour briser la résistance des ministères sectoriels et les contraindre à accepter d'unir leurs cadastres en un unique cadastre national géré par le MINUA.
 - En Libye, le Ministère de l'agriculture qui était la contrepartie du projet de politique des semences de la FAO était faible du point de vue institutionnel et soumis à de sévères restrictions budgétaires. Après 2001 ses responsabilités furent réduites progressivement et en 2002 le ministère fut rétrogradé au rang de simple service de production. En fait les vrais décideurs du secteur agricole étaient le Ministère des finances et la Banque d'Etat qui s'occupent des problèmes stratégiques et de long terme. Or la politique des semences ne faisait pas partie de leurs priorités et ils n'étaient pas impliqués dans le projet FAO.
- **Clarté dans les responsabilités institutionnelles et le processus de prise de décision**
La clarté dans les responsabilités institutionnelles et le processus de prise de décision permet de spécifier le niveau de responsabilité des organisations et des équipes de la contrepartie nationale. En l'absence de cette clarification, les individus ne sont pas motivés à prendre des initiatives. Si ceci n'est pas établi, la première activité de l'assistance devrait consister à aider à définir les rôles et responsabilités. Une bonne connaissance des points de vue et priorités des diverses parties prenantes institutionnelles permet également de prévoir de possibles conflits.

La multiplicité des organisations publiques et leur piètre coordination contribuent à rendre le processus de politiques plus complexe à gérer. Au Kenya plusieurs ministères et plus de 25 entités semi-publiques étaient impliqués dans le secteur agricole à la fin du siècle dernier. (FAO/Moi University 1999)

On peut relever plusieurs exemples dans les études de cas préparées pour cette étude:

- En Angola, au cours de la période de transition qui a suivi le rétablissement de la paix, l'absence de clarification des responsabilités institutionnelles contribua à rendre très difficile d'influencer les politiques. Les réglementations qui devaient clarifier la situation étaient toujours en attente de publication.
 - En Serbie, l'absence de structure organisationnelle de certaines parties prenantes importantes a rendu difficile leur intégration dans le processus des politiques, voire même de les contacter. (Alfredson)
 - En Argentine: plusieurs questions importantes et conflits ont pesé sur le processus de politiques. La présidence de la Commission nationale de l'alimentation (CAN) alterne tous les deux ans entre le Ministère de l'agriculture et le Ministère de l'industrie et du commerce. Or ces ministères ont des opinions et des intérêts divergents sur la qualité et la sécurité des aliments. Il faut aussi noter que le Service national de l'agriculture et de la santé animale (SENASA) a été discrédité en raison d'une crise des certifications. L'ignorance de cette situation complexe a rendu l'exécution du projet très problématique.
- **La possibilité d'organiser un forum des parties prenantes**
Il est fondamental de pouvoir organiser un forum au sein duquel les parties prenantes peuvent se rencontrer, discuter de leurs intérêts, échanger leurs points de vue et parvenir à un accord provisoire qui constituera la base d'un consensus. C'est un élément indispensable pour permettre au processus des politiques de se dérouler de manière transparente qui puisse créer le niveau d'engagement pour que les recommandations puissent être mises en application.
 - Au Burundi, les parties prenantes estiment qu'il faudrait établir une collaboration continue et permanente entre les Sociétés financières et les autres parties prenantes. Un tel forum neutre pourrait inclure les Ministères des finances et de l'agriculture, les partenaires au développement, les Comités de développement communautaires, la Banque nationale de développement économique (BNDE) et le Fonds de microcrédit rural (FMCR).
- **La stabilité de l'équipe de contrepartie**
La capacité nationale dépend également de la stabilité de l'équipe de contrepartie. En l'absence d'une équipe de contrepartie (ou groupe d'interlocuteurs) stable, il devient bien plus difficile

d'assurer une appropriation et une suite aux recommandations formulées. Même les efforts de renforcement des capacités constitueraient un gaspillage.

- En Afrique du Sud les départements de l'administration sont encore dans un processus de transformation post apartheid en vue de satisfaire les besoins d'une société démocratique et refléter le profile démographique du pays dans la composition du personnel. Cette transformation provoque une rotation très élevée du personnel, ce qui a pour conséquence une éventuelle perte d'intérêt pour les projets et un manque d'expérience administrative et de gestion de certains cadres de l'administration même s'ils ont les qualifications et le talents requis.
- **La capacité de la société civile**

Un solide capacité de la société civile peut aussi être vitale pour soutenir des réformes fondamentales que les organisations gouvernementales renâclent à mettre en application ou auxquelles elles s'opposent. L'évaluation des projets du Fonds français de solidarité prioritaire (FSP) montrent qu'il arrive quand l'état est faible que les organisations agricoles ou le système politique (c'est-à-dire l'assemblée nationale) peuvent prendre la direction du processus. (Ribier, Le Coq et Pesche 2005)

 - En Angola, quelques ONG importantes (ADRA, Development Workshop) ont regroupé leurs activités de plaidoyer, lobbying, de recherche et d'intermédiation au sein d'une nouvelle structure: Rede Terra qui bénéficie de l'aide de l'USAID et d'autres donateurs. Le réseau Rede Terra a traduit le nouveau projet de Législation des Terres dans les langues locales et dans un format accessible. Ceci a permis de lancer une campagne de prise de conscience et de sensibilisation et de recueillir les préoccupations, remarques et suggestions des parties prenantes. Des rapports rassemblant ces observations ont été préparés et transmis à la Commission parlementaire concernée. Après la publication de la Loi foncière en 2004, Rede Terra a entrepris un travail de sensibilisation des communautés analphabètes, afin de disséminer des connaissances sur l'administration foncière au niveau provincial et aider au bornage et à la préparation de relevés cadastraux.
- **La gouvernance politique**

Il s'agit là d'une autre dimension de la capacité nationale qui peut aider à la mise en œuvre des politiques sur le moyen et long terme. Dans les pays où le système politique permet l'association des partis d'opposition et de leurs représentants aux fora et consultations de politiques, la probabilité d'un abandon de réformes de politiques lors d'un changement de gouvernement sera fortement réduite. Plusieurs expériences de la FAO illustrent ce point, particulièrement en Amérique latine.
- **Disponibilité de données et de base de référence**

Si des données et des bases de référence ne sont pas disponibles, des efforts supplémentaires seront nécessaires pour mener des activités de plaidoyer et de sensibilisation, ou donner des conseils fondés sur des preuves.

 - En Serbie, des données sectorielles tout à fait insuffisantes ont rendu difficile l'évaluation du niveau et des caractéristiques de la dégradation des forêts.
 - En Sierra Leone, les données quantitatives sur les progrès et l'impact des efforts du gouvernement de diversification des cultures étaient au mieux partielles. De même il n'y a pas de programme national de collecte de données pour alimenter comme il le faudrait les messages de sensibilisation en vue de la création d'un Secrétariat pour le droit à l'alimentation. En effet, les activités de collecte de données furent suspendues au comble de la guerre civile. Il y a ainsi aujourd'hui un sérieux trou dans les données disponibles pour la formulation de politiques et la planification de la reconstruction d'après-guerre. La destruction, au cours de cette même période de la documentation antérieure a encore aggravé ce problème.

- **Capacité individuelle**

La capacité individuelle, l'expertise technique et les compétences disponibles dans le pays déterminent l'efficacité et le choix des modalités de l'assistance aux politiques. Dans les pays où les capacités sont limitées, trouver des décideurs hautement qualifiés et disposant du temps pour agir comme homologues est une gageure, car dans la mesure où ils sont peu nombreux, ils sont aussi extrêmement occupés. Lorsque la capacité est élevée, l'assistance en matière de politiques peut se centrer davantage sur l'échange d'expériences avec d'autres pays, le soutien à des études spécifiques pouvant contribuer au processus de politiques, ou la mise en place d'un partenariat intellectuel et d'échange de connaissances. Les experts nationaux seront en mesure d'utiliser les résultats des études, d'adapter les expériences étrangères et d'utiliser leur connaissance des conditions dans leur pays à leurs fins et d'en tirer les implications pour les politiques. Deux exemples illustrent cette question:

- En Pologne, bien que la filière colza ne soit pas prioritaire et malgré le soupçon du manque d'objectivité de l'étude de la FAO, les décideurs nationaux ont utilisé le projet pour atteindre leurs propres buts, à savoir d'instaurer un dialogue entre les principaux groupes d'intérêts (les huileries et les producteurs de colza), de rassembler des arguments supplémentaires qui pourraient éventuellement servir lors des négociations avec l'UE et de discuter avec divers groupes de pression quelques unes des implications sectorielles de l'accession de la Pologne à l'UE.
- Au Maroc, l'ouverture de l'agriculture au marché mondial exige un renforcement de la capacité d'analyse des problèmes et de préparation de décisions stratégiques prenant en compte les changements du contexte national et international. Le gouvernement voudrait coopérer avec la FAO, mais du fait du haut niveau des experts marocains, cette coopération devrait prendre la forme d'un partenariat intellectuel dans le cadre duquel les experts de la FAO et marocains échangeraient périodiquement leurs points de vue sur des sujets importants pour le gouvernement. Cette collaboration serait bénéfique aux deux parties car la FAO aurait l'opportunité d'affiner ses méthodes et ses outils analytiques grâce à l'interaction avec les experts marocains et ainsi d'accroître l'efficacité de son assistance.

Une capacité nationale élevée est généralement considérée comme un facteur positif pour l'efficacité de l'assistance aux politiques. Cependant, si les conseils donnés prévoient un changement radical auxquels les fonctionnaires et les élites sont opposés du fait de leurs intérêts propres, une forte capacité peut aussi se traduire par une plus grande résistance au changement. Ceci provient de ce que les opposants aux réformes sont en général les vainqueurs de débats antérieurs sur les politiques et par conséquent ces vainqueurs ont pu investir les institutions du pouvoir dans la société et dans le gouvernement. Ils utilisent ces institutions pour s'assurer que les politiques favorisent leurs intérêts (Grindle 2000). Quand la capacité est très faible le personnel politique en place tend à être plus ouvert au changement.

- En Afrique du Sud, la FAO et des fonctionnaires du gouvernement ont noté que, dans la mesure où le pays possédait une capacité académique et de recherche substantielle dans les universités et les fondations de recherche, certains milieux officiels considéraient que la capacité nationale pour réaliser les travaux de politique était suffisante et que les agences internationales devraient exercer un rôle de facilitateurs impartiaux plutôt que de conseillers.
- L'étude de cas sur la Serbie note que les manquements en éducation, formation et technologie et l'absence de données statistiques sur le secteur forestier ont contribué à la carence en capacités pour élaborer une stratégie forestière moderne pertinente au contexte national. En même temps, l'existence de défis aussi importants a contribué à la bonne disposition du Ministère pour accueillir les recommandations offertes par la FAO et à l'empressement des parties prenantes pour devenir d'actifs supporteurs des réformes.
- Les experts de la GTZ estiment qu'une capacité gouvernementale faible a été un facteur de succès au Timor oriental. Des experts français interrogés pour cette étude ont également noté que, dans certains cas, un Etat faible peut être un facteur de succès, à condition que les organisations paysannes et le système politique (notamment l'assemblée nationale) soient capables de prendre la direction des opérations.

Dans certains des cas étudiés dans ce rapport, c'est lors de la mise en œuvre des réformes que la capacité a fait défaut, ce qui a nui au résultat final et à l'impact du processus de politiques. Le cas du Bangladesh (voir Encadré 10) illustre bien cet argument et presque toutes les dimensions de capacité nationale sont pris en compte dans cet exemple. Au Bangladesh, la mise en œuvre de politiques dans les secteurs de l'alimentation et de l'agriculture avait généralement été déficiente. La faiblesse systémique de la capacité institutionnelle et la complexité d'harmoniser et de coordonner le grand nombre d'agences sectorielles et sous-sectorielles, en étaient les principales raisons (15 agences au sein du Ministère de l'agriculture).

Encadré 11: Capacité pour la mise en œuvre de politiques (Bangladesh)

Le département des semences du Ministère de l'agriculture (c'est-à-dire le Secrétariat du conseil national des semences), responsable pour contrôler le sous-secteur des semences, compte très peu de personnel et dispose de capacités de décision insuffisantes. L'agence de certification des semences (Seed Certification Agency, SCA) et le département des semences du ministère de l'agriculture ont manqué de continuité au niveau de leur direction et de leur capacité technique, et ils n'ont pas réussi à influencer les priorités des budgets départementaux pour renforcer la SCA. Les mutations fréquentes de fonctionnaires du gouvernements entre les différents services (à tous les niveaux), y compris depuis la SCA vers d'autres secteurs du Département de vulgarisation agricole, ont créé des difficultés au niveau de la continuité et de la rétention de personnel qualifié.

Le rôle essentiel de la SCA en tant qu'instrument de mise en œuvre des politiques dans divers domaines de développement, a été mal évalué. Ces domaines comprenaient par exemple l'amélioration de la productivité, la biosécurité, la commercialisation et les échanges extérieurs, de la protection environnementale et le renforcement du rôle des agriculteurs. L'agence n'a pas été défendue à un niveau politique suffisamment élevé pour lui assurer des ressources et lancer les réformes institutionnelles requises pour la rendre plus efficace. Dans le passé, les projets portant sur ce sous-secteur avaient été centrés sur la multiplication des semences plutôt que sur les fonctions de certification et de réglementation.

Pour que la SCA puisse exercer ses activités d'essais de semences, de contrôle de qualité et de certification, cela demanderait davantage de ressources humaines, de laboratoires, et surtout la création d'un cadre spécifique et son élévation au niveau d'organisme régulateur indépendant du Département de vulgarisation agricole. L'inclusion récente du "Renforcement de la SCA" dans la liste des projets envisagés pour 2006/07 démontre quelques progrès du ministère de l'agriculture au niveau de la mise en œuvre. Mais il aura fallu bien des exhortations et de processus depuis 1999 pour en arriver là.

(Adapté à partir de l'étude de cas sur le Bangladesh par Lai, 2007)

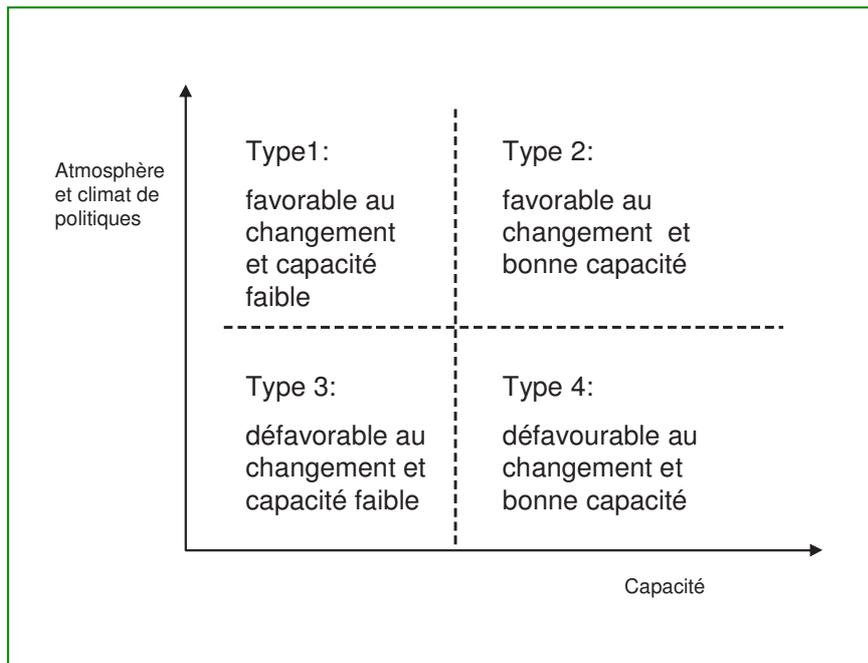
Conclusions sur la capacité nationale

- *La capacité nationale peut être définie en termes de:*
 - *capacité de direction et pouvoir décisionnel du partenaire national;*
 - *clarté dans les responsabilités institutionnelles et le processus de prise de décision;*
 - *existence d'un forum des parties prenantes dans lequel elles peuvent dialoguer sur les politiques;*
 - *capacité de la société civile et de ses organisations de participer au dialogue sur les politiques;*
 - *capacité de mettre en oeuvre les recommandations de politiques; et*
 - *capacité technique, expertise, et compétence individuelle.*
- *La clarification du processus de prise de décisions et des responsabilités institutionnelles doit être réalisée avant le lancement du processus d'élaboration de politiques.*
- *La capacité nationale doit être évaluée avant la conception des activités d'assistance aux politiques. Le résultat constituera une des bases pour formuler les recommandations.*
- *Alors qu'une capacité élevée est souvent considérée comme un facteur positif au niveau de l'efficacité de l'assistance aux politiques, cette capacité peut se transformer en une plus grande résistance au changement lorsque la réforme proposée consiste en un changement radical auquel les fonctionnaires ou les élites sont opposées.*

Comment le contexte national influence le choix des modalités d'assistance aux politiques

Il est possible d'identifier très schématiquement quatre situations ou types de contextes nationaux (voir Encadré 12) et les combinaisons de modalités d'assistance en matière de politiques qui y sont les plus adaptées.

Encadré 12: Types de contextes nationaux



Type 1: Favorable au changement de politiques avec capacité faible

Ce type correspond au contexte rencontré dans beaucoup de pays en situation post-conflictuelle ou post-urgence, ou à des pays ayant connu un changement récent de régime ou de gouvernement (par exemple en Sierra Leone). De telles situations demandent une assistance portant sur toute une série de domaines ainsi que le renforcement des capacités pour le gouvernement et la société civile afin qu'elle puisse participer de façon constructive au dialogue sur les politiques,

Une analyse préliminaire de la situation économique (par exemple une revue sectorielle) aidera à identifier les problèmes et à réunir les données de base sur la situation de référence. Dans certains cas, il peut être nécessaire de clarifier les responsabilités institutionnelles avant qu'un véritable processus d'élaboration de politiques puisse être lancé. Ceci peut être suivi d'une assistance aux politiques plus approfondie sur les questions prioritaires qui auront été identifiées. Ce conseil sera préférablement donné sous la forme de projets de politiques, ou, dans certains cas, à l'occasion de discussions sur les programmes sectoriels. Eventuellement, un soutien au niveau de la coordination des politiques pourrait aussi être nécessaire.

Ce type de contexte peut également correspondre aux pays les moins développés dont la capacité est limitée mais où existe une volonté d'affronter un problème de politique particulier tel que le respect d'une convention ou d'un accord global, ou de la politique de développement des finances rurales. Dans les pays dont la gouvernance offre aux parties prenantes la possibilité de soulever des questions de politiques, le renforcement des capacités devrait porter sur ces domaines spécifiques et inclure les enseignements de l'expérience d'autres pays. Le soutien pourrait être fourni par l'intermédiaire de projets de politiques dont certains comprendraient, si possible, des opérations pilotes permettant de tester différentes options.

Type 2: Favorable au changement de politiques avec une bonne capacité

Ce type correspond à la situation rencontrée dans beaucoup de pays de niveau intermédiaire qui, soit se trouvent dans un processus de transformation (exemple le Maroc), ou bien veulent résoudre un problème de politiques particulier d'origine locale, soulevés par des groupes de pression (Pologne), ou résultant d'accords internationaux (Argentine). Il y a une expertise nationale en place et elle peut être appuyée en mettant à sa disposition les connaissances disponibles au niveau international par l'intermédiaire de réseaux et en soutenant des centres nationaux de recherche en politiques ou des groupes de réflexion. Une expertise spécialisée peut également être mobilisée dans les domaines où il existe des lacunes de connaissance au niveau local. Une aide externe peut aussi être utile pour apporter des services d'intermédiation indépendants entre les différents groupes d'intérêt nationaux et les parties prenantes. Ces pays sont des candidats probables pour des programmes sectoriels, du soutien budgétaire ou d'autres formes d'assistance financière hors projet.

Type 3: Défavorable au changement de politiques avec une capacité faible

Ce type de situation correspond à ce qui est rencontré dans certains des pays moins avancés ayant une faible capacité et où le système de gouvernance est opaque et n'offre que peu d'opportunités pour la participation. L'assistance aux politiques y est grandement nécessaire mais pas nécessairement très recherchée. C'est une situation fréquente où, bien que nécessaires, les changements de politiques ne sont pas souhaités par les dirigeants: il n'y a pas de volonté politique. C'est là une situation difficile où l'agence et le gouvernement ne sont pas d'accord. Elle requiert des efforts continus pour négocier et persuader le gouvernement de changer son point de vue, afin de développer et modifier progressivement de façon constructive ses politiques pour les rendre plus efficaces (FAO 2001).

Une bonne analyse du contexte national et des moteurs du changement, des activités de sensibilisation et de plaidoyer, la mise en œuvre de méthodes de direction et un renforcement des capacités seront nécessaires tant pour le gouvernement que pour les parties prenantes afin que puisse se dégager une volonté politique et un groupe en faveur du changement. C'est là une condition indispensable avant que des activités d'assistance en matière de politiques plus traditionnelles puissent être mises en œuvre (revue des politiques, projets de politiques, etc.). Etablir un lien entre les parties prenantes et les réseaux internationaux ou régionaux ou conduire des petites expériences pilotes peut aider à convaincre un champion éventuel que le changement est possible et souhaitable.

Type 4: Défavorable au changement de politiques avec une bonne capacité

Ce type correspond à la situation rencontrée dans certains des pays de niveau intermédiaire avec une bonne capacité mais où le système de gouvernance est opaque et n'offre que peu d'opportunités pour la participation. L'assistance aux politiques serait très nécessaire mais n'est pas spécialement recherchée et la capacité de résistance est très forte dans les milieux proches du pouvoir. Dans ce cas une analyse préalable du contexte politique est particulièrement importante afin d'identifier un groupe de supporters potentiels favorables au changement. La meilleure stratégie dans ce cas peut être de faire la liaison avec les questions globales (ODM, accords et conventions) et de les utiliser comme points d'entrée pour des changements de politiques. Les activités pilotes peuvent être utilisées pour illustrer les changements de politiques. Alternativement, des parties prenantes non-gouvernementales (par exemple des organisations paysannes) ou quelques dirigeants politiques pourraient être identifiés pour jouer le rôle de champion du changement de politiques dans certains domaines. L'expertise nationale et les membres d'instituts nationaux de politiques peuvent également être sensibilisés et appuyés par leur participation à des réseaux. Lorsque la situation est mûre, l'on peut mettre à disposition de l'expertise spécialisée dans les domaines où des lacunes existent localement. Les programmes sectoriels, le soutien budgétaire et d'autres formes d'assistance financière hors projet peuvent être employés pour convaincre les décideurs et appuyer le changement.

Conclusions et enseignements sur le contexte national

- *Avant d'entreprendre des activités relatives aux politiques deux types d'analyse doivent être réalisées:*
 - *Une analyse du climat politique afin d'évaluer dans quelle mesure les parties prenantes sont ouvertes à de nouvelles idées et approches et de vérifier la cohérence ou la compatibilité des réformes envisagées avec le cadre de politique global en vigueur.*
 - *Une Analyse des capacités nationales pour déterminer le niveau de clarté et de transparence du processus de décision et la distribution des responsabilités institutionnelles, et pour identifier les partenaires les plus indiqués, vérifier l'existence d'un forum de politiques approprié, réaliser un inventaire de l'expertise locale et mesurer les risques et la capacité de résistance au changement.*

Ces analyse doivent de préférence être réalisées de façon continue plutôt que de manière ad hoc.

- *Aider à clarifier le processus de politiques et les responsabilités institutionnelles avant de s'engager dans un processus d'assistance aux politiques.*
- *Vérifier l'existence d'une volonté politique d'une ou de plusieurs parties prenantes afin de mettre en œuvre le processus de politique envisagé et identifier un ou plusieurs champions.*
- *S'il n'y a pas suffisamment de volonté politique, mener une analyse approfondie du contexte national en vue de l'identification de possibles moteurs de changements. Une persuasion et négociation continue avec le gouvernement, des activités de sensibilisation et de plaidoyer, la réalisation d'activités pilotes et des alliances avec d'autres partenaires au développement et des parties prenantes nationales seront nécessaires afin de susciter l'intérêt et la volonté politique indispensables.*
- *Surveiller et renforcer la volonté politique au cours du processus de politiques.*
- *Adapter les modalités de l'assistance aux politiques au contexte national, en particulier au climat politique et à la capacité nationale.*

5.2 Processus d'assistance aux politiques

Un processus d'assistance en matière de politiques nécessite une évaluation précise du type et de la durée des modalités d'assistance à utiliser. Il est d'extrême importance que le processus d'assistance aux politiques suive un schéma stratégique et prenne en compte les facteurs humains, la communication, la négociation, la participation, l'appropriation, le déroulement des activités dans le temps et le renforcement des capacités. Il ne peut être limité à l'apport de contributions techniques ou analytiques aux processus national, quelque soit leur importance, mais doit être conçu de façon à influencer la manière dont ce processus se déroule. Ce point de vue est partagé par la grande majorité des experts consultés pour cette étude.

Pour être efficace, cette approche stratégique du processus d'assistance aux politiques doit reposer sur une bonne crédibilité ainsi que sur des concepts, modèles et pilotes cohérents. Pour toutes les agences consultées il est vital de fournir de bons exemples d'actions antérieures couronnées de succès, comme preuve de légitimité. Ces références sont souvent présentées comme des modèles ou prototypes établis à partir de plusieurs principes de base qui sont analysés en détail dans cette partie.

5.2.1 Etablir une relation stable et de confiance

Les personnes consultées pour cette étude s'accordent en général pour dire que les processus d'assistance en matière de politiques ont une meilleure chance de bien commencer dans les pays où une confiance mutuelle a été établie grâce à des interactions répétées. Pour cette raison, il apparaît important que l'agence qui apporte l'assistance agisse en amont de ce processus d'assistance en engageant un dialogue continu sur les politiques avec le gouvernement et les autres parties prenantes. Des acteurs tels que la Banque mondiale pourrait s'abstenir d'agir dans certains cas selon le niveau de confiance: «Le manque de confiance mutuelle ou le manque de dialogue avec le pays peuvent conduire à la décision de ne pas accorder un prêt».

Les pays préfèrent aussi obtenir l'assistance de partenaires bien connus et en qui ils ont confiance et tourner le dos aux autres, quand bien même ces derniers pourraient fournir la preuve qu'ils ont l'expertise appropriée. Plusieurs exemples démontrent que la confiance et la réputation sont longues à s'établir et difficiles à acquérir, mais très faciles à perdre et quasiment impossible à récupérer.

Quand bien même nouer des liens étroits avec les partenaires est fondamental, il faut cependant être conscient du risque d'une trop grande proximité avec le gouvernement ou un partenaire en développement en particulier (notamment si ce partenaire finance en partie ou totalité les services de l'agence) car cela peut affecter l'image d'indépendance de l'agence. L'exemple de la Pologne déjà mentionné illustre un cas où les événements se sont mal déroulés à cet égard.

Un grand nombre de personnes contactées pour cette étude a insisté sur le fait qu'établir un vrai dialogue, en démontrant des capacités d'écoute et en montrant de l'intérêt envers les autres sont des éléments qui aident à établir une relation de travail stable et de confiance avec les homologues. La question principale est: comment peut-on amener les gens à nous faire confiance? La réponse suggérée par la majorité est que le processus devrait commencer par une prise en compte du facteur humain. Si la relation n'est pas solide, l'activité d'assistance aux politiques a toutes les chances d'échouer. Cela peut être dû à l'impossibilité pour l'agence de convaincre les principaux décideurs du gouvernement qu'il y a une opportunité pour changer de politiques, ou qu'il y a des avantages à suivre les recommandations de politiques.

- Les experts de la Banque mondiale interrogés ont déclaré qu'une bonne relation avec le «client» est essentielle et peut être démontrée par la présence d'une équipe gouvernementale prête à travailler avec et/ou partager les valeurs de la Banque.
- Dans l'étude de cas Maroc, des consultations préliminaires et un dialogue utile avec toutes les parties prenantes suffisamment tôt dans le processus ont permis de les inclure dans la formulation des recommandations finales.
- En Sierra Leone, la FAO était présente dans les activités de secours d'urgence et de coordination pendant la guerre. Ses efforts de développement d'après-guerre furent presque unanimement reconnus. Cela fut certainement utile à la FAO pour jouer un rôle significatif dans le positionnement de l'agriculture au centre du processus de transformation poursuivi par le gouvernement.
- Au contraire, en Serbie, l'absence de dialogue préliminaire dans le secteur forestier rendit nécessaire un investissement en temps et en énergie pour donner des explications et gagner la confiance, des préalables essentiels pour un processus d'élaboration de politiques et un dialogue effectifs dans ce domaine.
- En Libye, l'absence d'un dialogue précoce pesa sur le processus. La FAO ne parvint pas à établir les conditions d'un dialogue avec les principaux décideurs – dans ce cas le Ministère des finances et la Banque d'Etat – ou les autres parties prenantes importantes telles que les agences des Nations Unies présentes dans le pays.

Selon plusieurs des partenaires au développement interrogés pour cette étude, une présence institutionnelle permanente – par l'intermédiaire d'un bureau pays ou d'un conseiller à long terme – est une bonne pratique. Plusieurs personnes interrogées soutiennent que des conseillers «insérés» dans le contexte national peuvent développer une plus grande capacité d'appréhender des situations locales grâce à leur interaction avec les parties prenantes et les décideurs. Ils peuvent acquérir une compréhension plus profonde des facteurs principaux et mieux identifier les moteurs du changement (voir Encadré 18). Il en résulte que ces conseillers peuvent être les premiers à identifier des fenêtres d'opportunités et pourraient ainsi initier un dialogue de politiques sur le champ. Par exemple, Oxfam a l'habitude de développer des projets pour travailler dans la mesure du possible avec du personnel local pleinement intégré dans le contexte national ou local.

Il est plus facile aux conseillers d'intégrer le processus d'assistance aux politiques dans le contexte national si l'agence a eu une bonne relation avec le pays qui s'inscrit dans la durée. C'est pourquoi, plusieurs études de cas montrent qu'il est préférable d'éviter des courtes interventions ponctuelles par des consultants.

- L'étude de cas Argentine illustre le fait que la durée du contrat a de l'importance. Les experts furent recrutés pour une courte période seulement et ils ne purent influencer le processus des politiques. La raison principale en fut que les modalités du Programme de Coopération Technique (PCT) n'autorisaient que des contrats courts et le recrutement d'experts nationaux, ce qui n'était pas la meilleure façon de mobiliser l'expertise nécessaire pour le thème spécifique pour lequel l'assistance était donnée.

- En Libye, le projet ne pouvait pas bénéficier de la présence d'un bureau FAO avec un Représentant résidant dans le pays. Ceci a rendu difficile pour la FAO d'appréhender pleinement le contexte national caractérisé par des difficultés politiques (embargo), des restrictions budgétaires (prix bas du pétrole) et la pénurie de techniciens et d'analystes en politiques expérimentés.

Le renforcement des capacités est mis en avant par la GTZ comme un facteur de confiance et la raison de la préférence que certains gouvernements accordent aux agences qui lui donnent une grande importance dans leurs interventions. C'est là une autre raison pour laquelle les interventions courtes sont déconseillées: des interventions courtes par des consultants extérieurs à l'agence ne laissent généralement pas suffisamment de temps pour le renforcement des capacités (PPFP 2006).

La stabilité de l'équipe d'experts contribue à la création de relations favorables de long terme (Stone *et al.*, 2001). La stabilité de l'équipe de contrepartie a également son importance: elle devrait être composée de personnes qui arrivent à bien communiquer avec les partenaires et s'entendent bien entre elles, afin que les communications internes soient fluides.

En résumé, une présence institutionnelle continue dans le pays, avec du personnel expérimenté résidant et travaillant sur place aide à établir un climat de crédibilité et à créer une confiance et une compréhension mutuelle. Cette présence *in situ* assure la continuité du dialogue, une bonne circulation de l'information ainsi qu'une accumulation de connaissances et d'expérience.

5.2.2 La communication est capitale

«Une bonne recherche seule n'est pas suffisante. Pour avoir un impact, elle doit être communiquée aux personnes appropriées» (K. Grebmer, S. Babu, V. Roeh et M. Rubinstein, 2005). Cela est également vrai pour le conseil en politiques. Pour améliorer leur efficacité, les activités d'assistance en politiques devraient pouvoir s'appuyer sur une véritable stratégie de communication. Si l'information pertinente est immédiatement disponible au moment où les décideurs en ont besoin, cela peut aider à orienter le débat et influencer leurs choix. De plus, des recommandations communiquées clairement seront plus effectivement adoptées.

La communication doit accompagner de façon continue l'ensemble du processus de politiques. Il est essentiel d'informer et de communiquer sur le processus d'assistance, ses différentes phases et ses résultats intermédiaires afin d'éviter toute surprise ou une perte d'intérêt, de la volonté politique et du soutien.

- Au Laos, où la FAO fournit une assistance au gouvernement pour intégrer des considérations sur la biodiversité agricole dans les politiques agricoles, des décideurs ont exprimé leur préoccupation de ne pas être suffisamment informés sur les progrès du programme d'assistance aux politiques et ont montré des signes de perte d'intérêt.
- Le Département du développement international (DFID) et l'Institut du développement outre-mer (ODI) ont souligné qu'une bonne communication est nécessaire dès le début du processus et doit être maintenue durant tout son déroulement. Il y a plusieurs façons de faire connaître une activité, par des réunions, séminaires ou ateliers, des communiqués de presse, de brefs rapports et des aide-mémoires ou notes de politiques.

Selon plusieurs sources contactées pour cette étude, une mauvaise communication ou une communication insuffisante peut aboutir à un échec du processus d'assistance aux politiques. L'obstacle de la langue peut être une des causes de communication insuffisante. Dans les pays de langue arabe ou portugaise par exemple, la barrière linguistique ne peut être négligée car il se peut qu'il soit difficile de mobiliser l'expertise requise pour le projet dans la langue du pays. Si l'anglais et le français peuvent être des langues «universelles» pour les décideurs de haut niveau, il se peut néanmoins que les cadres de niveau inférieur en charge de l'exécution du projet ne parlent que d'autres langues. Les coûts de traduction peuvent devenir une source de difficulté.

- En Libye il n'existe pas de véritable tradition de la communication et l'attention réelle portée par l'administration à la circulation de l'information est limitée. Pendant le projet FAO d'assistance aux politiques, d'importantes informations ne furent pas divulguées aux principaux acteurs, les

questions traitées par le projet ne furent pas suffisamment divulguées et les rapports du projet et leurs recommandations ne furent pas lus. Dans ce cas l'approche adoptée pour la communication a été inadaptée à un contexte culturel de forte tradition orale et le projet a souffert du problème de la langue.

- En Serbie il y avait eu une communication intra- et intersectorielle défailante au moment de la demande d'assistance ainsi que durant les phases initiales du projet. Le processus et le dialogue de politiques étaient entravés par un manque d'information et par une information médiocre ou trompeuse par les parties prenantes. Cela fut une source additionnelle de conflit et de tension.

La gestion de la communication devrait être orientée vers des audiences identifiées stratégiquement. L'ODI pense qu'il est extrêmement important de cibler les leaders d'opinion car ils peuvent avoir la capacité de renforcer ou d'influencer négativement le message. De la même manière, des recherches réalisées par ODI et Oxfam suggèrent l'utilisation de réseaux informels pour faire passer le message, l'identification de ces réseaux devant se faire au cours de l'analyse de situation. Un exemple de ces réseaux informels (voire occultes) qu'il peut être difficile de d'inclure dans le processus des politiques est offert par les sociétés secrètes qui, au Liberia, jouent un rôle important dans toutes les décisions fondamentales et ne peuvent donc pas être ignorées.

L'expérience suggère que les stratégies de communication (la présentation de l'information, les moyens et niveaux de communication) doivent être adaptées à la culture et au niveau d'éducation de l'audience ciblée. De long rapports avec d'innombrables recommandations sont généralement déconseillés.

ODI, DFID, IFPRI et OPM considèrent qu'une bonne présentation des recommandations à la fin du projet est très importante. La présentation comporte deux aspects majeurs: le format et le style. Le format se réfère à la forme ou mise en pages du produit de la recherche effectuée (est-ce un gros rapport? Une courte note de politiques ou une vidéo?). Le style est la manière de laquelle le matériel est présenté. La clarté de l'exposition, l'emploi de jargon technique et le niveau de compréhension sont différents aspects du style. Le format et le style doivent tendre à satisfaire l'audience recherchée et clairement identifiée. La présentation déterminera le degré de convivialité du produit tel qu'il sera perçu et, par conséquent, la probabilité qu'il retienne l'attention de l'audience.

L'opportunité de la programmation de la communication dans le temps ne doit pas non plus être négligée, comme le démontre le cas de la Sierra Leone. Dans ce cas, la remise très tardive du rapport sur la revue sectorielle agricole constitua sans aucun doute un obstacle à la mise en œuvre de certaines de ses recommandations. Cet aspect a aussi été souligné par IFPRI.

5.2.3 Investir dans la connaissance et l'analyse du contexte, le diagnostic et la phase post projet

Il y a consensus sur le fait que des ressources doivent être mobilisées à toutes les étapes du processus d'assistance en matière de politiques. Deux étapes essentielles pour lesquelles les ressources sont requises mais qui sont généralement négligées sont: le diagnostic et la suite à donner.

Diagnostic

Comme mentionné dans la description du contexte national, il est nécessaire avant de concevoir une activité d'assistance aux politiques, de mener une analyse du contexte national dans lequel elle se déroulera qui comprend en particulier une analyse de la capacité des institutions de contrepartie et de l'expertise nationale disponible. Pour plusieurs agences interrogées pour cette étude, trouver des décideurs hautement qualifiés ou des conseillers techniques expérimentés qui soient disponibles pour participer en tant qu'homologues est un défi dans bien des pays.

Comme déjà indiqué, le fait de disposer d'un mécanisme d'analyse du contexte national des politiques aide à mener une analyse approfondie de la situation. Investir des ressources dans une analyse exhaustive de la situation est l'approche privilégiée par la plupart des agences interviewées. Pour ODI, par exemple, le défi de la phase de diagnostic réside dans l'utilisation de ressources pour

comprendre les «moteurs du changement» (voir Encadré 18). Il arrive que les projets d'assistance en matière de politiques ne prêtent pas suffisamment garde à cette phase du processus d'assistance.

- Au Bangladesh, la capacité limitée des unités de planification du Ministère de l'agriculture dans le domaine de la conception et de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des politiques, fut un facteur limitant qui ne reçut que peu d'attention de la part du projet analysé dans l'étude de cas, ni d'ailleurs de la part d'autres activités antérieures de la FAO.
- Pareillement, l'étude de cas de Sierra Leone montre qu'au moment de la requête d'assistance, rien ne pouvait indiquer que les ministères concernés aient possédé les ressources en personnel capables d'assurer la coordination des activités au-delà de la période du projet.

Phase post projet

Presque toutes les agences contactées pour cette étude ont indiqué qu'il était aussi important d'assurer une présence dans la phase faisant immédiatement suite au projet d'assistance aux politiques que de soutenir la mise en œuvre des changements de politiques. Dans plusieurs études de cas, cette phase a été négligée dans la mesure où l'assistance s'est achevée avec la formulation de recommandations. La plupart des études de cas suggèrent que c'est la responsabilité des Représentations de la FAO dans le pays de s'assurer qu'une bonne analyse diagnostic du contexte national soit menée avant l'intervention et que la mise en œuvre des recommandations se fasse. Selon l'UNESCO la continuité et la persistance de l'assistance en matière de politiques importe énormément.

- Au Burundi, où l'assistance concernait l'établissement d'un mécanisme de crédit rural, certaines des recommandations cruciales furent ignorées du fait du manque de suivi approprié de la part de la FAO. Par exemple, la recommandation qu'un comité sur le crédit rural soit créé avec un mandat et des fonctions spécifiques ne fut jamais adoptée. Les recommandations pour lesquelles une suite fut assurée (comme la promulgation d'un décret sur la micro finance) furent mises en œuvre. Le décret fut promulgué en grande partie du fait de l'incitation créée par la possibilité d'obtenir l'approbation d'un projet de 5 millions de dollars EU financés par les Pays-Bas et destiné à renforcer et soutenir la microfinance dans le pays.

La mise en œuvre des recommandations de politiques requiert un financement qui idéalement devrait être prévisible, qu'il provienne du budget de l'état ou des contribution des partenaires au développement, soit d'une combinaison des deux. C'est là une autre bonne raison pour impliquer les partenaires dans le processus de politiques afin qu'ils soient disposés à investir dans la mise en œuvre de ses résultats.

5.2.4 Faciliter les interactions participatives

Encourager la participation

Un point de vue largement partagé est que la facilitation du processus est d'une importance primordiale et dans certains cas même plus essentielle que les contributions techniques, bien que la qualité de ces dernières soit également capitale. En effet les contributions techniques peuvent être données à un moment stratégique du processus alors que la facilitation doit être assurée durant tout le processus. Cela est illustré par l'étude de cas de l'Angola où la FAO fut reconnue pour sa capacité de convier toutes les parties prenantes au dialogue, une contribution majeure pour faciliter le processus d'élaboration des politiques.

Tout le monde s'accorde pour dire que la première tâche du processus d'assistance aux politiques est de stimuler la participation des membres de la « communauté de politiques » par la facilitation dans les cas où il s'avère que cette participation est faible. La littérature sur l'assistance en matière de politiques définit les « communautés de politiques » comme des réseaux stables d'acteurs de politiques provenant ou non du gouvernement, parfaitement intégrés dans le processus de création des politiques. Elles constituent la variante la plus institutionnalisée du concept de réseaux de politiques. (Stone *et al.*, 2001)

Il y a aussi consensus sur les avantages de rechercher une large participation englobant l'ensemble des parties prenantes qui ont un intérêt à la question traitée. Nombreux sont ceux qui estiment crucial

d'établir le diagnostic avec les contreparties. Cependant, cette participation a un coût et des exigences et elle demande des savoir-faire spécifiques de facilitation. La prolifération de processus participatifs peut aussi rendre de plus en plus difficile la mobilisation des parties prenantes. Il est donc important d'être sélectif. La participation peut être réalisée de plusieurs façons:

- Au Burundi, le texte de la politique proposée fut distribué directement à tous les participants à la Table Ronde Nationale organisée pour discuter de la politique transitoire de crédit rural et de son organisation. Le texte était le résultat d'un processus d'assistance aux politiques impliquant les parties prenantes locales au cours de trois séminaires régionaux et qui permit d'envoyer plusieurs consultants nationaux en voyages d'étude dans des pays africains.
- En Serbie, une ébauche de document de stratégie préparée par le consultant de la FAO proposa une base de débat et de discussion aux participants du processus de rédaction. Puis un projet provisoire de Stratégie forestière nationale fut formulé, avec une participation de représentants de tout le secteur et qui fut ensuite adopté par le gouvernement serbe.

La participation doit être bien organisée et avoir lieu dans un cadre institutionnel approprié. La création de groupes de travail s'est avérée être un moyen efficace pour mobiliser les talents locaux et organiser la participation à la formulation des politiques, du moment que leur composition est soigneusement choisie (principales parties prenantes et membres avec des compétences particulières) et que leur gouvernance est adéquate (il y a des procédures de discussion et de prise de décision claires). Les groupes de travail peuvent aider à l'émergence de porte-paroles de la société civile (Norton 2004). Ils peuvent également être liés à des mécanismes de coordination pertinent déjà en place (conseils ou comités).

- Oxfam et l'OMS pensent que, puisque décideurs de politiques sont des acteurs centraux du processus, il est de bonne pratique de les solliciter dès le commencement du processus car cela peut faciliter une bonne articulation de l'assistance aux politiques sur le long terme. Le cas de la Serbie en fournit une illustration: la décision fut prise par le chef de projet d'encourager dès le début l'implication des personnes clés du ministère concerné afin d'assurer une mise en œuvre réussie des recommandations.

Le rôle du facilitateur

La première priorité de la personne qui tient le rôle de facilitateur devrait être d'amener les parties prenantes à s'accorder sur l'objectif et le processus du projet d'assistance aux politiques. Cela s'obtient grâce à une communication effective et à une participation facilitée.

- Dans l'étude du cas de l'Afrique du Sud, une raison de l'échec résida dans les attentes différentes de la FAO et du Gouvernement par rapport aux résultats du projet (McCarthy, 2006).
- En Serbie, au contraire la majorité des parties prenantes interrogées citèrent le développement du secteur forestier sur la base de la participation des parties prenantes comme une innovation majeure et comme la contribution la plus importante au projet.

La neutralité et le rôle catalytique du facilitateur sont aussi souvent soulignés. A partir de l'expérience de l'Angola, Dévé décrit les rôles de la FAO dans le processus de politiques comme éminemment ceux de facilitateur et de catalyste. Le facilitateur peut rendre le processus plus aisé et créer l'environnement et une suite d'activités qui contribueront à la qualité des interactions. Ce rôle peut parfois être combiné avec l'apport de contenu technique pour contribuer à la discussion sur les politiques. Les caractéristiques du facilitateur sont décrites plus en détail un peu plus loin dans cette publication. L'adoption d'un rôle de facilitation peut être plus approprié dans les cas où l'environnement est déjà favorable au changement comme dans les pays de Types 1 et 2 décrits dans cette publication (Encadré 12).

Il y a cependant une limite à la neutralité d'une agence comme la FAO quand la situation est moins favorable au changement (voir Types 3 et 4 de l'Encadré 12). Les agences des Nations Unies comme la FAO œuvrent au niveau mondial en faveur de principes de politiques (dans le cas de la FAO, sécurité alimentaire, droits de l'homme et en particulier droit à l'alimentation, réduction de la pauvreté, développement durable et bonnes pratiques agricoles) par la sensibilisation et le conseil politique et technique au niveau des pays. Elles sont enclines à soutenir au niveau national les acteurs qui

œuvrent le plus en faveur de ces principes, ou d'engager des alliances avec certaines parties prenantes identifiées grâce à la connaissance et l'analyse du contexte national. Par conséquent, il se pourrait qu'elles soient perçues comme manquant de neutralité ou coupables d'ingérence extérieure, ce qui pourrait donner naissance à des tensions – le prix à payer pour une assistance effective en matière de politiques.

Etre neutre et jouer un rôle de coordination ne signifie pas être passif ou uniquement réactif. Au contraire, dans l'opinion de plusieurs des personnes interrogées pour cette étude, il est important de prendre l'initiative. Dans le projet de micro finance au Burundi, la voie choisie par la FAO, qui fut de promouvoir un processus plutôt ascendant et d'attendre une initiative nationale, était totalement différente de celle plus vigoureuse adoptée par le PNUD qui a consisté à presser le gouvernement pour obtenir une décision rapide sur le même sujet.

Le consensus est que la meilleure approche pour l'agence est de s'impliquer progressivement dans la facilitation du processus de politiques et d'établir le dialogue. Cet engagement progressif offre des opportunités de reconnaissance, d'adhésion et de légitimation. L'implication progressive rendra aussi possible l'un des principaux rôles du facilitateur, à savoir la conception du processus selon une séquence d'événements qui permette de garder les parties prenantes impliquées et pleinement engagées.

Le rôle de coordination inclut également la coordination des partenaires extérieurs. Dans plusieurs études de cas, la FAO était perçue comme ayant un rôle de coordination des partenaires au développement et même, parfois, des partenaires nationaux (par exemple les ministères).

- Selon Zouaoui, en Libye, si la FAO avait prêté plus d'attention aux programmes des autres agences présentes dans le pays, elle aurait pu, en créant un consensus, avoir un rôle de facilitation de l'exécution et du financement des initiatives d'assistance en matière de politiques. L'absence d'adoption des recommandations peut s'expliquer par le manque de synchronisation entre les organismes de coordination (Ministère des finances, Ministère du Plan et Banque d'Etat) et le Ministère de l'agriculture.

5.2.5 Ciblage des principales parties prenantes

Les décideurs en politiques sont naturellement l'une des audiences cibles pour l'assistance aux politiques, mais une stratégie efficace se doit d'identifier parmi eux quels sont ceux à impliquer en priorité et auxquels l'information cruciale devrait être transmise. Les parties prenantes peuvent être des bénéficiaires, des groupes de pression, des conseillers en politiques, des analystes de politiques, des partis politiques, des parlementaires ou la presse. Deux groupes d'acteurs qui généralement se recoupent sont à identifier pendant la phase de diagnostic: ceux ayant un intérêt notable dans la question traitée et ceux ayant une influence et un statut officiel dans les sphères de décision.

Les décisions ne sont pas prises par une seule personne. Les politiques et les programmes sont le résultat cumulatif de conflits et de coopération entre de nombreux acteurs gouvernementaux, principalement des politiciens et des bureaucrates, mais aussi entre des membres de groupes de pression nationaux ou étrangers et des partenaires extérieurs. Bien entendu, l'interaction entre ces acteurs peut aboutir soit à un *statu quo* soit à un changement de politique (Garrett and Islam, 1998). La question qui se pose est: Comment impliquer les « bonnes » personnes et les « bonnes » institutions? De façon générale, ce qui compte réellement est d'impliquer les individus parce qu'ils ont des intérêts. Ces acteurs doivent être identifiés lors de la phase de diagnostic et mobilisés par une bonne communication et une facilitation adaptée.

Les groupes d'intérêts peuvent exercer une influence significative sur les choix de politiques. L'impact du groupe est fonction de sa puissance. Les groupes d'intérêts puissants ne sont pas forcément riches ni grands. L'intérêt d'un décideur pour favoriser la cause d'un groupe peut être un motif suffisant pour donner à ce groupe un accès au processus d'élaboration de politiques. La décision des politiciens de se saisir d'une question, de soutenir ou de s'opposer à une proposition dépendra dans une large mesure de leur conviction qu'en favorisant les objectifs d'un groupe en particulier, ils servent leurs propres intérêts.

Cibler les parties prenantes est essentiel mais pas forcément facile à faire. Les parties prenantes sont parfois des institutions qui peuvent faciliter un processus, ou, si elles ne sont pas bien comprises,

approchées et associées, qui peuvent mettre le processus en péril. L'échec des processus de mise en œuvre des politiques économiques est souvent associé à une appréciation erronée de l'importance des institutions et du rôle qu'elles jouent.

- Au Bangladesh, le contenu et le format du projet d'assistance aux politiques n'a pas identifié clairement ni facilité un ciblage précis des principaux acteurs.
- En Libye, les ministères adéquats ne furent pas impliqués, ni au Liberia, les sociétés secrètes.

Encadré 13: Rôle des institutions

Ces dernières années, on observe une conscience accrue de la contribution des institutions – définies comme « les règles du jeu dans une société » (North 1990: 3) – à la croissance économique et au développement. Les institutions doivent être distinguées des organisations qui sont établies en vue d'organiser des individus pour atteindre des objectifs donnés. North utilise l'analogie du sport pour illustrer cette distinction (North, 1990: 4-7). Il existe des règles (institutions) et des acteurs (organisations) dans une société. Les règles définissent la façon dont se joue le jeu, alors que l'objectif de l'équipe – l'organisation – est jouer dans le respect des règles afin de gagner la partie.

Dans un compte rendu faisant autorité sur les expériences de développement d'une sélection de pays, Rodrik (2003: 10) se sentait suffisamment assuré pour déclarer ce qui suit: « Les institutions qui garantissent les droits de propriété, gèrent les conflits, font respecter la loi et l'ordre, et alignent les encouragements économiques sur les avantages et coûts sociaux, sont la base de la croissance à long terme ».

Le Rapport sur le développement et le commerce 2006 de la CNUCED cite Rodrik dans la mesure où les résultats décevants des réformes des politiques des pays en développement au cours des années 80 et 90 ont démontré l'importance de la structure institutionnelle sur laquelle reposent les économies de marché (CNUCED, 2006, p. 50). Les réformes des politiques en faveur de l'établissement d'une économie de marché n'ont pas permis d'obtenir les résultats voulus en l'absence de règles du jeu telles que la garantie des droits de propriété et celles qui assurent la résolution des conflits.

(d'après l'étude de cas sur l'Afrique du Sud par McCarthy)

Les principaux facteurs entrant dans le choix de l'institution de contrepartie pour un thème particulier de politique, sont: la clarté de son rôle dans le processus des politiques et dans ses responsabilités institutionnelles, la crédibilité et la capacité de direction. Un point de vue très largement partagé est que pour les politiques qui concernent l'agriculture, le développement rural et la sécurité alimentaire, l'interaction avec les ministères directement en charge de l'agriculture et du développement rural n'est pas suffisante. Les processus de politiques doivent impliquer d'autres acteurs tels que les ministères de coordination (Finances, Planification, bureau du Premier Ministre ou du Président), le Parlement, les autorités provinciales, les réseaux d'ONG et la presse, tout en mobilisant fortement l'intérêt et l'engagement des partenaires au développement.

- Au Mozambique, par exemple, dans le cadre du PFPF, l'affectation d'un consultant national au Ministère des finances a permis l'intégration de la problématique de sécurité alimentaire dans le second programme d'action pour la réduction de la pauvreté (PARPA II), entraînant une évaluation des politiques actuelles de sécurité alimentaire et une intégration de la sécurité alimentaire dans le programmes provinciaux.

Dans de nombreuses études de cas, les auteurs regrettent que la FAO ait toujours eu comme contrepartie le Ministère de l'agriculture alors qu'il eut été plus efficace et productif de travailler également avec d'autres ministères. Le Ministère de l'agriculture n'a souvent qu'une influence et un pouvoir politique limités et cela affecte la crédibilité des résultats des programmes de politiques ainsi que la mise en œuvre effective des recommandations. Cela peut aussi se répercuter sur la réputation de la FAO elle-même. Pour plusieurs auteurs, élargir les contacts de la FAO à une gamme plus ample d'institutions gouvernementales permettrait d'accroître l'efficacité de l'assistance qu'elle fournit.

- Au Bangladesh, Lai souligne le mandat et l'autorité limités de l'agence de contrepartie dans le domaine du contrôle de la sécurité des aliments, particulièrement dans le domaine législatif,

réglementaire et de définition de normes. Pour qu'une action soit mise en œuvre, il est nécessaire de mobiliser le gouvernement à un niveau suffisamment élevé (c'est-à-dire supra-ministériel et inter sectoriel), afin d'obtenir le degré requis d'engagement, de coordination et de coopération entre tous les secteurs et sous-secteurs. Les initiatives futures requerront de plus gros efforts pour identifier et cibler les acteurs principaux et pour déterminer les points d'ancrage appropriés pour l'assistance aux politiques.

La capacité d'identifier et mobiliser un "champion des politiques" dans le contexte national, qui puisse pleinement soutenir et même conduire l'initiative apparaît donc comme un point crucial. Le choix de ce champion est parfois une tâche difficile qui exige du tact. Les analystes considèrent que les organisations sont plus réceptives aux informations lorsque celles-ci proviennent de sources internes. Un promoteur interne légitime (un champion) peut grandement améliorer la probabilité que les recommandations soient appropriées, approuvées et mises en œuvre.

Encadré 14: Le rôle du champion

Le champion ou promoteur de politiques associe généralement un problème à une solution spécifique et s'efforce d'attirer l'attention pour que cette question devienne prioritaire. Pour cette raison le champion constitue une pièce centrale du processus.

D'après Kingdon, un individu doit posséder trois qualités essentielles pour être considéré comme un bon promoteur de politiques (1984):

- Expertise, y compris la capacité de jouer le rôle de porte parole pour les autres, comme dans le cas d'un dirigeant d'un puissant groupe d'intérêts ou d'un décideur à l'autorité reconnue.
- Relations et réseaux politiques ou de bonnes capacités de négociation.
- Persistance (Kingdon, 1984).

Comme l'explique Kingdon, « de nombreuses personnes potentiellement influentes peuvent disposer des capacités politiques et de l'expertise requises, mais c'est la ténacité qui fait la différence ».

Un champion ou promoteur de politiques est un avocat visionnaire qui ouvre le chemin nécessaire au succès d'une nouvelle politique. Des champions de haut niveau au sein du gouvernement sont essentiels pour remplir le rôle de promotion indispensable au niveau des instances exécutives et législatives. Bien que théoriquement on puisse juger peu raisonnable qu'un dirigeant national soit le responsable d'une équipe internationale en raison des pressions politiques qui peuvent être exercées sur lui (ou elle), il semble que cela n'empêche pas de produire des avantages importants et d'avoir un impact sur le processus.

(Ryan et Garrett, 2003)

Les principales parties prenantes peuvent également être identifiées sur la base de leur pouvoir de blocage potentiel. Les opposants sont souvent des perdants potentiels ou annoncés, alors que les partisans sont soit des initiateurs soit des gagnants potentiels. Les perdants sont clairement conscients de leurs pertes possibles et sont donc rapides à s'opposer au changement, alors que les gagnants sont beaucoup moins à même de juger leurs gains dans le court ou le long terme. Les perdants sont incités à s'organiser afin de maintenir le *statu quo*; les gagnants peuvent manquer d'incitations à s'organiser pour le changement et donc éprouver quelques difficultés à prendre des actions collectives, telles que la mise en place de coalitions, le lobbying et des activités de plaidoyer.

Quelques études de cas illustrent le rôle critique d'acteurs politiques importants ou de personnalités éminentes qui, du fait de leur pouvoir, peuvent mettre en danger le processus s'ils ne sont pas impliqués. L'analyse et le diagnostic initial du contexte recommandés dans ce document peuvent aider à éviter des blocages ultérieurs dans le processus d'assistance aux politiques, s'ils incluent une analyse précise et soignée des institutions et des parties prenantes et prennent en compte les intérêts publics et privés, les rôles, mandats et relations de pouvoir des diverses parties prenantes et du point de vue des consommateurs.

5.2.6 Favoriser l'appropriation

Favoriser l'appropriation du processus de politique et de ses résultats revêt une importance cruciale et requiert un processus bien conçu. Le sens d'appropriation peut constituer la meilleure façon d'assurer un degré adéquat d'engagement, de responsabilité et de mise en œuvre. S'il n'y a pas appropriation, la plupart considère que l'ensemble du processus peut être voué à l'échec.

L'appropriation ne peut pas être imposée mais devrait résulter d'une participation et d'une adhésion volontaire. Ainsi que suggéré par les études de cas, le rôle de la participation est central pour faciliter l'appropriation, parce qu'elle permet aux parties prenantes, individuellement ou en coalitions formées lors du processus, de faire connaître et d'énoncer leurs points de vue et intérêts.

Comme déjà indiqué, si les capacités locales existent, la phase d'analyse du contexte devrait être menée conjointement avec les homologues afin de promouvoir le sens d'appropriation et dès le départ une adhésion au processus dans son ensemble. Une analyse conjointe au moment de la préparation du projet permet aussi d'établir un point de vue commun des problèmes de politiques et de leurs solutions possibles.

Pour Oxfam, la règle générale pour atteindre un degré élevé d'appropriation est d'abord de ne jamais prendre le gouvernement par surprise. Une façon de le faire est de concevoir le projet d'assistance aux politiques avec les homologues, comme ce fut le cas de la FAO au Maroc.

Le scénario fut très différent en Afrique du Sud où l'enthousiasme de la FAO ne fut pas partagé par le gouvernement qui, au fur et à mesure du déroulement du projet, n'a probablement pas senti le besoin de solliciter des interventions supplémentaires car elles n'allaient pas dans la direction de son choix, ce qui conduisit à un arrêt du projet.

Une manière effective de promouvoir l'appropriation est d'épouser des initiatives ou des processus nationaux afin que les priorités soient ainsi fixées par le gouvernement. Cependant, si les conseils donnés sont en contradiction avec les orientations du gouvernement ou la loi, ils sont appelés à rester lettre morte. Comme déjà suggéré antérieurement, la vérification périodique de l'accord officiel sur l'orientation prise par le projet et l'assurance de sa conformité au contexte national, contribuent à une bonne appropriation. Utiliser les résultats d'un travail antérieur réalisé dans le pays peut également favoriser l'appropriation; cependant il est généralement contreindiqué de répéter des recommandations déjà faites précédemment et qui n'ont pas été mises en œuvre sans en analyser les motifs.

Encadré 15: Coopération étroite pour l'appropriation du programme au Maroc

L'assistance a été programmée en proche coopération avec le Conseil général du développement agricole (CGDA). Un premier consultant a réalisé une proposition de structure du CGDA. Un autre consultant, qui avait déjà travaillé au Maroc sur des sujets similaires, a été recruté pour fournir une deuxième opinion sur l'organisation proposée du CGDA. Il a également élaboré en plus de détails les propositions faites par le premier consultant en terme de méthodologie et les modalités de travail avec les homologues nationaux.

L'ordre d'intervention des consultants a été excellent et le suivi de la FAO, tant au niveau du siège que du bureau régional, a été effectué correctement. Les deux consultants travaillaient à Rabat et pouvaient interagir étroitement avec les principales parties prenantes. Ils pouvaient également réagir, inclure et tirer profit des propositions avancées par les homologues nationaux et par d'autres structures du ministère de l'agriculture. Les homologues ont eu un fort sentiment d'appropriation du projet d'assistance et ont pu diriger le processus.

(Amouri, 2006)

5.2.7 Diligence et durée sont importantes

Le temps est perçu par la plupart des personnes interrogées comme un facteur essentiel du succès ou de l'échec. On peut considérer le temps de deux façons:

- La diligence et la programmation opportune d'une assistance se réfère au moment où l'assistance est fournie et au niveau institutionnel où elle est donnée.
- La durée se réfère au temps nécessaire pour que le changement de politique ait lieu et à l'importance cruciale de la gestion du temps.

Diligence et réactivité

Une réponse dans les meilleurs délais à une demande d'assistance en matière de politiques est souvent citée comme revêtant une importance critique. La diligence dépend essentiellement du degré de rapidité de réaction de l'agence, laquelle à son tour dépend de ses procédures internes ainsi que de la disponibilité de financement. Une longue période de temps entre la requête d'assistance et son octroi peut affecter la pertinence de tout le projet d'assistance aux politiques, car le processus national peut avoir avancé en l'absence d'aide, ou bien une autre source de soutien peut avoir été mobilisée. Dans l'étude de cas de la Libye, Zouaoui montre qu'un retard d'un an a rendu difficile le maintien de la question des semences au premier rang des priorités et de l'intérêt du gouvernement.

Il y a aussi consensus sur le fait qu'une mauvaise programmation dans le temps est un facteur léthal pour le processus et cela est illustré par plusieurs études de cas. Les Représentants de la FAO signalent régulièrement comme les plus grands obstacles à l'efficacité du travail de politiques de la FAO, outre la limitation des ressources disponibles, les retards et les difficultés pour répondre dans des délais raisonnables aux demandes d'assistance (FAO, 2001). Les pays et les donateurs mentionnent aussi fréquemment ceci comme un problème majeur.

La capacité à répondre à des besoins urgents joue quant à elle sur la crédibilité de manière significative. Il est important de fournir l'appui au moment où s'ouvre une fenêtre d'opportunité. Fournir une réponse rapide est plus aisé si l'agence est déjà active localement, a, par exemple, placé un conseiller dans le pays et a étudié précédemment le contexte national et si les procédures financières et administratives sont souples.

Durée

Les changements de politiques requièrent du temps et une bonne gestion de ce temps est cruciale. Il faut du temps pour planifier le processus, pour le travail des experts dans le pays et pour la phase de conclusion.

Les changements de politiques s'inscrivent dans la durée principalement parce que changer les institutions demande du temps, Plusieurs cas illustrent le fait que les projets d'assistance aux politiques nécessitent des interventions de long terme, en particulier lorsque des réformes institutionnelles sont en jeu. Des situations spécifiques (tel qu'un contexte post conflit) ou des sujets délicats (tel que la réforme d'une politique foncière) requièrent du temps pour être traités de façon satisfaisante et de la continuité dans l'assistance et le soutien. Plusieurs cas ont mis en valeur l'importance de cette continuité qui est parfois affectée par des changements de représentants, ou de nouvelles priorités des bailleurs de fonds ou encore des modifications de stratégies. La conséquence immédiate et la leçon à en tirer est que l'opiniâtreté est essentielle.

Cependant, pour des processus de longue durée, comme le démontre l'expérience de la FAO au Bangladesh, il est important de maintenir l'élan et l'intérêt de la contrepartie. Cela peut être obtenu, par exemple, avec l'organisation de séminaires, la préparation conjointe de rapports d'avancement périodiques, des ateliers de travail pour mobiliser activement et de façon continue les personnes concernées.

5.2.8 Le renforcement des capacités est un élément central de l'assistance aux politiques

Pour un grand nombre d'experts et d'institutions contactés pour cette étude, il est important que toutes les activités d'assistance en matière de politiques comprennent une composante de renforcement des capacités. C'est un facteur de durabilité et son importance grandira dans le futur, comparée aux modalités d'assistance plus traditionnelles.

Par exemple, les programmes de long terme de renforcement des capacités ont aidé à faciliter le processus en Angola. Comparée aux autres agences, à l'exception peut-être de la GTZ, l'assistance aux politiques de la FAO inclut probablement davantage de renforcement des capacités pour affermir les compétences nationales. Cet aspect de l'intervention de la FAO est bien apprécié par les pays et a été souligné comme essentiel dans l'Évaluation de l'assistance aux politiques de la FAO menée en 2001 (FAO 2001). Le renforcement des capacités peut aussi aider à habiliter davantage les producteurs agricoles et de leurs organisations (voir Encadré 16 ci-dessous).

Outre les modalités de recyclage les plus utilisées tels que les ateliers, séminaires et la formation sur le tas, le transfert de personnel entre des institutions académiques (recherche, enseignement) et les administrations de l'état contribuent également au renforcement des capacités. Selon l'USAID il n'est pas sûr que le financement d'études à l'étranger (maîtrises et doctorats) comme moyen d'investir dans le renforcement des capacités pour améliorer les processus d'assistance aux politiques, soit sur le long terme un facteur de succès en faveur du changement de politiques.

Encadré 16: Habilitation des producteurs à travers l'assistance aux politiques: l'expérience de l'USAID

Dans la nouvelle approche de l'USAID, tirer des enseignements de l'expérience des producteurs agricoles fait partie intégrante du processus de formulation des conseils en politiques. L'agence mène sa recherche et son analyse de façon désagrégée au-delà du niveau macro, aux niveaux régional, villageois et des ménages en prêtant particulièrement attention à la mise en œuvre dans les conditions réelles d'un pays donné.

Pour ce faire, elle utilise une approche participative promouvant l'habilitation et la mobilisation des producteurs afin de leur donner plus de poids dans la prise de décisions et d'utiliser leurs connaissances et informations pour mieux adapter la politique aux conditions locales. Ces expériences reposent sur l'échange lors des formations contrairement à la méthode traditionnelle de transmission unilatérale du savoir. Elles incluent des formations d'agriculteurs et d'associations de négociants au développement des marchés dans des pays tels que la Zambie, des équipes sur les systèmes d'information de marché au Mozambique, en Zambie et au Mali, et d'autres exemples de renforcement des capacités plus spécialisées comme dans le cas de l'équipe sur la patate douce au Mozambique.

(Enquête auprès de l'USAID, 2007)

Plusieurs experts consultés avancent que l'inclusion du renforcement des capacités dans les projets d'assistance aux politiques est également une décision stratégique car le contexte de la formation peut être utilisé comme un environnement adapté pour initier, promouvoir et renforcer un dialogue ouvert, surtout sur des sujets sensibles.

- En Serbie, Alfredson montre que des ateliers et programmes de formation ont aidé à développer une compréhension entre les parties prenantes et un investissement dans la notion de foresterie participative tout en permettant le renforcement des capacités d'appui nécessaires. Des consultations auprès des parties prenantes venant de tout le secteur forestier ont mis en évidence une très grande confiance, un enthousiasme et une satisfaction par rapport aux progrès accomplis.

Sur la base des résultats de cette étude, il semble que les programmes de renforcement des capacités organisés par les agences multilatérales (y compris la FAO) ou bilatérales portent trop sur des compétences techniques et sont assimilés à de simples cours de formation. Les conclusions de l'étude, suggèrent que les compétences «douces» comme la facilitation, la négociation et l'analyse

politico-économique devraient se voir accorder plus d'importance dans les activités de renforcement des capacités, que ce soit pour le personnel national ou pour le personnel des agences fournissant l'assistance en matière de politiques. Le développement institutionnel devrait également recevoir plus d'attention dans la mesure où il constitue une condition préalable à ce que les individus mettent effectivement en pratique les compétences qu'ils peuvent avoir acquises durant leur formation.

Conclusions sur le processus d'assistance aux politiques

- *L'assistance aux politiques n'est pas seulement une question technique. Le processus a son importance. Il doit être conçu avec soin et de manière stratégique, et prendre en compte les facteurs humains, la communication, la participation, l'appropriation, la programmation dans le temps et le renforcement des capacités.*
- *Afin qu'elle soit effective, l'assistance aux politiques doit reposer sur la confiance. La confiance dépend de la réputation ainsi que de références crédibles et tangibles à des actions passées.*
- *Il faut du temps pour établir la confiance et une présence institutionnelle au niveau du pays peut y contribuer.*
- *Afin d'être effective, l'assistance aux politiques nécessite une bonne communication sur ce qui est en train d'être fait et sur les résultats intermédiaires obtenus. Elle doit utiliser de l'information en retour (feedback) pour évaluer si le processus est sur la bonne voie et si l'appropriation par les parties prenantes satisfaisante. La communication doit se faire au moment opportun, être ciblée vers les bonnes personnes et être présentée sous une forme facilement accessible et compréhensible.*
- *Une bonne assistance aux politiques requiert une connaissance antérieure du contexte (contexte institutionnel, capacité, «moteurs du changement», parties prenantes) et doit programmer des activités subséquentes qui permettront la mise en œuvre effective des recommandations faites.*
- *Pour se dérouler sans difficulté, un processus d'assistance aux politiques demande de la facilitation, de la recherche de consensus, et de la résolution des conflits. Les groupes de travail ont démontré qu'ils constituaient des outils efficaces pour cela. La facilitation requiert la neutralité lorsqu'existent des conditions favorables au changement. Lorsque le contexte est moins favorable, des capacités de promotion et de constitution de coalitions sont nécessaires. Les parties prenantes disposant d'un pouvoir de blocage doivent être identifiées et intégrées au processus.*
- *Il est essentiel que l'agence réalisant l'assistance aux politiques choisisse une contrepartie adéquate qui ait la responsabilité du domaine concerné, soit crédible et ait une capacité de direction. Il est également fondamental d'identifier un ou plusieurs champions nationaux disposant de l'expertise, de l'autorité, des compétences politiques et de la ténacité nécessaires. Il est important de faire attention à ce que les recommandations faites n'aillent pas dans le sens de l'intérêt des homologues ou de ces champions, mais plutôt du pays dans son ensemble.*
- *L'appropriation est un ingrédient primordial du succès et elle dépend (de manière positive ou négative) du processus d'assistance aux politiques. Se fonder sur les résultats positifs d'initiatives passées, réalisées dans le pays, peut être utile.*
- *Les apports de l'assistance aux politiques doivent se faire de façon opportune dans le temps et se faire dans la durée, car le changement des politiques peut être lent et suivre un processus souvent irrégulier.*
- *Les activités de renforcement des capacités permettent d'établir la confiance, favorisent l'appropriation, et peuvent offrir un environnement sûr afin de traiter de questions qui sont souvent trop sensibles pour être débattues dans un contexte plus formel. Le renforcement des capacités ne doit pas se centrer exclusivement sur des questions analytiques et techniques, mais également porter sur les compétences « douces » nécessaires à la formulation et la gestion du processus de politiques.*

5.2.9 Implications

Ces conclusions sur le processus de politiques ont des implications concrètes pour les experts et les agences fournissant l'assistance en matière de politiques.

Pour les experts

Avant d'entreprendre leur mission:

- Contrôler le degré de confiance et évaluer la réputation et la crédibilité de l'agence et de ses experts, en tant que facteurs d'efficacité pour l'intervention à venir.
- Contrôler la mesure dans laquelle l'information est disponible et disséminée et évaluer si les premiers documents sur le projet d'assistance aux politiques ont été circulés aux parties prenantes nationales.

- Demander du temps et des ressources pour lancer des recherches sur des interventions antérieures par d'autres agences ou donateurs.
- Vérifier la réceptivité de l'agence à la demande du pays.
- Demander des indications claires sur les suites prévisibles à donner au projet.

Pendant la mission:

- Entreprendre des consultations étendues avec les parties prenantes du gouvernement, du secteur privé, du monde académique et de la société civile afin de se faire une idée de ce qui est demandé et par qui, sur l'information disponible, sur qui soutiendra quelle option et sur comment tous ces points seront suivis.
- Promouvoir la participation et l'appropriation grâce à des ateliers nationaux, une collaboration étroite avec les homologues nationaux et des réunions de suivi.
- Confirmer la coordination entre les bailleurs de fonds et l'agence.
- Indiquer en temps utile à l'agence les difficultés et les contraintes.

Après la mission:

- Solliciter des ressources à l'agence afin d'assurer une suite appropriée au projet.

Pour l'agence fournissant l'assistance aux politiques

Avant l'intervention d'assistance aux politiques:

- Assurer la continuité d'une présence institutionnelle dans le pays². Idéalement cette présence devrait être en place avant l'intervention d'assistance aux politiques. Ses rôles sont: (i) de réaliser des activités d'analyse et de diagnostic sur le contexte national; (ii) d'établir des réseaux et de dialoguer avec les acteurs officiels et informels; et (iii) d'identifier des fenêtres d'opportunité de politiques en vue de changements de politiques à venir.
- S'il n'y a pas de présence dans le pays, prendre les dispositions nécessaires en vue de l'assistance aux politiques sollicitée.
- Encourager les Représentations des agences dans le pays à travailler avec les ministères autres que les ministères sectoriels en charge de leur propre secteur de spécialisation.
- Pousser ceux responsables pour la formulation du projet d'assistance aux politiques à réagir et passer à l'action dans les meilleurs délais.

Durant l'intervention d'assistance aux politiques:

- Engager de façon continue un dialogue sur les politiques avec les principales parties prenantes.
- Offrir aux experts nationaux des opportunités de formation, dans le pays, dans la région ou au niveau international.
- Inclure dans l'assistance donnée le développement institutionnel pour renforcer la capacité nationale d'une manière effective et assurer sa durabilité.
- Inclure dans le renforcement des capacités pour l'élaboration des politiques, les thèmes relatifs aux compétences «douces», en plus des sujets techniques et analytiques. Employer les techniques de négociation pour surmonter les blocages et aider les parties prenantes à mieux comprendre leurs intérêts sous-jacents (plutôt que leurs positions immédiates).

Après l'intervention d'assistance aux politiques:

- Mobiliser les ressources pour s'assurer qu'une suite soit donnée aux recommandations faites.
- Continuer à organiser l'analyse et le diagnostic du contexte national.
- Assurer la liaison avec les institutions responsables de la mise en œuvre des recommandations.

² Pour une agence donnée ou pour un groupe d'agences «alliées». Cette présence n'implique pas nécessairement une présence résidentielle et peut également être assurée par des visites et des contacts fréquents.

5.3 Expertise

5.3.1 Une équipe pluridisciplinaire avec des compétences techniques et «douces»

La composition de l'équipe d'experts pour le programme d'assistance aux politiques dépendra de la nature du problème de politique à résoudre et de la capacité disponible dans le pays. Comme déjà vu précédemment, une analyse des capacités nationales en place servira à identifier l'expertise extérieure qu'il s'agira de mobiliser. Il est préférable de rassembler dans l'équipe des experts nationaux, régionaux et internationaux. Les experts nationaux apportent, outre leurs compétences techniques spécifiques, une bonne connaissance du contexte national et de ses dynamiques, ainsi qu'un réseau de contacts qui peut aider l'équipe à avoir accès aux décideurs de haut niveau. Les experts nationaux peuvent aussi accéder plus facilement à la mémoire institutionnelle existante. Les experts régionaux et internationaux apportent leurs compétences techniques, leur connaissances, leur expérience ainsi que les leçons apprises dans les pays voisins et dans le monde entier. Une dépendance excessive envers l'expertise internationale peut interférer négativement avec la volonté de créer une dynamique nationale, d'accroître l'appropriation et de renforcer les capacités locales.

La complexité du travail et des processus de politiques exige la mobilisation d'un grand nombre de savoir faire et de compétences. On s'accorde généralement pour dire qu'en plus de solides compétences techniques et analytiques dans les domaines liés aux questions de politiques traitées (économie, agriculture, forêts, commerce international ou développement rural), il est aussi indispensable que l'équipe ait les compétences « douces » requises pour son travail (économie politique, science politique, sociologie, négociation et facilitation). En tous cas, il faudra ménager la souplesse requise pour sélectionner et mobiliser l'expertise appropriées et une équipe dont la composition sera bien adaptée au contexte national et au type d'assistance aux politiques envisagé.

Encadré 17: Composition de l'équipe au Bangladesh

Dans l'étude de cas menée au Bangladesh, la taille et la structure de l'équipe ont été source de problèmes. En plus du chef d'équipe qui était présent de façon intermittente et seulement sur des périodes courtes, l'équipe était composée de 14 consultants nationaux et d'un seul consultant international. Le grand nombre de consultants nationaux était probablement la conséquence d'une série d'évaluations antérieures qui soulignaient l'utilisation excessive de consultants internationaux et la participation inadéquate de consultants nationaux dans les projets d'assistance aux politiques. Le grand nombre de consultants a constitué un défi pour le consultant principal national qui avait la responsabilité de coordination, de contrôle de qualité et de synthèse des contributions individuelles.

La taille de l'équipe du projet semble également avoir été une tentative en vue de fournir un apport spécialisé adapté à la vaste gamme de domaines d'activité (18 en tout) du programme. Malgré la taille de l'équipe, certains sujets tels que la nutrition ou la sécurité des aliments n'ont pas été couverts, et l'expertise offerte a été inadéquate au vu des besoins à couvrir. Le budget limité du projet a imposé une réduction stricte du nombre de consultants internationaux. L'équipe a aussi manqué de capacité pour fournir les contributions nécessaires à une analyse des institutions et des parties prenantes, à la planification des actions, au suivi et à l'évaluation. Une équipe plus restreinte composée d'individus choisis soigneusement et un meilleur équilibre entre des consultants nationaux et internationaux expérimentés aurait été préférable étant données les circonstances.

(Basé sur l'étude de cas sur le Bangladesh par Lai, 2006)

L'aptitude à comprendre le processus de décision est une compétence «douce» importante. Ceci a été souligné par plusieurs agences (DFID, EC, ODI et OPM). Elle inclut l'aptitude à comprendre les dynamiques locales et internes, à décrire les relations de pouvoir et à identifier les réseaux d'influence. Si l'équipe n'est pas en mesure de comprendre les processus politiques informels, le projet d'assistance aux politiques pourra éprouver des difficultés à faire avancer les choses de façon effective.

Parmi les autres compétences «douces» requises au cours du processus de politique figurent la facilitation et la négociation. Ces compétences sont particulièrement importantes dans les cas où les conditions ne sont pas favorables aux changements de politiques ou lorsque le thème de politique pour lequel l'assistance est apportée est l'objet de désaccords marqués ou des conflits. Les aptitudes

à la négociation et à la résolution de conflits sont d'une importance primordiale car la plupart des projets d'assistance en matière de politiques amènent à entrer en relation avec des personnes et organisations aux attitudes, opinions, intérêts et modes de travail différents. Certaines agences interrogées pour cette étude sont de l'opinion que le changement de politique est en fait le résultat d'un processus dans lequel des coalitions forment des blocs afin d'exclure ou réduire les avantages d'autres coalitions ayant des intérêts divergents.

Encadré 18: Moteurs du changement

L'échec des programmes de développement est souvent mis au compte du manque de volonté politique dans les pays. Mais il n'existe que fort peu de tentatives d'agir directement sur les causes de ce problème et de réaliser une analyse de la situation présente du pays et de son passé récent, et de projeter cette situation dans l'avenir.

«Les moteurs du changement» est le nom qui a été donné à un exercice d'apprentissage au niveau des pays qui prend en compte ces faiblesses et essaye de les surmonter en inversant la relation entre la compréhension de la situation du pays et la conception du programme. C'est un effort pour adopter une approche à l'assistance qui soit moins technocratique et davantage fondée sur les résultats d'une analyse historique. Cet exercice se centre sur la façon dont a lieu le changement, et sur comment les facteurs politiques, sociaux et économiques interagissent sur le long terme.

(Basé sur Drivers of change and development in Malawi, David Booth, Diana Cammack, Jane Harrigan, Edge Kanyongolo, Mike Mataure et Naomi Ngwira, 2005-2006).

Encadré 19: Techniques de négociation

Les techniques de négociation confèrent à des personnes ayant des objectifs ou perceptions différentes la capacité de communiquer, discuter et s'accorder. Elles s'imposent quand on se rend compte que des conflits, visibles ou latents, menacent l'ensemble d'un processus.

Les conflits d'intérêts font très souvent partie intégrante du processus de formulation de politiques du fait des interactions entre les gagnants et perdants potentiels. Ce qui importe vraiment n'est pas si une catégorie d'acteurs peut perdre, mais plutôt si cette catégorie a *le sentiment* qu'elle pourrait perdre si le changement de politique était mis en œuvre. C'est pour cette raison que les analystes de politiques doivent posséder la capacité de surmonter les conflits existants, larvés ou potentiels.

Les techniques de négociation sont utiles aux experts qui doivent faciliter un processus entre des parties prenantes qui peuvent avoir des positions contraires ou incompatibles sur une question donnée. Grâce à l'utilisation de ces techniques, les analystes de politiques peuvent aider les parties prenantes à aller au-delà d'un marchandage fondé sur leurs positions pour mener des négociations basées sur leurs intérêts. Les intervenants peuvent ainsi identifier les besoins et motivations de chacun qui seront compatibles avec ceux des autres parties sur le long terme.

5.3.2 Mobiliser une capacité technique de haut niveau

Si les compétences «douces» sont importantes, il ne s'agit pas pour autant de négliger l'importance primordiale dans toutes les initiatives d'assistance aux politiques de solides compétences techniques et analytiques. L'expérience et l'expertise technique et analytique de haut niveau confèrent plus de force et de crédibilité aux recommandations formulées. Ces bonnes capacités techniques peuvent permettre de démêler les sujets complexes, de vérifier que l'assistance donnée est bien adaptée au contexte, satisfait les besoins identifiés et est basée sur les dernières connaissances et expériences mondiales dans le domaine concerné. L'expertise de haut niveau permet également de simplifier les questions complexes et de produire des textes ou descriptions écrites crédibles que les décideurs peuvent utiliser pour prendre leurs décisions. Comme l'a énoncé Keeley: «Le résultat des textes est de réduire l'espace des politiques, espace des politiques s'entendant comme le champ d'action pour suivre des approches de politiques différentes» (Keeley, 1997).

Les textes de politiques affectent la création de politiques de diverses manières, en:

- Nommant et classifiant («étiquetage») les groupes.
- «Cadrant» les thèmes à traiter.
- Faisant apparaître les solutions de politiques comme évidentes et certaines.
- «Dépolitisant» les décisions de politiques et en les reformulant dans le langage (prétendument) neutre de la science (basé sur Salvatici et Queti, 2003).

Le risque majeur de l'expertise de haut niveau est son excessive confiance en elle-même. Cela peut se manifester tant du côté du «fournisseur» d'assistance en matière de politiques que de celui du «réciendaire». Comme l'ont dit certains experts de l'OMC et de l'OMS, cela peut tuer le processus.

5.3.3 Renforcer la crédibilité et la réputation

La quasi totalité des personnes consultées pour cette étude mentionne le besoin de références ou de base crédible pour étayer les conseils donnés par les experts. C'est ce qu'on appelle le besoin d'assistance aux politiques fondé sur des preuves. Apporter de l'information nouvelle à la compréhension du décideur peut être un élément essentiel pour le convaincre de suivre les conseils qui lui sont donnés. Cependant, il a été démontré qu'une recherche confirmant les politiques et la compréhension existantes est également importante (Weiss, 1980). La justification et les critères de légitimité peuvent provenir:

- D'une solide analyse du contexte conduite avec des techniques et des outils d'analyse reconnus.
- De la recherche empirique, d'activités de terrain et de modèles tels que présentés dans la littérature.
- D'expériences acquises dans d'autres pays ou résultant d'activités pilotes dans le pays.

Des critères d'adéquation relatifs au processus sont également nécessaires, bien que non suffisants, pour évaluer la qualité de l'analyse ou de l'assistance aux politiques. Différents critères sont appliqués à chacun des éléments de l'analyse, comme indiqué dans le Tableau 2 ci-dessous.

Tableau 2: Critères de conformité

COMPOSANTE ANALYTIQUE	CRITERES DE CONFORMITE
Données	Fiabilité, reproductibilité, crédibilité (pour les données exogènes)
Information	Pertinence, suffisance, coïncidence, robustesse
Preuve	Fiabilité, recevabilité, force
Argumentation	Bien fondé, caractère probant, clarté
Conclusion	Vraisemblance, faisabilité, acceptabilité

Source: Majone, 1989

Les agences qui dépendent de façon excessive de contrats de sous traitance attribués à des cabinets de consultants ou à des experts individuels courent le risque de ne pas capitaliser l'expérience qui autrement aurait pu être acquise. C'est en partie pour ce motif que l'USAID a changé sa politique d'utilisation intensive de firmes privées mises en compétition pour fournir des services de consultation, pour passer à un système de partenariat avec des institutions académiques américaines qui a l'avantage de permettre l'apprentissage et la capitalisation des connaissances.

La crédibilité est difficile à acquérir mais aisément perdue. C'est particulièrement le cas quand il n'y a pas de position commune sur un sujet spécifique et que des messages contradictoires sont émis par les experts provenant de différentes parties d'une même agence. Cela tend à ruiner sa réputation en tant que source fiable de conseils cohérents. Cela peut hypothéquer la crédibilité globale des avis émis par l'agence, même dans les domaines où le consensus existe. Des processus internes transparents d'évaluation et de contrôle de qualité contribuent aussi à la crédibilité.

Les décideurs en politiques semblent mieux répondre aux conseils qui émanent d'institutions qui possèdent une réputation de qualité, de crédibilité et d'objectivité. Dans un environnement où les groupes d'intérêts imposent leur point de vue pour influencer des principaux thèmes de politiques, une opinion reconnue comme indépendante provenant d'une institution réputée peut avoir un impact considérable sur les décisions prises.

Conclusions sur l'expertise

- *L'expertise mobilisée pour l'assistance aux politiques doit être pluridisciplinaire et associer les capacités techniques et analytiques (économie, agriculture, forêt, commerce international, développement rural, etc.) à celles relatives aux aspects plus « doux » du travail de politique (économie politique, sociologie, négociation et facilitation).*
- *L'équipe devrait être composée d'experts nationaux, régionaux et internationaux.*
- *L'expertise technique et analytique de haut niveau et l'expérience donnent du poids et de la crédibilité aux recommandations faites. Cependant les experts de haut niveau peuvent être trop sûrs d'eux-mêmes, ce qui peut tuer le processus.*
- *Le conseil doit être fondé sur des preuves (analyses, recherches, enseignements tirés de l'expérience d'autres pays et/ou de projets pilotes) et son efficacité repose sur la réputation de l'agence donnant l'assistance.*
- *Pour être plus efficaces, les agences donnant de l'assistance en matière de politiques doivent renforcer leurs compétences « douces » requises pour concevoir et gérer le processus de politiques, soit en recrutant du personnel disposant du profil adéquat soit par le renforcement de la capacité du personnel en place.*

5.3.4 Implications

Le rôle important de l'expertise dans l'assistance en matière de politiques a les implications suivantes pour les experts et les agences.

Pour les experts:

Avant d'entreprendre la mission:

- Exiger le temps nécessaire pour former une équipe bien constituée comprenant à la fois des experts nationaux et internationaux qui doivent être capables en particulier d'identifier les moteurs du changement et les dynamiques locales. La présence dans l'équipe d'une personnalité connue peut aider à renforcer sa crédibilité.
- Evaluer la réputation et la crédibilité de l'équipe et de l'agence et, si nécessaire, les renforcer par tous les moyens et de toutes les manières possibles (par des références académiques, la participation à des réseaux, etc.).
- Contrôler que les membres de l'équipe font preuve d'une réelle connaissance et compréhension du débat national de politiques et des dynamiques locales.
- Elaborer des idées et suggestions au sein de l'équipe et avant de commencer l'intervention, promouvoir un dialogue sur les questions pour lesquelles l'assistance des politiques a été requise.
- Exiger des indications claires sur les suites possibles à donner par l'agence.

Pendant la mission:

- Prendre le temps d'acquérir une compréhension approfondie du processus de prise de décision, y compris de l'influence des réseaux de politiques du pays et des réseaux parallèles.
- Divulguer l'information sur l'expérience et les références de l'agence en les montrant et utiliser les preuves (analyses, recherches, leçons tirées d'autres pays et/ou d'activités pilotes) pour transmettre et justifier un conseil. Utiliser des références crédibles pour appuyer les recommandations et influencer le processus des politiques.

Pour le chef d'équipe

- Démontrer des savoir-faire spécifiques tels que:
 - Capacité de gestion afin d'assurer la cohérence et l'unité de l'équipe.

- Aptitude de renforcer l'autorité et la crédibilité de l'équipe dans son ensemble.
- Capacité de faciliter la communication et de négocier au sein de l'équipe et avec les fonctionnaires du gouvernement ou les décideurs.
- Etre conscient du besoin d'établir un équilibre entre les compétences analytiques et techniques et les compétences «douces» et de les employer aux moments critiques dans le processus d'assistance aux politiques.

Pour l'agence donnant l'assistance aux politiques

Avant l'intervention d'assistance aux politiques:

- Eviter une approche standard pour apporter l'expertise.
- Réunir des équipes pluridisciplinaires:
 - Former une équipe spécifique pour chaque cas d'assistance aux politiques et adapter les combinaisons de profils d'experts aux conditions du pays et au contexte local.
 - Intégrer dans l'équipe un panachage d'experts nationaux, régionaux et internationaux.
 - Inclure dans les termes de références des experts dans le domaine de la facilitation et de la négociation.

Durant l'intervention:

- S'investir dans le suivi des contacts et des réseaux aux niveaux national, régional et international.
 - Utiliser les résultats des activités d'analyse et de diagnostic du contexte national pour identifier les priorités de politiques et s'adapter au contexte régional et global.
 - Identifier et mobiliser les champions.
 - Capitaliser sur chaque succès pour renforcer la réputation, y compris en utilisant les médias.

Après l'intervention:

- Evaluer les performances des experts.

5.4 Administration et coordination

5.4.1 Une bonne formulation

Un bonne formulation du projet d'assistance aux politiques est généralement considérée par tous comme un facteur essentiel de succès. En termes concrets une bonne formulation se caractérise par:

- un processus qui comprend la consultation des principaux acteurs et la formulation d'un plan de travail détaillé avec un calendrier réaliste et des responsabilités claires qui favorisent l'appropriation par le pays et préparent à un transfert graduel de responsabilités vers les nationaux;
- des objectifs, des résultats et des produits précis, avec des responsabilités clairement attribuées;
- de la souplesse pour pouvoir s'adapter aux modifications des conditions, priorités et besoins du pays;
- une certaine volonté de prise de risques et d'innovation, ainsi que l'acceptation des conséquences d'erreurs ou échecs;
- des ressources suffisantes pour réaliser les produits et résultats recherchés et pour mener les analyses nécessaires à la compréhension du contexte de l'activité d'assistance aux politiques, y compris l'identification des principaux intervenants;
- un mécanisme de suivi et d'évaluation qui permette d'effectuer des ajustements ou même des reformulations si nécessaire.

Souplesse

Les processus de politiques prennent du temps et peuvent devenir de plus en plus complexe au fur et à mesure qu'ils se déroulent. Il faut de la souplesse dans la gestion des activités afin d'être en mesure de s'adapter à un environnement qui évolue et pour pouvoir répondre aux changements qu'il peut falloir apporter dans le contenu et la durée des activités. Cela n'exclut pas la nécessité d'avoir des plans de travail précis indiquant clairement les responsabilités, les critères de résultats et les

échéances qui constituent la base qui permet de définir les responsabilités de tous ceux qui sont impliqués dans le processus (PPFP Sécurité Alimentaire 2007).

Encadré 20: Programme de Partenariat FAO Pays-Bas (PPFP)

Le Programme de partenariat FAO-Pays-Bas (PPFP) est orienté sur les politiques. Il a les caractéristiques suivantes:

- **Souplesse:** le programme est conçu sur la base de résultats clairement spécifiés et sur une série de dix principes de base. Ceci laisse ouverte la possibilité d'adaptation aux besoins et conditions locales.
- **Perspective à moyen et long terme:** le programme est prévu pour durer une période de trois ans avec une extension possible, ce qui permet de programmer des activités sur un laps de temps suffisant pour générer des résultats au niveau des politiques.
- **Innovation:** l'un des trois principaux objectifs de ce programme orienté sur les politiques est « de soutenir la réforme au sein de la FAO par des innovations profondes, y compris les méthodes de travail de l'organisation au niveau du pays ». Il encourage par conséquent l'innovation et la prise de risque.
- Il met l'accent sur l'apprentissage de leçons basées sur l'expérience obtenue à partir de ses activités.

La deuxième phase de ce programme (2004-2008) a été active dans plus de 15 pays et a fourni une assistance politique dans trois domaines thématiques: la sécurité alimentaire, les forêts et la biodiversité agricole. Le budget total était de 20 millions d'euros (soit près de 30 millions de dollars EU). Le programme a démontré sa réactivité aux besoins des gouvernements et sa capacité à créer des résultats au niveau des politiques dans les pays grâce à l'utilisation des connaissances et expertises existant au sein de la FAO.

Les risques de l'innovation

Des activités pilotes pour tester de nouvelles modalités de politiques peuvent servir à produire l'information requise pour convaincre les décideurs de la valeur des modifications de politiques qui sont proposées. Les activités pilotes comportent un certain élément de risque – telle que la mise à l'essai de nouvelles approches ou méthodes – que les gouvernements, les agences techniques et les bailleurs de fonds doivent être prêts à accepter. A l'UNICEF des experts interrogés pour cette étude reconnaissent que le fait que les donateurs acceptent de prendre le risque de l'innovation et soient disposés à en supporter les conséquences ou les éventuels échecs, est un encouragement puissant pour essayer de nouvelles approches.

Des ressources suffisantes

Il arrive souvent que tant la durée que le budget des projets de politiques ne soient pas à la mesure de leurs objectifs ou d'un processus national de politiques. C'est particulièrement le cas des projets du Programme de Coopération Technique (PCT) de la FAO qui sont souvent utilisés pour des activités de politiques mais qui sont caractérisés par une durée courte (maximum deux ans) et un budget relativement modeste (moins de USD 400 000). L'insuffisance de cet instrument dans beaucoup de situations d'assistance aux politiques a déjà été mise en évidence lors de l'évaluation des activités d'assistance aux politiques de la FAO (FAO 2001). La FAO a moins de ressources financières que par le passé et les pays estiment que son temps de réaction est bien plus long qu'il y a dix ou vingt ans. Cela affecte sa capacité de fournir un appui aux processus d'élaboration de politiques nationaux et sous-régionaux:

- En Argentine, Kerrigan montre que les objectifs et les ambitions du projet étaient hors de portée de ce qui pouvait être accompli par un projet PCT FAO de durée et budget limités (Kerrigan 2007).
- A Sainte-Lucie, Renard exprime une opinion similaire bien que le projet de politique des pêches ait fait partie d'un plus long processus et a bénéficié de l'appui de l'expert des pêches de la FAO travaillant au bureau sous-régional de la Barbade pendant une longue période de temps.

Mécanismes d'évaluation

Plusieurs des agences consultées pour cette étude ont souligné l'importance de mécanismes d'évaluation. Ce qui manque encore le plus dans la plupart des agences est l'utilisation systématique

des évaluations pour tirer des enseignements qui peuvent servir à améliorer la façon dont les activités d'assistance en matière de politiques sont gérées.

- A la FAO, l'expérience indique que l'évaluation continue et le contrôle de qualité gagneraient à être effectués plus systématiquement pour s'assurer que l'analyse des problèmes est effectuée de façon complète, bien fondée (en théorie et en pratique), objective et faite selon des critères de qualité rigoureux.
- A l'USAID, l'évaluation est considérée comme une partie intégrante du processus d'assistance aux politiques et elle est de ce fait réalisée en continu durant toute la vie du projet. L'évaluation à mi-parcours réalisée en milieu de période du projet permet des ajustements et de mettre en lumière les éléments d'assistance aux politiques qui ont donné de bons résultats et pourraient être répliqués dans d'autres projets aux caractéristiques similaires. Dans certains cas, elle peut aussi conduire à interrompre des programmes en échec. L'évaluation finale aide à cristalliser l'expérience acquise et fournit des contributions à des processus d'apprentissage fondés sur l'expérience de plusieurs pays.
- Au PNUD et à la FAO les résultats d'évaluation requièrent de plus en plus une « réponse de la Direction générale » où l'on demande à la direction de réagir aux recommandations et aux enseignements tirés de l'évaluation et d'indiquer la suite qu'elle compte y donner.
- A la Banque mondiale le contrôle de qualité et l'évaluation sont omniprésents (voir Encadré 18) jusqu'au point où certains fonctionnaires en arrivent à penser que les besoins du contrôle et de l'évaluation sont devenus excessifs et freinent certaines opérations.

Encadré 21: Evaluation et contrôle de qualité à la Banque mondiale

Il y a à la Banque mondiale plusieurs mécanismes internes dont l'objectif est d'accroître la qualité de la performance générale de cette organisation, y compris son assistance aux politiques. Deux de ces mécanismes sont constitués par le Groupe d'assurance de la qualité (QAG) et le Groupe indépendant d'évaluation (IEG).

Le QAG a été créé il y a une dizaine d'années et fait partie du bureau du directeur exécutif pour les opérations. Il a été établi afin d'améliorer la performance de la Banque, et en particulier la qualité des opérations et leurs résultats, ainsi que pour agir comme mécanisme facilitant l'apprentissage interne à partir de l'expérience de la Banque dans le domaine de la définition et mise en œuvre de ses politiques, programmes et activités générales.

Le QAG, choisit des projets, des politiques et des opérations au hasard de façon à obtenir un échantillon suffisamment important pour produire des conclusions généralisables. Cependant, toutes les activités de la Banque sont encouragées à être prêtes pour être analysées, ce qui en soi joue un rôle d'incitation à maintenir un certain niveau de qualité. Une attention particulière est portée aux projets à risque qui ne satisfont pas leurs objectifs de développement.

L'évaluation est réalisée par une équipe composée de trois à cinq membres comprenant du personnel des opérations externes et internes, ainsi que des experts (y compris un expert national). Ces équipes appliquent une série de normes de qualité et de méthodologies d'évaluation. Les domaines étudiés couvrent la pertinence, l'approche, la mise en œuvre, l'évaluation et la gestion des risques et l'examen des aspects techniques, financiers et économiques, relatifs à la pauvreté et aux questions sociales, à l'environnement, ainsi que les questions fiduciaires, institutionnelles et politiques.

L'IEG est un groupe indépendant qui évalue les principales activités et projets de la Banque à leur fin. L'IEG a une double fonction: d'un côté, l'évaluation par les experts de l'IEG fait pression sur les membres des équipes de projets en vue de l'amélioration de leur performance. De l'autre, les évaluations IEG contribuent à l'accumulation d'expérience de la Banque en analysant les facteurs négligés et en tirant les principaux enseignements sur ce qui marche et ce qui ne marche pas. Parfois l'IEG examine la performance d'un groupe de projets terminés ou en cours dans le cadre d'une « évaluation de performance ». Les outils utilisés pour promouvoir la responsabilité et l'apprentissage comprennent les évaluations de projets, les évaluations de l'assistance par pays, les revues sectorielles ou thématiques et les évaluations de processus.

(Basé sur l'enquête auprès de la Banque mondiale par Gonzalez, 2006)

Les résultats (produits) des projets d'assistance aux politiques ne peuvent être constatés qu'après une longue période de temps qui dépasse généralement la durée du projet. Ceci est particulièrement

vrai dans le cas des projets comportant une forte composante de renforcement des capacités. Il s'avère que des projets à maturation longue peuvent finalement être couronnés de succès mais ne présentent qu'un résultat médiocre lors d'évaluations précoces. C'est pourquoi il est important de conduire des évaluations de résultats des politiques quelque temps après la fin du projet. Ainsi que le suggère Jawara dans l'étude de cas de la Sierra Leone, les bureaux nationaux de la FAO devraient continuer à contrôler l'adoption des recommandations de politiques et en tenir informés les unités concernées dans les Bureaux régionaux ou au Siège.

5.4.2 Mise en œuvre des interventions d'assistance aux politiques

Problèmes de bureaucratie

Il y a consensus sur le fait que la flexibilité et l'agilité requises lors du déroulement de l'assistance en matière de politiques ne coexistent pas facilement avec des règlements administratifs et bureaucratiques complexes et lourds.

Dans plusieurs des projets analysés, des procédures bureaucratiques complexes et un manque de décentralisation des décisions dans les domaines administratifs et financiers ont été considérés comme un frein à l'efficacité des opérations d'assistance, car elles provoquaient retards et frustration en particulier chez les agences nationales de contrepartie. Cependant, comme indiqué par ODI, des garanties sont nécessaires par rapport à l'emploi des ressources, particulièrement dans des pays où la transparence n'est pas assurée et la corruption règne. Mais il n'est pas recommandé de demander de nombreux et longs rapports et des procédures bureaucratiques inutiles qui grèvent la réputation de l'agence technique donnant l'assistance. Ce type de problèmes se présente surtout dans de grandes agences comme par exemple la FAO, la Banque mondiale, l'OMS ou la Commission Européenne.

Suivi

Une gestion opérationnelle efficace demande un suivi de l'exécution du projet qui peut servir de système d'alerte rapide en cas de défaillances. Des procédures doivent alors être en place pour clore l'activité. Le Système d'information sur la gestion du programme de terrain de la FAO (FPMIS) offre un bon exemple d'un tel système où toutes les informations sur un projet donné peuvent être réunies et comparées à des informations sur l'avancement du projet et où un faible niveau d'exécution peut être signalé. Le lien entre de tels systèmes et le processus de décision doit être fort.

- En Sierra Leone, plusieurs problèmes opérationnels qui auraient pu être évités ont provoqué la frustration du gouvernement:
 - Alors que la phase de formulation du projet de Revue du secteur agricole avait été très satisfaisante et que les consultations avec le gouvernement et l'établissement d'un Comité directeur de la Revue du secteur agricole avaient été fort appréciés, le choix de certains spécialistes a été critiqué.
 - La période choisie et la localisation institutionnelle étaient appropriés mais des préoccupations furent exprimées concernant la gestion du temps une fois le processus lancé car certains spécialistes quittèrent le projet avant de terminer leurs tâches. Des spécialistes internationaux arrivèrent à des dates mal synchronisées pendant le déroulement du projet, provoquant ainsi des goulots d'étranglement dans la planification et la coordination.

Certains de ces problèmes auraient pu être évités si les procédures relatives à la gestion du personnel avaient été plus souples et décentralisées ou s'il y avait eu une plus grande flexibilité budgétaire. Dans le cas du PFPF par exemple (PFPF 2006), certaines activités furent retardées ou interrompues lorsqu'il devint évident qu'il n'y avait pas moyen d'aboutir aux résultats espérés à cause de dysfonctionnement institutionnels ou de la présence de trop de bailleurs de fonds. D'autres activités bénéficièrent de ressources supplémentaires car elles étaient particulièrement réussies, offraient des opportunités de continuation ou d'approfondissement du travail réalisé, ou génèrent des demandes additionnelles de soutien de la part des gouvernements. Une exécution souple est également cruciale pour s'adapter au rythme du processus national de politiques.

Réactivité

Un autre aspect important de la gestion des activités d'assistance aux politiques est la réactivité de l'institution (FAO 2001). Une bonne réaction rapide permet à l'organisation de saisir des opportunités et de répondre efficacement aux demandes d'assistance. La réactivité est le résultat de la disponibilité rapide de fonds et des procédures d'approbation des actions administratives.

- Le PFP fournit un cas intéressant d'un fond mis à la disposition de la FAO sur la base d'un accord cadre très large qui stipule les domaines de travail du programme (sécurité alimentaire, forêts et biodiversité agricole), les résultats généraux que le programme est supposé atteindre et dix principes de base. L'autorité pour approuver les activités est déléguée aux coordinateurs thématiques qui peuvent mobiliser des ressources très rapidement (plusieurs activités furent ainsi initiées en trois mois comparés au temps de réponse moyen « normal » de plus de six mois). Les rapports annuels du programme et les évaluations (à mi-parcours et finale) permettent de contrôler *a posteriori* si les principes ont été respectés et si les résultats espérés ont été atteints.

5.4.3 Organisation interne de l'agence fournissant des services d'assistance aux politiques

Plusieurs facteurs concernant l'organisation de l'agence fournissant des services d'assistance aux politiques semblent importants pour garantir l'efficacité du soutien apporté. Ce sont:

- Une solide direction nationale ayant la capacité de dialoguer avec le gouvernement et les autres parties prenantes lors du processus d'établissement des priorités de politiques.
- Un partage clair des responsabilités, de la coordination et du dialogue au sein de l'agence afin d'éviter des conflits.
- Une concentration sur les résultats plutôt que sur les produits ou les activités.
- Un bon soutien technique aux activités de terrain de la part des bureaux régionaux ou centraux afin de garantir la qualité.
- L'affectation de ressources pour suivre le contexte et le climat des politiques en vue d'identifier les opportunités d'offrir une assistance aux politiques en temps opportun et pour en assurer le suivi après la fin du projet.

Une solide direction nationale

Un bureau national et une direction solides sont des éléments essentiels pour identifier les besoins en matière d'assistance aux politiques, établir un dialogue de haut niveau sur les politiques avec le gouvernement et suivre la mise en œuvre des recommandations de politiques faites.

- La Commission européenne (CE) favorise le dialogue sur les politiques au niveau des pays afin d'identifier les besoins et de suivre les programmes et projets d'assistance. Elle analyse les stratégies nationales existantes et identifie les moyens de les soutenir. Les fonctionnaires des Délégations de la Commission Européenne préparent des documents de stratégie par pays qui définissent les domaines d'action prioritaires dans deux secteurs de concentration. Les fonds de la CE sont ensuite canalisés en priorité vers ces secteurs de concentration. Une approche similaire est adoptée au niveau régional en coopération avec les organisations économiques régionales.
- L'étude de cas du Maroc souligne aussi le rôle potentiel du Représentant de la FAO au cours des consultations initiales avec le gouvernement au moment de l'identification ou de la formulation des activités d'assistance en matière de politiques, puis durant leur mise en œuvre lorsque le Représentant devrait suivre l'avancement et assurer la suite à donner à l'assistance fournie. L'identification des besoins d'assistance en matière de politiques pourrait être réalisée par l'intermédiaire de réunions de travail périodiques.

Le développement des compétences

Les bureaux nationaux doivent développer les compétences requises pour prendre part à un dialogue sur les politiques. Le développement des compétences peut être renforcé par la décentralisation des ressources (comme dans le cas de l'UNICEF) pour permettre l'expérimentation et l'innovation dans le domaine des politiques. Cette capacité présente au niveau national ne doit pas nécessairement être

développée par chacune des agences mais pourrait l'être de façon plus efficace conjointement par les agences présentes dans le pays ou un groupe de certaines d'entre elles (comme l'équipe de pays des Nations Unies) pour éviter la duplication et le gaspillage de ressources.

- L'UNICEF a pris des mesures pour améliorer le dialogue et l'assistance en matière de politiques. Un premier pas a été de lancer un processus d'apprentissage dans le domaine du dialogue avec les ministères des finances. Elle a également identifié le besoin de faire progresser les connaissances en finances et comptabilité publique et de leur donner les outils pour pousser à la préparation de budgets «socialement responsables». Un programme de formation de son personnel est donc en cours dans le domaine des principes d'économie, de finances et d'analyse des dépenses publiques.
- La FAO a également lancé un programme de formation de ses Représentants en matière de politiques et de stratégies. Un premier cours a eu lieu en Mai/Juin 2007. L'Organisation a aussi lancé un programme de formation pour développer les aptitudes de son personnel à la négociation.

Des responsabilités claires

La délimitation précise des responsabilités et la coordination sont requises au sein d'une l'institution qui apporte une assistance en matière de politiques afin de réduire le risque de cacophonie, de compétition ou même de conflits internes entre diverses unités qui peuvent être impliquées dans une même activité. En l'absence de responsabilités claires, il y a un risque d'efficacité amoindrie et d'atteinte à la crédibilité de l'institution. Il est fréquent que plusieurs unités d'une même agence interviennent et cela requiert une bonne coordination afin d'éviter les doublons ou même dans certains cas des conflits.

Conclusions sur la gestion de l'assistance aux politiques

- *Une bonne gestion de l'assistance aux politiques commence par une bonne formulation des projets ou programmes qui comprend la consultation avec les parties prenantes, une certaine flexibilité afin de pouvoir s'adapter à l'évolution du contexte national, des priorités et des besoins, et où les ressources sont suffisantes pour analyser de manière adéquate le contexte politique et assurer des mécanismes de suivi et d'évaluation. Une bonne gestion implique aussi de terminer des activités quand il n'y pas d'espoir d'atteindre les résultats escomptés.*
- *Les procédures administratives et financières doivent laisser la place à l'initiative (c'est-à-dire la réactivité face aux demandes d'assistance, les procédures rapides de recrutement, la souplesse dans les lignes budgétaires, la durée du programme et le plan d'exécution) tout en sauvegardant l'utilisation adéquate des ressources.*
- *La gestion devrait être décentralisée, fondée sur un bureau et une direction solides dans le pays, qui soit capable de dialoguer au plus haut niveau et de surveiller le climat politique.*

6

CONCLUSIONS

Les politiques sont un sujet complexe et difficile. L'assistance aux politiques présente un défi encore plus grand car elle conduit par définition à des interactions entre des acteurs «internes» – les responsables en place qui élaborent les politiques – et des acteurs «externes» – ceux qui peuvent fournir une assistance ou qui sont prêts à participer à un partenariat dans le domaines des politiques. Bien que cette interaction soit volontaire et bienvenue de la part de ceux qui y sont impliqués, elle est complexe car elle concerne des personnes possédant des formations, des cultures, des visions et des intérêts différents qui cherchent à réaliser un changement qui puisse être perçu comme positif par toutes les parties prenantes. Ainsi décrite, l'assistance en matière de politiques apparait ce qu'elle est: un domaine de travail riche de multiples défis.

Les deux seuls facteurs qu'un acteur externe peut gérer lors d'une activité d'assistance aux politiques sont la sélection de l'expertise à réunir et la conception d'un mécanisme qui puisse influencer le processus national de politiques. Tous les autres facteurs qui définissent le contexte dans lequel les acteurs extérieurs agissent (dimensions nationales et internationales, compétition, culture, histoire, réputation, dynamiques locales visibles ou cachées, etc.) sont en-dehors de leur contrôle. Heureusement, le processus et l'expertise sont des facteurs essentiels pour assurer l'efficacité de l'assistance en matière de politiques et leur bonne utilisation permet de tenir compte du contexte de manière créative et satisfaisante. Cette étude souligne clairement le rôle central du processus par lequel l'assistance est fournie. Si les tendances observées dans le domaine de l'assistance aux politiques sont avérées dans l'avenir, elles contribueront probablement à renforcer le rôle crucial que joue le processus dans l'efficacité de l'assistance en matière de politiques.

Par conséquent, la leçon principale tirée de ce travail pour les agences internationales ou bilatérales est que la façon de voir l'assistance en matière de politiques au cours des décennies passées doit être modifiée de manière significative. Alors que traditionnellement c'est la qualité technique qui a été privilégiée dans la détermination de l'efficacité de l'assistance aux politiques, cela n'est plus suffisant aujourd' hui: les compétences techniques doivent être complétées et précédées par des compétences «douces».

Plusieurs implications ont été soulignées dans ce document tant pour les experts que pour les agences donnant de l'assistance en matière de politiques. Une question importante reste en suspens: si les « bonnes pratiques » suggérées ici sont appliquées, sera-ce suffisant pour assurer le succès des projets d'assistance aux politiques? Il est capital pour les agences fournissant l'assistance en matière de politiques d'étudier les implications identifiées ici et de les mettre en œuvre dans leurs activités futures de façon à ce que, une fois ces implications évaluées, les conclusions présentées dans ce document soient renforcées ou remises en cause et que l'on puisse progresser vers la production d'un guide qui devienne une référence pour tous.

Pour avancer dans ce travail, plusieurs actions pourraient être mises en route à la suite de cette étude:

- **Dissémination des résultats de l'étude et identification de leurs implications dans le contexte spécifique de chaque agence fournissant de l'assistance aux politiques.**
Dans le cas de la FAO cela impliquerait, d'abord et surtout, l'organisation d'une série d'ateliers internes au Siège et peut-être dans les bureaux régionaux pour essayer d'élaborer et d'adapter au contexte de la FAO les implications soulignées dans ce rapport. Ce processus générerait des recommandations sur la manière d'améliorer l'assistance aux politiques à l'intérieur de l'Organisation et comment ces recommandations pourraient être mises en œuvre dans de nouveaux projets de politiques. Si le succès de ces bonnes pratiques était confirmé, l'étape suivante serait la rédaction d'un manuel sur l'assistance en matière de politiques.
- **Elaborer une méthode adaptée d'analyse et de diagnostic du contexte national et sa mise à l'essai dans quelques pays.**

Les participants à l'atelier d'Avril 2007 au siège de la FAO, à Rome, se sont accordés sur l'utilité de l'établissement de systèmes d'analyse et de diagnostic du contexte national comme moyen de contribuer à l'amélioration de l'efficacité de l'assistance aux politiques. L'intérêt de plusieurs partenaires (CIRAD, FAO, ODI et OXFAM) a été confirmé lors d'un atelier sur ce sujet tenu à Rome en mars 2008. La difficulté pour concevoir ces systèmes est de trouver un équilibre entre l'information requise et les ressources nécessaires, pour leur développement et leur maintenance.

Le premier pas serait donc d'abord de concevoir un prototype d'un tel système d'information qui fournirait l'essentiel des renseignements requis sans faire appel à des outils de collecte et d'analyse de données qui seraient trop sophistiqués et trop coûteux.

Le second pas serait ensuite de mettre ce prototype à l'épreuve dans un ou deux pays, si possible dans le cadre d'une activité réalisée en coopération. Une possibilité serait de l'essayer comme outil commun pour toutes les agences des Nations Unies dans l'un des pays pilotes pour «Une seule ONU». Une autre possibilité pourrait être de l'essayer dans un pays où d'autres agences multilatérales ou bilatérales, ou des ONG – telles CIRAD, DFID, GTZ ou Oxfam, qui furent activement impliquées dans cette étude – seraient intéressées à se joindre aux efforts de la FAO.

- **Renforcer les résultats de l'étude en analysant quelques autres expériences.**

Le cadre utilisé dans cette étude pour analyser un échantillon de projets d'assistance aux politiques de la FAO pourrait être également appliqué aux projets d'autres partenaires afin de vérifier les résultats par recoupements, de les valider ou de les remettre en cause. Des experts du CIRAD présents à l'atelier de Rome ont ainsi suggéré une comparaison entre projets réalisés par la FAO et par le Ministère français des affaires étrangères. Ceci permettrait de tirer de nouvelles leçons utiles pour chaque partie. Une autre approche serait d'analyser le résultat d'activités récemment lancées qui adopteraient les pratiques recommandées dans ce document.

- **Réseau.**

Le réseau informel créé au cours des consultations réalisées durant cette étude et à travers la participation à l'atelier de Rome, pourrait être renforcé. Il y a un intérêt considérable dans la communauté internationale pour les thèmes liés à l'efficacité de l'assistance en matière de politiques. Le groupe constitué à Rome, éventuellement renforcé par d'autres agences qui ne purent participer à l'atelier du mois d'avril 2007, pourrait rester en contact et coopérer. Le groupe pourrait se réunir périodiquement pour étudier les progrès réalisés sur les suggestions faites ici et d'autres qui ne manqueraient pas d'être formulées au fur et à mesure de l'avancement des travaux.

RÉFÉRENCES

Liste des études de cas et enquêtes institutionnelles

- Alfredson, Tanya, 2006.** Serbia and Montenegro Case Study: "Institutional Development and Capacity Building for the National Forest Programme of Serbia" (TCP/YUG/2902) FAO/PPFP Rome.
- Amouri, Brahim, 2006.** Morocco Case Study: "Appui au Conseil de Développement Agricole" (TCP/MOR/8926), FAO/PPFP, Rome.
- Balié, Jean, 2006-2007.** Institution Survey to DFID, EC, FarmAfrica, ODI, OPM, OXFAM, UNCTAD, WHO and WTO.
- Balié, Jean, and Mariana, Aguirre, 2006.** Enhancing the Effectiveness of Policy Assistance - Analytical Framework for Country Case Studies, FAO/PPFP, Rome
- Dévé, Frédéric, 2007.** Angola Case Study "Support to a Decentralized Land Management Programme" (MTF/ANG/028/NET), FAO/PPFP Rome.
- Dévé, Frédéric, 2006.** Burundi Case Study "Définition d'une Politique de Crédit Rural" (TCP/BDI/8924), FAO/PPFP Rome.
- Gonzalez, Alejandra, 2006-2007.** Institution Survey to CIDA, IFPRI, InterAction, UNDP, UNICEF USAID and WB.
- Jawara, Fatoumata, 2006.** Sierra Leone Case Study: "Agricultural Sector Review and Formulation of Agricultural Development Strategy" (TCP/SIL/2804), FAO/PPFP Rome.
- Kerrigan, George, 2007.** Argentina Case Study "Fortalecimiento del Comité Nacional del Codex y Aplicación de la Normativa Codex" (TCP/ARG/0066), FAO/PPFP Rome.
- Lai, Kok Chew, 2006.** Bangladesh Case Study: "Developing Plan of Action for Implementation of the National Agriculture Policy" (BGD/00/006/ /08/12), FAO/PPFP Rome.
- Maetz, Materne, 2006-2007.** Institution Surveys to DIE, GTZ, KfW (Germany), MAE/MAP/AFD/GRET/CIRAD MAP (France), OECD, UNESCO and WFP.
- Michalek, Jurek, 2006.** Poland Case Studies: "Rapeseed Sector Review" (COOP/POL/P /108030/ COOP/POL/P/098310), FAO/PPFP Rome.
- Poudyal, Lokendra, 2007.** Cambodia Case Studies: "Assessment and Localization of the MDG on Poverty Reduction and Food Security" (CMB/02/016/ /08/12); and "Préparation de Programmes de Renforcement des Organisations Professionnelles Agricoles et des Institutions de Développement Rural" (TCP/CMB/8822), FAO/PPFP Rome.
- Renard, Yves, 2006.** Saint Lucia Case Study: "Assistance in Fisheries Legislation" (TCP/STL/0165), FAO/PPFP Rome.
- Tran, Huyen, 2006.** Policy Assistance Literature Review, FAO/PPFP Rome.
- Zouaoui, Mouldi, 2006.** Lybia Case Study "National Seed Programme, Preparatory Assistance" (TCP/LIB/8921), FAO/PPFP Rome.

BIBLIOGRAPHIE

- Booth, David, et al., 2006.** Drivers of Change and Development in Malawi, Overseas Development Institute, London, UK.
- DAC/OECD, 2002.** Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management.
- FAO, 2001.** Evaluation of FAO's Policy Assistance (Cooperation with Member Countries in the Development of National Policies (1994-99) with particular attention to TCP.
- FAO and Moi University Foundation of Knowledge, 1999.** The Impact of Reforms of Agricultural Parastatals on Agricultural Development and Food Security in Eastern and Southern Africa.
- Feldman, Stanley, 1989.** Measuring Issue Preferences: The Problem of Response Instability. Political Analysis.
- PPFP, 2007.** PPFBP Progress Report: January 2006 – October 2006, FAO Rome.
- PPFP Food Security Theme, 2007.** Lessons Learnt in Mainstreaming Food Security and Nutrition in Poverty Reduction Strategies and National Policies, FAO, Rome
- Garrett, J.L. and Y. Islam, 1998.** Policy Research and the Policy Process: Do the twain ever meet? Gatekeeper Series 7, International Institute for Environment and Development, London, UK.
- Grebmer, Klaus and Steve Were Omano (eds), 2005.** Biotechnology, Agriculture, and Food Security in Southern Africa. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- K. Grebmer, S. Babu, V. Roeh and M. Rubinstein, 2005.** "Communicating Food Policy Research. A Guide Book", International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Grindle, M., 2000.** Designing Reforms: Problems, Solutions, and Politics, Research Working Paper Series RWP01-020, J. F. Kennedy School of Government, Boston MA, USA.
- Keeley, James, 2001.** Influencing policy processes for sustainable livelihoods: Strategies for Change. *Lessons for Change in Policy and Organizations, no. 2.* Brighton: Institute of Development Studies.
- Kingdon, John, (1984).** Agendas, Alternatives and Public Policies. Boston Toronto: Little Brown & Company.
- Majone, G., 1989.** Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process. Yale University Press, Haven and London.
- Neilson S., 2001.** Knowledge Utilization and Public policy processes: a literature Review, International Development Research Center (IDRC) Evaluation Unit, Ottawa, Canada.
- North, Douglas, 2003.** Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.
- Norton, Roger D., 2004.** Agricultural Development Policy: Concepts and Experiences, FAO-Wiley.
- Porter, Robert D. with Irvin Hicks, 1995.** "Knowledge Utilization and the Process of Policy Formation: Toward a Framework for Africa".
- Ribier, Vincent, Jean-François, Le Coq et Denis, Pesche, 2005.** Evaluation des projets FSP d'appui aux politiques agricoles et à la sécurité alimentaire dans les pays de la ZSP, CIRAD.
- Rodrik, D., 2003.** "Growth Strategies", National Bureau of Economic Research Working Paper No. 10050.
- Economic Research Working Paper No. 10050.**
- Ryan, J.G and J. L. Garrett, 2003.** The impact of economic policy research: Lesson on attribution and evaluation from IFPRI, Impact assessment discussion paper No 20.
- Sandford, Stephen, 1985.** Better livestock policies for Africa. Livestock Policy Unit, ILCA.
- Stone, Diane et al, 2001.** Bridging Research and Policy. International Workshop funded by DFID, Warwick University.
- Weiss, C. (ed), 1977.** Using Social Research in Public Policy Making, Lexington, Mass. DC. Heath.

Annexe I

Afrique du Sud: formulation d'un programme intégré de nutrition et de sécurité alimentaire¹

1. Le contexte de politiques

Au niveau national, l'Afrique du Sud n'a pas de problème de sécurité alimentaire. Cependant, si l'on considère les ménages et les individus à l'intérieur de ces ménages, l'insécurité alimentaire et la sous-nutrition sont répandues du fait de contraintes dans l'accès à la nourriture et de déficits nutritionnels. L'on peut établir un lien de causalité entre cette situation et la pauvreté et le chômage, ce qui veut dire que faire face au problème de l'insécurité alimentaire et de la nutrition insuffisante ne peut être la tâche d'une seule agence du gouvernement et ne sera pas résolu par une simple mesure de politique. Il s'agit d'adopter une approche à multiples facettes qui englobe les efforts entrepris par tous les échelons du gouvernement. La coordination des politiques dans ce domaine revêtira donc une importance extrême. C'est ce besoin qui a entraîné la demande d'assistance auprès de la FAO pour la formulation d'un «**Programme intégré de nutrition et de sécurité alimentaire**».

Le gouvernement d'Afrique du Sud a fait une demande d'assistance à la FAO en mars 2003. Le projet (TCP/SAF/2903) a été approuvé et ses activités lancées en juillet 2003. En tant que Projet de coopération technique (PCT), il devait suivre un cycle prédéterminé: demande d'assistance adressée au Directeur général de la FAO, évaluation du projet à différents échelons de la FAO, approbation du projet par le Directeur général de la FAO, signature de l'accord avec le gouvernement et mise en œuvre et suivi conjoints du projet par la FAO et les institutions nationales compétentes. La dernière phase finale devait être la conclusion du projet et la suite éventuelle à donner qui sont communiquées par la FAO au gouvernement par un compte-rendu final ou une lettre de fin de projet. Cette procédure est généralement suivie, un an plus tard, par un rapport au siège de la FAO et au gouvernement, préparé par les institutions nationales concernées et le Représentant de la FAO dans le pays. Ce rapport analyse la suite donnée au projet ainsi que son impact catalytique.

Le projet étudié ici n'a pas complété le cycle PCT normal et a été suspendu avant que la phase finale n'ait été atteinte. Par conséquent, la méthodologie de recherche et la structure de cette étude de cas n'ont pas pu analyser l'efficacité du projet d'assistance aux politiques du point de vue de l'adoption et la mise en œuvre des recommandations. Plutôt, l'étude s'est centrée sur le processus du projet afin d'identifier les principaux événements au cours de sa mise en œuvre qui ont engendré son échec et les causes de sa suspension ainsi que la manière dont cet échec a été géré.

La méthode de recherche adoptée a compris l'analyse de quelques publications et de tous les documents du projet, des entretiens structurés avec un certain nombre de fonctionnaires du gouvernement d'Afrique du Sud, de chercheurs et d'experts de la FAO, ainsi qu'une correspondance électronique avec des membres du personnel de la FAO. L'objectif de l'étude de cas était de tirer des enseignements d'un processus qui n'a pas abouti à produire de résultat ni de recommandations que le gouvernement d'Afrique du Sud aurait pu ou non mettre en œuvre. L'étude a également cherché à conclure sur la façon de laquelle la suspension du projet aurait pu être évitée.

2. Raisons de l'échec²

Bien que les catégories endogènes/exogènes, envisagées dans l'exercice de capitalisation n'aient pu être utilisées pour analyser un projet avorté, la distinction entre le caractère endogène et exogène a fourni une référence utile pour évaluer le processus et les raisons de son échec.

¹ Par **Colin McCarthy**, consultant de la FAO, sur la base de l'étude de cas: «*Formulation d'un programme intégré de nutrition et sécurité alimentaire en Afrique du sud*» (réf: TCP/SAF/2903), FAO, novembre 2006.

² Puisque le projet a été interrompu avant sa fin, l'objectif et la structure de cette étude de cas diffèrent de ceux des autres études de cas.

Manque de coopération de la part du gouvernement

Les recherches menées démontrent que la principale raison de l'échec du projet a été le manque de participation effective du gouvernement. Les consultants et les fonctionnaires de la FAO qui ont travaillé sur ce projet n'ont pas réussi à obtenir des fonctionnaires du gouvernement l'engagement, la coopération et les contributions nécessaires à sa réalisation. C'est précisément ce manque d'engagement et de coopération qui a entraîné la suspension des activités du projet et, par la suite, un effort pour le remettre en route qui, à son tour, n'a pas provoqué de réponse nationale ou de coopération. Il semblerait que le projet se soit tout simplement progressivement arrêté.

Pourquoi la coopération nationale ne s'est-elle pas matérialisée? Certaines des explications fournies peuvent paraître d'ordre spéculatif, mais elles se fondent cependant sur des informations précises.

- Une explication endogène qui a été proposée par un fonctionnaire de la FAO, est que les consultants et le personnel de l'Organisation n'ont pas complètement saisi la dynamique interne du Département de l'agriculture et les procédures de protocole nécessaires, c'est-à-dire les «bons boutons sur lesquels pousser» et les personnes à contacter pour faire avancer les choses.
- L'administration sud-africaine se trouve encore dans un processus de transformation post-apartheid ce qui pourrait expliquer la forte rotation du personnel qui a affecté le projet.
- Le projet était en appui à des politiques déjà en place. L'assistance était recherchée en vue de l'intégration de stratégies existantes; l'élément *d'urgence* caractérisant un projet PCT était absent. Les analyses ont révélé la possibilité que la FAO (en particulier son Directeur général) ait attribué plus d'importance et une priorité plus élevée au projet que ne l'ont fait les autorités sud-africaines.
- Le Représentant de la FAO en Afrique du Sud en 2006, a indiqué que dès 2004 le projet avait été dépassé par les événements, en particulier les programmes nationaux d'investissement à moyen terme qui font partie du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine, lui-même une initiative du NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique). Il s'est avéré que les efforts de la FAO pour ressusciter le projet n'ont pas reçu beaucoup d'écho en raison de l'existence de ce programme plus vaste. Au moment de l'étude, l'un de ces grands programmes était le Programme spécial pour la sécurité alimentaire, fortement soutenu par la FAO ainsi que par le directeur général du Département de l'agriculture.
- Le manque d'enthousiasme et par conséquent de coopération, par rapport à la situation que l'on retrouve dans d'autres pays africains peuvent être attribués au fait que l'Afrique du Sud n'est pas un pays emprunteur. En Afrique du Sud l'intention d'emprunter n'est pas un facteur qui encourage la coopération avec les agences internationales de développement ou les consultants. La FAO et les fonctionnaires du gouvernement ont également indiqué que puisque l'Afrique du Sud dispose d'une capacité universitaire et de recherche importante, dans certains cercles officiels on considère que la capacité nationale est suffisante pour réaliser le travail que se proposent de faire les agences internationales.

Deux autres explications sont également avancées. La première est la position relativement faible du Département de l'agriculture au sein du groupe de ministères chargés des affaires sociales. Ceci est difficile à évaluer et, bien qu'il puisse s'agir d'une affirmation véridique, n'explique pas totalement le manque de coopération. Ceci peut affecter le résultat du projet, l'acceptation et la mise en œuvre des recommandations, mais non sa gestion. La deuxième explication, proposée par un fonctionnaire du gouvernement, qui explique l'échec par la différence entre les attentes de la FAO et celles du gouvernement. Cependant, ces différences ne sont pas claires et elles auraient dû émerger et être traitées au moment de la demande d'assistance et lors de la conclusion de l'accord de projet.

Points de vue différents au sein de la FAO

L'étude de cas indique également que des divergences de vue existaient aussi au sein de la FAO, en particulier entre la Division de l'assistance aux politiques et la Division des opérations de terrain. Certaines de ces divergences portaient sur la relation entre le Programme intégré de nutrition et de sécurité alimentaire et le Programme spécial pour la sécurité alimentaire géré par le Service de coordination et gestion des programmes spéciaux de la Division des opérations de terrain. Ceci peut avoir eu un impact important sur la capacité de la FAO à répondre et interagir d'une façon appropriée avec le gouvernement. Cependant, un responsable de la FAO a indiqué qu'il ne remémorait d'aucune divergence de points de vue entre les deux divisions de la FAO au niveau de la conception et de la mise en œuvre du projet. Il a également précisé que la Division des opérations de terrain était un

membre du Groupe de travail responsable de la mise en œuvre du projet et de la cohérence entre les activités des deux divisions en Afrique du Sud. Les divisions ont joint leurs efforts pour réactiver cette initiative alors que l'intérêt du gouvernement semblait s'étioler. Les deux divisions partageaient le même objectif et la même stratégie pour obtenir un niveau d'engagement plus élevé de la part du Département de l'agriculture.

3. Enseignements à tirer

L'analyse de la «mort» d'un projet approuvé peut être une source d'enseignements tout aussi importante que l'analyse de projets ayant achevé avec succès l'ensemble de leur cycle de mise œuvre. Le premier objectif opérationnel de tout projet approuvé portant sur l'assistance aux politiques doit être de parvenir à un résultat final sous la forme de recommandations fondées sur une recherche rigoureuse. Le projet doit parvenir à son terme; une interruption représente un gaspillage de ressources tant financières qu'humaines.

Par définition la FAO n'a pas de contrôle sur les forces exogènes qui peuvent faire avorter un projet. Cependant, d'un point de vue endogène, la FAO peut envisager des mécanismes internes, des procédures et des systèmes de gestion pouvant éviter les éléments d'un échec systémique lors la gestion de projets. Il est également important de développer des procédures qui permettent à la FAO de faire face aux problèmes opérationnels causés par des facteurs exogènes et, au cas où un projet ne peut pas être sauvé, de gérer son interruption d'une manière adéquate et bien documentée.

Quelques leçons générales et spécifiques peuvent être tirées de la conclusion de ce projet.

L'importance des institutions

Les institutions sont importantes pour l'assistance et la mise en œuvre des politiques et l'échec d'un projet peut être largement mis au compte de facteurs institutionnels. Des organisations qui opèrent selon des règles sont constituées de personnes qui, dans le contexte de relations entre la FAO et un gouvernement, sont des fonctionnaires qui travaillent à tous les échelons du gouvernement. Ceci signifie que l'échec institutionnel peut découler du non-respect des règles d'interaction par les administrateurs et les gestionnaires. La FAO est également une organisation qui doit respecter des règles et ses fonctionnaires sont aussi susceptibles de ne pas les suivre.

Le besoin de positions de repli

Des mesures préventives doivent faire partie intégrante du cadre opérationnel de projets PCT, particulièrement dans le cas de l'interruption d'un projet avant qu'il ne soit entièrement mis en œuvre. Dans le cas du projet étudié ici, des signaux de manque de coopération du gouvernement ont été manifestes assez rapidement et le cadre opérationnel du PCT aurait dû pouvoir traiter une telle éventualité selon des modalités prévues dans l'accord de projet. La moindre des choses requises serait un guide opérationnel précisant les conditions et le moment où un projet devrait être interrompu avant que son cycle ne soit entièrement terminé. Le cadre opérationnel envisage des comptes-rendus finaux et des lettres de fin de projet pour des projets terminés, mais il n'y a apparemment pas de dispositions en vue d'un «rapport d'interruption» de projet. De plus, une analyse de la documentation FAO n'a pas révélé que le système d'information sur la gestion du programme de terrain (FPMIS) ait été utilisé pour ce projet d'une façon qui aurait pu servir de système d'alerte rapide de l'échec à venir du projet.

Conservation systématique et cohérente des documents

L'absence apparente de conservation des documents sur l'avancement du projet est remarquable. Seuls sont disponibles des rapports de mission ainsi que quelques autres rapports. Mais il n'existe aucun rapport d'avancement cohérent pour le projet qui donne un aperçu de la séquence des activités, des progrès réalisés et des problèmes rencontrés. A l'ère de la technologie informatique et de ses systèmes de traitement de l'information efficaces et efficients, la gestion et la conservation d'une telle documentation devrait être une tâche relativement aisée.

Annexe II

Angola: Appui au programme de gestion décentralisée des terres¹

1. Introduction

L'alimentation, les revenus et l'emploi des deux tiers de la population de l'Angola dépendent de l'agriculture et les femmes constituent la majorité de la force de travail utilisée dans ce secteur. On estime à 80 pour cent le nombre de petits exploitants agricoles. Ils produisent généralement peu ou pas de surplus et leur productivité est très faible. L'exploitation moyenne cultivée annuellement par une famille en utilisant des méthodes manuelles de préparation des sols varie généralement entre 1 et 3 ha.

L'Etat est propriétaire de la terre. L'exploitation des terres agricoles se fait par concessions. Les titres et le cadastre ruraux sont actuellement gérés par le Ministère de l'agriculture et du développement rural (MINADER), mais cette responsabilité est en cours de transfert vers le Ministère de l'environnement et de l'urbanisation (MINUA), le MINADER gardant un rôle central pour la politique foncière. En 2005, la situation du régime foncier était le suivant:

- La superficie totale cultivée par le secteur de l'agriculture paysanne était d'au moins 3,2 millions d'hectares et concernait 2,2 millions de familles paysannes pauvres. La superficie moyenne par famille était de 1,4 ha. Seules 3 pour cent des terres concernées étaient dotées de titres de propriété se trouvant au MINADER.
- Il est difficile d'évaluer quelle était la superficie totale cultivée ou contrôlée par le secteur commercial. Cependant, on peut l'estimer à environ 2,2 millions d'hectares exploités par quelques milliers d'exploitations agricoles commerciales (4300 sont enregistrées) dont la superficie moyenne était de 512 ha.

De facto, la plupart des zones couvertes par des titres de propriété étaient aux mains du secteur commercial.

Il y avait par conséquent un manque dramatique de sécurité foncière dans le secteur de l'agriculture paysanne, puisque seules 3 pour cent des superficies étaient officiellement enregistrées. Ainsi, le secteur faisait face à des incertitudes et à des conflits potentiels sur l'utilisation de la terre, a) entre communautés, b) entre les communautés paysannes et le secteur agricole commercial, ou c) avec les autres concessions de terres (secteur minier, forestier, etc.).

2. Contexte

L'accord de paix d'avril 2002 a marqué le début d'une nouvelle ère pour l'Angola. Le pays est devenu une république présidentielle qui dispose d'un système politique multipartite. Les actions prioritaires identifiées par le gouvernement sont la reconstruction des infrastructures économiques et sociales, la relance de l'économie nationale et la lutte contre la pauvreté. Une nouvelle loi foncière pour les terrains urbains et ruraux a été approuvée en août 2004 et une loi sur la gestion du territoire a été adoptée par le parlement la même année. En vue d'assurer la sécurité alimentaire du monde rural et de réduire la pauvreté tout en renforçant le rôle des entreprises agricoles commerciales, le gouvernement a l'intention depuis les années 90 – et aujourd'hui avec davantage de volontarisme que par le passé – d'établir un système décentralisé de gestion des terres rurales qui repose sur le principe de la reconnaissance des droits fonciers historiques du paysan. L'objectif de cette politique est de promouvoir le développement dynamique d'un entrepreneuriat agricole.

L'Angola dispose d'un potentiel agricole considérable et de ressources forestières très importantes. L'agriculture est une activité prioritaire non seulement pour la réduction de la pauvreté et pour la sécurité alimentaire, mais également en vue de la diversification de l'économie nationale aujourd'hui dominée par le pétrole et les diamants. Dès 2000, l'Angola a mis en œuvre un processus de

¹ Par **Frédéric Dévé**, consultant de la FAO, basé sur «Leçons tirées de l'assistance aux politiques - le cas de l'Angola – soutien d'un programme de gestion décentralisée des terres», FAO, janvier 2007.

stabilisation macro-économique reposant principalement sur des politiques de taux de change et monétaires qui ont permis d'améliorer le marché monétaire, de réduire l'inflation et d'unifier les marchés informels et formels des devises. Cependant, la surévaluation de la devise nationale reste un risque pour le développement de l'agriculture dans la mesure où elle réduit sa compétitivité et empêche la reconstitution d'un secteur agricole exportateur dynamique (syndrome de la maladie hollandaise - *Dutch disease*). En outre, les dotations budgétaires de l'Etat destinées au secteur agricole sont faibles (2,5 pour cent des dépenses budgétaires pour 2006 et 2007).

La loi foncière de 2004 reconnaît les droits historiques des communautés rurales sur leurs terres communales. Cependant, ce texte et les réglementations qui s'y réfèrent, sont encore mal connus et il subsiste une série de difficultés d'interprétation de la loi au niveau des communautés et des provinces. Le défi de la politique foncière en Angola est de permettre un accès aux terres qui soit réglementé, équilibré, équitable et viable et d'établir une base solide pour la gestion durable de la terre et des autres ressources naturelles liées à la terre. Il s'agit de sécuriser le régime foncier de façon équitable pour: i) les communautés rurales (leurs «biens communaux»); ii) les individus, les femmes, les familles paysannes et les agriculteurs individuels qui utilisent les terres communales; et iii) les exploitants agricoles du secteur commercial et autres propriétaires terriens privés, afin que leurs moyens d'existence et leurs investissements soient protégés, que la terre soit utilisée de façon productive et durable et qu'ils soient intéressés à la gestion durable des ressources naturelles existantes.

3. Processus d'assistance aux politiques

Pendant le dialogue et processus sur la politique nationale qui s'est déroulé depuis la fin des années 90, le message de la FAO en matière de politique peut être résumé de la manière suivante:

«Les gouvernements centraux et provinciaux et les autres acteurs, principalement les municipalités, les communautés, les organisations de la société civile et la communauté des donateurs, doivent protéger la propriété foncière des communautés paysannes grâce à la délimitation des terres communales et à l'attribution de titres de propriété. Ce processus n'est pas uniquement une question de sécurité foncière (que ce soit des communautés paysannes ou des exploitations agricoles privées), il s'agit également d'une étape nécessaire pour assurer la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire du monde rural (le droit à l'alimentation). C'est une exigence essentielle et une condition préalable à la viabilité du développement de l'économie rurale et la gestion durable des ressources naturelles. Ce processus devrait être mis en œuvre à travers l'établissement d'une unité décentralisée d'administration et de gestion des terres qui doit reposer sur la participation et le renforcement des capacités de tous les acteurs concernés par les droits fonciers des communautés rurales.»

Ce message peut être résumé en quatre recommandations politiques majeures:

- Créer les conditions pour la délimitation et l'émission de titres de propriété des terres communautaires.
- Développement d'un cadastre fiable.
- Créer un nouveau cadre réglementaire légal.
- Préparer une politique foncière nationale.

Le processus d'assistance aux politiques de la FAO s'est développé sur la base de ces prémisses. Après quelques interventions préliminaires au niveau des conflits fonciers, la FAO a, à partir de 1999, mis en œuvre une série de projets sur la question de la propriété foncière et cherchant à créer une capacité institutionnelle pour la gestion des terres. Ces projets étaient financés par un groupe de bailleurs de fonds et par des ONG nationales et internationales. Des travaux de terrain pilotes ont porté sur quatre provinces (Bengo, Benguela, Huambo et Huila) et ont accompagné et influencé de manière significative le débat politique intense sur le foncier au niveau national.

Le projet qui est analysé dans ce document «Renforcements d'une administration décentralisée pour promouvoir un développement rural équitable dans la province de Huila (MTF/ANG/031/NET)» est l'un parmi cette série de projets d'assistance technique. Plutôt que de se centrer exclusivement sur ce

projet et ses recommandations, l'étude de cas analyse ces projets dans leur ensemble comme étant «un processus d'assistance aux politiques» qui s'est déroulé sur la période 2002-2006.

Après l'expérience acquise en 1999 dans la province de Bengo, un projet innovateur (TCP/ANG/0168) avait été lancé en septembre 2001 avec pour objectif de base de:

- Créer une capacité nationale minimale pour mettre en œuvre la délimitation foncière et pour mieux garantir la propriété foncière, en particulier celle des personnes déplacées (réfugiés) par suite du conflit.
- Promouvoir et aider à la préparation d'une loi foncière et d'un cadre légal.
- Préparer une prochaine phase de projet et susciter l'intérêt des bailleurs de fonds.

Un troisième projet a ensuite été financé pour la province de Huila. L'objectif était de lancer un premier programme pilote pour la gestion foncière décentralisée. Par la suite, plusieurs nouveaux projets ont été formulés et financés par d'autres donateurs (les Pays-Bas, la Suède, les Etats-Unis et l'Italie). Ils avaient des objectifs similaires et portaient sur les provinces de Benguela, Huambo et Huila. Enfin, un important projet de la FAO, financé par la Commission européenne (approximativement 3 millions d'euros) a commencé en janvier 2007 pour une durée de trois ans. Son objectif est de tirer parti des expériences obtenues dans les quatre provinces et de:

- Réaliser des expériences de gestion foncière au niveau municipal dans trois provinces.
- Mettre en œuvre un système de gestion des ressources naturelles dans des zones pilotes.
- Développer un centre d'études foncières chargé de donner aux décideurs des informations, des analyses et de l'appui à la prise de décision en matière de politique et de gestion foncière, d'exploitations agricoles familiales et d'autres questions liées au foncier.

4. Expertise

L'expertise et l'assistance légale fournies par la FAO ont facilité le processus de formulation de la loi, en particulier dans sa phase finale, grâce à la prise en compte des opinions des experts et des parties prenantes telles qu'exprimées lors d'une consultation nationale. Elle a donc représenté une contribution essentielle au débat sur la politique nationale et la loi sur l'utilisation des terres et de l'espace rural.

L'expertise technique apportée par la FAO a consisté en une formation très appréciée sur la délimitation et l'émission de titres fonciers pour les terres communales et elle a permis la constitution d'une masse critique de capacité nationale nécessaire pour mener à bien ce type de travaux.

Dans l'ensemble, le processus d'assistance aux politiques reposait sur une forte expertise et un engagement personnel de l'expert FAO responsable, qui est parvenu à établir des liens professionnels très étroits avec le personnel national du projet, le MINADER, les ONG et les bailleurs de fonds. L'expertise apportée a été capable de mobiliser l'intérêt de la communauté des donateurs sur les questions foncières en Angola grâce à des réunions régulières avec les ambassadeurs et les représentants des donateurs. Ceci a permis d'assurer la continuité du financement des projets de terrain. L'expert a également et surtout réussi à identifier et utiliser les points d'entrée adéquats pour traiter cette question de politique.

Il s'est également centré, de manière décentralisée et participative, sur des questions telles que:

- La sensibilisation aux droits des agriculteurs d'obtenir une terre dans le contexte légal existant.
- La mobilisation et la formation des ONG.
- L'encouragement à la participation des ONG, des populations locales et des communautés à la consultation nationale sur la loi foncière.
- La mobilisation des administrations compétentes (provinciales, municipales, communales) et des autorités communautaires traditionnelles.
- L'assistance à tous les acteurs concernés en montrant le chemin et les étapes techniques et administratives à suivre pour la délimitation des terres et l'attribution des titres fonciers dans le contexte juridique en place.
- L'assistance dans les cas spécifiques de résolution des conflits.

5. Gestion

La gestion d'ensemble du processus d'assistance aux politiques se caractérise par son efficacité, des résultats significatifs ainsi que par certaines faiblesses.

Les aspects les plus positifs sont:

- L'organisation d'un débat public notamment par l'organisation d'un séminaire de haut niveau auquel ont participé des ministres, des membres du parlement, des gouverneurs de province, des ONG et autres organisations de la société civile, des représentants des donateurs et toutes les parties prenantes institutionnelles concernées. Ceci a permis d'échanger les expériences en matière légale et de politiques d'autre pays en développement, un point qui a contribué au renforcement de la réputation de la FAO.
- Les avantages comparatifs de la FAO ont été pleinement utilisés et de façon opérationnelle dans ce contexte: i) son expérience légale et internationale était au service du débat national juridique et de politique et elle a abouti à des recommandations dont la neutralité et le professionnalisme ont été fortement appréciés; et ii) sa capacité à établir un dialogue et un débat majeur avec toutes les parties prenantes concernées, afin de faciliter le processus d'élaboration des politiques.
- La continuité de l'assistance fournie au cours des ans grâce à une série de projets de la FAO, eux-mêmes possibles grâce à sa forte capacité de mobilisation de fonds provenant de plusieurs donateurs et au bon choix des points d'entrée au niveau provincial (acteurs, etc.) et thématique (délimitation des terres). L'assistance prêtée s'est réalisée au moment opportun et en partenariat avec d'autres organisations, en particulier en coopération avec la coalition d'ONG (Rede Terra) qui a joué un rôle fondamental pour l'information des parties prenantes.

Cependant, on peut aussi noter quelques faiblesses:

- Le processus d'assistance et de prise de décision de la FAO a été perçu au niveau provincial et par le Représentant de la FAO en Angola comme trop centralisé au siège. L'expert technique de la FAO a pris la plupart des initiatives, des responsabilités et des décisions et a concentré la mémoire institutionnelle entre ses mains. Le Représentant de la FAO a cependant pris quelques décisions importantes concernant les bureaux provinciaux du MINADER, alors que les décideurs angolais auraient préféré participer davantage et avoir plus de pouvoir de décision.
- Un manque de clarté au niveau des recommandations faites par la FAO a été noté quant à la promotion et au contenu des déclarations sur la politique foncière. Le message politique de la FAO n'a été transmis que de manière implicite, c'est-à-dire à travers des actions sur le terrain, mais n'a pas été formulé en termes suffisamment explicites sous forme de recommandations au gouvernement angolais.
- Le manque de clarté institutionnelle (certaines réglementations essentielles n'ont pas été publiées à temps) et de capacités nationales (en partie conséquence des conflits ayant affecté le pays) ont représenté une limite à une mise en œuvre plus rapide du projet. A ce sujet, la capacité insuffisante du MINUA à briser les résistances des ministères sectoriels à la fusion des cadastres en un unique cadastre national qu'il serait chargé de le gérer, ont contribué à retarder la mise en œuvre de cette recommandation.

6. Conclusion

L'enregistrement des terres, l'expropriation, l'octroi et l'adjudication de concessions et la délimitation des terres communales sont, entre autres, des sujets qui nécessitent encore le développement de procédures et de réglementations. Tant que celles-ci n'ont pas été créées, des incertitudes sur l'application de la réglementation de la loi foncière persisteront.

Le cas de l'Angola est un bon exemple de comment créer un lien entre les processus au niveau du terrain et la formation d'une politique nationale:

- Sur la base de l'expérience empirique et du développement de connaissances au niveau local, il est possible de concevoir de manière crédible certains «modèles» d'action (dans ce cas la délimitation des terres communales, l'octroi de titres fonciers et le développement de capacités décentralisées de définition des droits d'utilisation des terres). Ces expériences pilotes peuvent

également servir à créer une masse critique de capacités et d'expérience, des réseaux de parties prenantes et à provoquer une prise de conscience de l'importance de la question de politique traitée.

- L'accompagnement du processus national de politiques et du dialogue requiert une collaboration approfondie au sein du ministère de l'agriculture (dans le cas de l'Angola: le MINADER), mais également en dehors de ce dernier: avec le Parlement, les autorités provinciales, les réseaux d'ONG, les médias (TV/radio/presse) et la mobilisation de l'intérêt et l'engagement des bailleurs de fonds.
- Le rôle de la FAO dans un tel processus de politiques est celui d'un facilitateur et catalyseur «*super partes*» au service des principes de politiques essentiels au niveau international (droits de l'homme, réduction de la pauvreté et sécurité alimentaire). La FAO peut parfois, dans ce type de contexte, soutenir les acteurs au niveau national qui défendent au mieux ces principes, ce qui peut être perçu comme un «manque de neutralité» ou une «ingérence». Ceci peut provoquer des tensions, mais c'est un coût nécessaire lorsqu'il s'agit de conseiller de manière efficace la mise en œuvre de politiques.

Annexe III

Argentine - Renforcement du comité national Codex¹

1. Introduction

L'importance du *Codex Alimentarius*, ou Code de l'alimentation, pour la protection de la santé des consommateurs, a été soulignée en 1985 par la résolution 39/248 des Nations Unies dans laquelle des directives à utiliser dans la rédaction et le renforcement des politiques de protection des consommateurs sont adoptées. Ces directives indiquaient que «au moment de la formulation des politiques nationales et des plans relatifs à l'alimentation, les gouvernements devraient prendre en compte le besoin de tous les consommateurs en sécurité des aliments et appuyer dans la mesure du possible l'adoption des normes du *Codex Alimentarius* ou, en leur absence, d'autres normes alimentaires généralement acceptées».

Vers le milieu des années 90, l'Argentine a cherché à améliorer son économie par l'augmentation de ses exportations de produits alimentaires. Une telle expansion demandait une connaissance et le respect des accords relatifs à l'application des «mesures sanitaires et phytosanitaires» (SPS) relatives aux produits alimentaires, signés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La connaissance et l'application des normes du Codex rendraient possible la conformité avec le SPS. Cela ouvrirait aussi l'accès aux marchés internationaux puisque ces normes étaient devenues un élément essentiel pour atteindre le double objectif d'ouverture des marchés et d'assurance d'un niveau élevé de protection de la sécurité sanitaire des consommateurs. En tant que membre du Mercosur, le gouvernement argentin a également demandé l'assistance technique de la FAO pour renforcer la législation interne sur les normes des contenants alimentaires.

Malheureusement, au point culminant de la crise financière, entre la fin de 2001 et le début de 2002, ce processus de mise en place fut interrompu par la plus grande crise institutionnelle et financière de l'histoire moderne du pays. A la fin de 2002, l'Argentine avait vu en quatre années une réduction de son produit intérieur brut de 20 pour cent, laissant plus de la moitié de sa population en dessous du seuil de pauvreté.

Entre le début du projet, en 1997 et jusqu'à sa fin en 2000, l'environnement économique et de politiques n'a guère été favorable à l'assistance aux politiques apportée par la FAO et cela pour plusieurs raisons. Les niveaux de la production alimentaire et de revenus de la population s'étaient fortement détériorés. Le gouvernement donnait la priorité à la disponibilité de produits alimentaires et aux programmes de distribution de nourriture afin de répondre immédiatement à la crise, alors que le projet de la FAO portait sur des aspects de long terme tels que la qualité et la sécurité des aliments. De plus la politique à moyen terme sur la sécurité des aliments et les normes internationales n'était pas une priorité, ce qui limitait la capacité financière et d'administration des organismes responsables de la certification officielle. De plus, la politique fiscale de dépenses publiques de réduction des postes au sein du secteur public a affecté négativement la création de l'unité nationale pour la coordination du CODEX.

Une fois que l'Argentine eut retrouvé la stabilité économique et que la gouvernance se fut améliorée, l'assistance aux politiques apportée par la FAO a connu un certain élan. L'intérêt pour les exportations agricoles a été renouvelé, ce qui coïncidait avec les objectifs proposés par le projet. L'intégration au sein du Mercosur demandait de combiner les différentes normes nationales sur l'étiquetage, la description du contenu et la qualité des aliments. De plus, le dynamisme des secteurs agricoles et agro-industriels qui a fait suite à la crise demandait l'adaptation des normes nationales à celles des pays acheteurs (Union européenne, Etats-Unis, Japon, etc.). Il y avait donc un besoin de créer une agence officielle qui garantisse le contrôle de la qualité des produits alimentaires et rétablisse la crédibilité du système institutionnel argentin, comme proposé par le projet.

De ce point de vue le *Codex Alimentarius* représentait un point de référence et était considéré par la plupart des acteurs comme un forum favorable à la ratification des normes et standards au niveau

¹ Par **George Kerrigan Richard** et **Jean Balié**, basé sur «*Renforcement du comité codex et application des standards Codex en Argentine*», FAO, février 2007.

régional et international. En prenant le leadership de la Commission régionale sur le CODEX, l'Argentine pouvait projeter l'image, au niveau régional et international, d'un pays respectant les normes internationales de qualité et sécurité des produits. La participation de l'Argentine aux forums régionaux sur le CODEX a renforcé le besoin d'obtenir des progrès dans l'adoption, au niveau national, des normes du CODEX.

L'adoption du Code alimentaire argentin a créé un précédent important pour l'acceptation des recommandations du projet. Les doutes à propos de la sécurité des produits agricoles primaires ont entraîné la rédaction de plusieurs projets législatifs relatifs à la redéfinition de certaines agences faisant partie du Système national de contrôle des aliments (*Sistema Nacional de Control Alimentos – SNCA*). Cependant, les aspects plus importants portaient sur l'amélioration de la protection de la santé des consommateurs ainsi que sur la plus grande prise en compte de l'évolution de la demande des marchés extérieurs.

2. Processus d'assistance aux politiques

Le principal acteur du processus a été la Commission nationale des aliments (*Comisión Nacional de Alimentos – CNA*) qui est l'autorité politique la plus élevée dans le domaine de la qualité et sécurité des aliments. La direction de la CNA alterne tous les deux ans entre le ministère de l'agriculture (SAGPyA) et le Secrétariat en charge des politiques de santé au Ministère de la santé publique. Les autres acteurs importants étaient les producteurs de taille moyenne représentés par les *Confederaciones Rurales Argentinas* (CRA), l'industrie de transformation des aliments représentée par la *Coordinadora de la Industria de Productos Alimenticios* (COPAL) et la *Cámara de Industriales de Productos Alimenticios* (CIPA) et les sociétés d'exportation de produits alimentaires représentées par la *Asociación de Productores Exportadores Argentinos* (APEA).

Le dialogue politique entre ces acteurs était plutôt de faible intensité et n'intégrait pas l'ensemble des parties prenantes. Par exemple, à l'époque, il n'existait pas d'association représentant les intérêts des consommateurs. Le dialogue sur les politiques entre ces différents acteurs portait principalement sur la résolution des questions relatives aux graves problèmes macro-économiques.

Le conflit d'intérêts entre les institutions publiques qui se battaient entre elles pour avoir le leadership dans certains domaines d'intervention, a empêché la bonne mise en œuvre des recommandations de politiques. Le point focal est passé du Secrétariat pour l'industrie et le commerce au Secrétariat pour l'agriculture qui s'est retrouvé publiquement discrédité du fait de plusieurs crises relatives à la certification et au contrôle de la qualité des aliments. Le Sous-secrétariat pour la politique alimentaire et agricole a par la suite essayé de créer un nouveau modèle pour la certification des contrôles officiels.

La FAO a depuis longtemps une faible présence institutionnelle dans le pays. Au moment de la demande d'assistance technique et de la mise en œuvre du projet, il n'y avait pas de Représentant de la FAO en Argentine. Cette situation a rendu très difficile l'interaction avec les contreparties nationales. En outre, les organes de prise de décision de la FAO ont à plusieurs reprises semblé avoir des doutes quant à la pertinence d'avoir un tel projet en Argentine. En outre, l'Argentine se considérait comme un pays développé et, en tant que tel, estimait ne pas avoir besoin de coopération technique internationale de la FAO.

4. Expertise

Au départ, le gouvernement ne percevait pas la FAO comme une organisation ayant la réputation et la crédibilité pour assurer que les questions relatives à la sécurité et à la qualité des aliments soient traitées de façon appropriée et incluses parmi les priorités politiques et dans la politique nationale.

Cependant, l'excellent niveau d'expertise démontré par le personnel du bureau régional de la FAO responsable de la supervision technique du projet a eu un effet très positif sur la pertinence des activités proposées et a contribué à l'adoption ou l'adoption partielle de certaines des recommandations.

La présence de la FAO au cours du projet a été faible puisque les modalités du Programme de coopération technique (PCT) de la FAO ne prévoient qu'une courte présence des experts de la FAO et le recours principalement à des consultants nationaux pour la mise en œuvre. Cette caractéristique du PCT a représenté une limitation évidente pour l'assistance en matière de politiques, étant donné les besoins à long terme et les capacités disponibles à cette époque en Argentine. Ce facteur a sans aucun doute contribué à la non adoption ou à la mise en œuvre seulement partielle de certaines recommandations.

Des experts dans différents domaines ont été appelés à donner leur point de vue sur des normes spécifiques qui pourraient donner une plus grande satisfaction aux associations de consommateurs et, tout particulièrement, aux acheteurs internationaux. Dans l'ensemble, les experts avaient une grande expérience dans le domaine relatif aux normes techniques du CODEX, mais ils manquaient d'expérience dans le domaine de la décentralisation et de la gestion par les gouvernements provinciaux, un niveau institutionnel important pour la durabilité des réalisations du projet.

5. Gestion

La mise en œuvre du projet s'est déroulée en conformité avec le plan de travail initial.

Cependant, les objectifs du projet étaient très ambitieux et n'étaient pas cohérents avec les ressources financières limitées que la FAO pouvait mobiliser dans le cadre d'un projet PCT. L'adoption des recommandations de politiques est généralement un processus plus compliqué que ce qui est envisagé dans la formulation des projets PCT. Des dimensions techniques, économiques, culturelles, sociales et politiques entrent en ligne de compte ainsi que différentes parties prenantes et leurs intérêts. En fait, l'objectif du projet semblait non seulement trop ambitieux mais aussi excessivement rigide. Une approche se fondant sur un processus d'assistance bénéficiant de plus de facilitation et avec des objectifs multiples serait plus approprié qu'une assistance portant sur des questions spécifiques définie de façon trop restreinte. Un tel projet d'assistance devrait être plus souple au niveau des interventions et se focaliser davantage sur le résultat de l'assistance fournie.

6. Conclusion

Le projet a produit un ensemble de recommandations de politiques qui ont été mises en œuvre dans des domaines clés du secteur agricole et alimentaire d'Argentine. Cependant, beaucoup de facteurs relatifs à la sélection de l'expertise, à la conception du processus et à la gestion du projet ont fait que l'assistance fournie a été sub-optimale. Un certain nombre de leçons utiles ont ainsi pu être identifiées:

- **Lier le processus d'assistance aux politiques et le processus national de politiques.** Il est important de spécifier explicitement (c'est-à-dire d'incorporer dans la conception du projet) la manière dont les activités d'assistance aux politiques interagissent avec le processus national de prise de décision dans le domaine d'intervention du projet, afin d'identifier quels seraient les résultats du projet d'assistance en termes de politiques. En outre, la FAO devrait être, dans la mesure du possible, une *super partes* qui évite de participer aux conflits de pouvoir et de contrôle de certains domaines d'intervention publique qui peuvent survenir entre institutions publiques.
- **Renforcer les capacités des agences locales.** Les capacités institutionnelles doivent être renforcées particulièrement au niveau de la formulation et de la mise en œuvre des politiques. C'est pourquoi il est nécessaire d'identifier une localisation institutionnelle adéquate pour le projet, préférablement dans une organisation déjà existante, dans la mesure où un objectif essentiel est de renforcer les capacités institutionnelles locales de formulation et de mise en œuvre des politiques.
- **Prêter davantage d'attention à l'information, la stratégie de communication et l'analyse d'impact.** Un des principaux facteurs ayant permis l'adoption des recommandations est l'effort effectué au niveau de la sensibilisation et formation des parties prenantes à la base sur les politiques proposées. Dans la plupart des cas les médias peuvent être des alliés et promouvoir le soutien du public et ne peuvent donc pas être ignorés surtout lorsque le sujet est très politisé ou le contexte fort instable. Il est également important d'identifier les gagnants et les perdants du changement de politiques afin d'éviter les oppositions et les situations de blocage.

-
- **Etablir des alliances stratégiques avec d'autres agences de coopération internationale actives dans le pays.** Les activités réalisées par d'autres agences peuvent offrir des opportunités de renforcer le projet et créer des synergies. Il faudra mener une analyse afin d'éviter les incohérences avec d'autres projets et compromettre les résultats attendus. Il est aussi important d'établir des liens avec les initiatives au niveau régional qui pourraient appuyer l'adoption au niveau national des recommandations. Ceci est particulièrement important dans les pays prenant part à des processus d'intégration régionale.
 - **Assurer l'indispensable cohérence politique des objectifs poursuivis par l'assistance.** Il est essentiel de disposer d'une capacité d'analyse de la cohérence des politiques sectorielles et intersectorielles. Ceci pourrait aider à élaborer des scénarios robustes et réalistes montrant les effets attendus des tendances globales et des pressions externes sur les politiques nationales, par exemple au niveau de la définition des normes internes.

Annexe IV

Bangladesh: développement d'un plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique agricole nationale¹

1. Introduction

La FAO a depuis longtemps fourni au Bangladesh une assistance dans le domaine des politiques. Dans le passé, cette assistance a compris des revues du secteur agricole (à partir de 1994), le développement d'une politique de sécurité alimentaire (1997), la formulation d'un plan d'action national pour la nutrition (1994-1997) et la préparation d'un plan directeur pour le secteur forestier (1996-1999). L'appui financier provenait principalement du Soutien du système des Nations Unies pour le développement de la politique et du programme (TSS1-SDPP) ainsi que du Programme de coopération technique de la FAO.

La Représentation de la FAO avait entamé des discussions sur le sous secteur de la production végétale avec le gouvernement du Bangladesh au moment de la formulation de la politique agricole nationale (PAN) en 1999 et avait fourni quelques ressources pour sa préparation. Le projet «Développement d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la politique agricole nationale» (BGD/00/006) a fait suite à ces initiatives et à d'autres, antérieures, d'assistance aux politiques. Il a été formulé en réponse à une demande du gouvernement Bangladais. Le projet a été approuvé en décembre 2000, financé par le PNUD (à hauteur de USD146 000) et exécuté par la FAO par son Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique (RAP) à Bangkok. La période de mise en œuvre s'est déroulée entre août 2001 et mars 2003.

2. Contexte

Impératifs de développement. Le Bangladesh, avec une population de plus de 140 millions d'habitants et une surface de 148 000 km², est l'un des pays où la densité de population est la plus élevée au monde. Environ 80 pour cent de la population vit dans des zones rurales et 60 pour cent de la force de travail est employée dans l'agriculture. La situation géographique du pays et ses caractéristiques naturelles le rendent très vulnérable aux chocs climatiques (en particulier aux inondations) qui ont de temps en temps affecté la production agricole, les disponibilités alimentaires et les moyens de subsistance.

Malgré ces limites, la performance économique du pays s'est améliorée avec le temps, son PIB dépassant cinq pour cent de croissance au cours des années 90. En outre, son économie, qui était dépendante de l'aide internationale, repose aujourd'hui sur le commerce (APD² inférieure à deux pour cent en 2002). Cependant, l'aide au développement est encore importante et a représenté 1,2 milliards de dollars EU par an au milieu des années 2000.

La PAN (1999) était la première politique exhaustive pour le secteur de la production végétale. Son objectif principal était de «rendre le pays autosuffisant pour la nourriture par l'augmentation de la production végétale y compris les céréales». Ce n'était en réalité qu'une des multiples politiques nationales et plans d'action formulés au cours des années 90 qui cherchaient à développer des secteurs ou sous secteurs spécifiques et à atteindre des résultats au niveau multisectoriel dans des domaines tels que la sécurité alimentaire³.

La préparation du plan d'action de la PAN reposait non seulement sur les objectifs de la PAN *per se* mais prenait également en compte un contexte plus large comprenant d'autres politiques et impératifs. Ceci devait aider à consolider les résultats obtenus au cours des décennies précédentes dans le

¹ Par **K.C. Lai**, consultant FAO, sur la base de son «*Rapport sur l'exercice de capitalisation du PFPF – étude de cas du Bangladesh*», FAO, novembre 2006.

² APD: Aide publique au développement.

³ Politique alimentaire (1988); politique nationale alimentaire et de nutrition (1997); plan d'action national pour la nutrition (1997); politiques pour la pêche (1998), l'eau (1999) et l'utilisation de la terre (2001); politique industrielle (1999), politique globale alimentaire et de nutrition (2000), politique nationale de développement rural (2001). De même, une politique alimentaire nationale réactualisée (2006) a été préparée récemment.

domaine de la réduction de la pauvreté et contribuer à atteindre les OMD. Les objectifs clés de cette politique portaient sur:

- L'amélioration de la productivité afin de réduire l'écart entre les rendements observés et ceux potentiels pour les principales cultures et entre les différentes régions et districts du pays.
- La diversification des cultures, en tenant compte des avantages comparatifs, des concepts de systèmes agricoles, de la pénurie de ressources naturelles, des opportunités de marché, y compris du commerce extérieur – et de considérations stratégiques relatives à la sécurité alimentaire.
- Un système technologique et de vulgarisation agricole revitalisé, répondant à la demande et orienté vers les bénéficiaires, avec la capacité de mieux tirer profit de la technologie, y compris des opportunités dans le domaine de la biotechnologie et leur utilisation sûre.
- Le développement de la commercialisation agricole pour assurer des prix justes aux agriculteurs, soutenir le secteur industriel national et tirer profit des opportunités d'exportations agricoles.
- Une sécurité alimentaire durable et fiable, en terme d'approvisionnement stable et approprié en aliments sûrs et nutritifs, l'amélioration de l'accès à la nourriture grâce à l'augmentation du pouvoir d'achat et une nutrition adéquate pour tous en particulier pour les femmes et les enfants.

Processus de politique. Le Bangladesh dispose d'une gamme assez exhaustive de politiques agricoles et de politiques portant sur le secteur de la production végétale et ses sous secteurs. Il a participé et signé plusieurs conventions et accords internationaux et/ou régionaux dans des domaines tels que le commerce, la sécurité alimentaire et la nutrition. Les changements structurels de son économie agricole ont également été à l'origine de plusieurs initiatives de politiques nationales. La mise en œuvre de politiques dans les secteurs agricoles et alimentaires a cependant été faible, en partie en raison de l'insuffisance des capacités institutionnelles nationales.

Les politiques ont différé du point de vue de leur contenu analytique et de l'étendue de la participation à leur formulation. La PAN sur laquelle reposait le plan d'action était principalement une initiative interne du ministère de l'agriculture. Elle comportait des faiblesses et des lacunes importantes, ce qui reflétait la capacité limitée du ministère de l'agriculture dans la conception de politiques. Depuis le milieu des années 90, le gouvernement avait à plusieurs reprises demandé et obtenu une assistance de la FAO en matière de politiques. L'assistance de la FAO dans le cadre du plan d'action découle de ces activités antérieures qui comprenaient du soutien matériel au ministère de l'agriculture lors de la préparation de la PAN⁴ en 1999.

A partir de l'an 2000, la réduction de la pauvreté était devenue l'objectif principal de la politique nationale de développement. L'Atelier des partenaires du développement (Development Partners Workshop) organisé sous l'égide du Groupe de consultation local (Local Consultative Group, LCG) en mai 2003, a fait suite au plan d'action et après son approbation par le gouvernement et avait pour but de le discuter ainsi que le processus DSRP. Au cours de cette réunion, les participants furent informés que l'unité de soutien à la planification et à la politique du ministère de l'agriculture, avec l'appui de DANIDA (Agence danoise de développement international), avait approuvé le plan d'action et commencé à l'utiliser pour la planification de ses programmes. Ceci comprenait la proposition d'un Plan de développement agricole intégré (Integrated Agricultural Development Plan, IADP) qui consistait en une série de programmes relatifs à la production végétale qui devaient servir d'instruments pour la mise en œuvre du plan d'action.

Les principaux acteurs L'initiative IADP était soutenue par DANIDA mais non par les autres bailleurs de fonds. DANIDA avait été perçu au cours des dernières années par certains membres du gouvernement comme ayant un comportement de confrontation vis-à-vis de questions de gouvernance. La contrepartie nationale, la direction de planification du ministère de l'agriculture, n'avait qu'une influence modeste. Les exigences du point de vue de la gestion du changement constituaient un défi pour le ministère de l'agriculture et ses 15 agences. Les complexités en jeu et le manque de clarté au niveau des conséquences sur les emplois, les structures de pouvoir et les

⁴ Au cours des dernières années, le Bangladesh a reçu l'assistance technique de la FAO dans différents domaines: la biotechnologie, le contrôle de la qualité et de la sécurité des aliments, et l'adaptation des moyens d'existence aux changements climatiques. En 2004-2005, la FAO a aidé le gouvernement à lancer une revue du secteur agricole qui a abouti à la préparation d'une série de notes de politique agricole et d'un plan d'action.

influences politiques, ont probablement affaibli le soutien pour l'IADP au sein du ministère de l'agriculture. Les actions approuvées au cours de l'atelier n'ont pas été mises en œuvre par le LCG, les donateurs ou le gouvernement. L'IADP et le plan d'action ont eu du mal à créer un partenariat stratégique pour la mise en œuvre et les deux processus n'ont finalement plus été poursuivis par le ministère de l'agriculture, début 2004.

Un nouveau ministre de l'agriculture fut nommé à la fin de 2003. L'augmentation des coûts des intrants agricoles a entraîné une pression politique sur le gouvernement qui s'est vu obligé de réagir de manière plus immédiate et tangible et de soutenir les agriculteurs. Le processus bureaucratique de politique a été dépassé par des considérations plus immédiates et plus pragmatiques relatives à l'accès à des financements pour le développement dans des zones prioritaires. Ceci a provoqué le lancement d'une nouvelle initiative en vue d'une revue du secteur agricole et la mise en place du processus de note opérationnelle de politiques (Actionable Policy Brief, APB). Ce processus a débuté au début de 2004 grâce à l'aide de la FAO/PNUD et s'est substitué au plan d'action.

3. Processus d'assistance aux politiques

Le plan d'action a été préparé sur la base de la PAN de 1999. Certaines des faiblesses et lacunes inhérentes à la PAN ont été partiellement comblées par l'équipe de projet de la FAO. Cependant, la liste initiale de 18 domaines de programmes de la PAN étaient largement «donnée» et utilisée comme base principale pour la planification des activités, sans hiérarchisation des priorités stratégiques et aux dépens de la profondeur analytique et de l'aspect pratique. Les 330 actions du plan d'action issues de ce travail étaient assez semblables à des vœux pieux et n'avaient que fort peu de valeur opérationnelle en tant qu'outil de programmation et de planification. Six «thèmes stratégiques» étaient mentionnés dans le plan d'opération. Mais les liens logiques entre ces thèmes et les domaines et actions du programme n'ont pas été explicités. Certaines parties du plan semblaient avoir été écrites par des personnes différentes sans suffisamment d'interaction au sein de l'équipe et d'intégration dans le plan.

L'équipe en charge du plan d'action a cependant identifié d'importantes carences au niveau de la PAN. Elle a ajouté au programme la sécurité des aliments et la transformation des produits agricoles pour tenir compte de l'éventail plus large des parties prenantes concernées par la transition d'une agriculture de subsistance vers une agriculture commerciale. Mais les interactions avec certaines parties prenantes importantes (tel que les transformateurs de produits agricoles, les agro-industriels, les exportateurs et les ministères et agences du gouvernement) ont été minimales et ont laissé peu de place à une consultation participative. Le ciblage précis des parties prenantes les plus importantes ne semble pas avoir été bien effectué. L'identification systématique et l'analyse des parties prenantes ont manqué. Les processus de consultation, leur domaine et leurs objectifs n'étaient mal conçus. Le diagnostic rural participatif a été mené mais n'a pas été bien intégré au processus de planification. Le processus de note opérationnelle de politiques a évité certains des pièges dans lesquels était tombé la préparation du plan d'action, notamment au niveau de la consultation et de l'implication des parties prenantes.

Suite au plan d'action, un projet PCT destiné à aider le pays à renforcer le contrôle de la qualité des aliments et à respecter les normes internationales a tenté de promouvoir le dialogue politique national sur la sécurité des aliments. Mais la contrepartie avait un mandat limité pour prendre des décisions sur les instruments réglementaires et législatifs et sur la définition des normes et elle n'a pas réussi à assurer une coopération avec les échelons de prise de décisions adéquats dans les autres ministères et agences.

4. Expertise

Le document de projet SPPD envisageait à l'origine une équipe de travail de quatre experts internationaux et huit experts nationaux. Cette composition a été modifiée lors de la mise en œuvre pour inclure 14 experts nationaux, y compris un consultant national principal (CNP), un consultant international (spécialiste de stratégie et de politiques) et le responsable de l'équipe venant de RAP. Le CNP était un ancien ministre de l'agriculture récemment parti à la retraite. Le diagnostic rural participatif, sous-traité à une agence de consultants locale, a été réalisé à la fin de 2001 dans 18 localités.

On a cherché à s'assurer des services d'un spécialiste pour chacun des 18 domaines du programme. Le budget du projet étant limité, ceci a entraîné une forte augmentation du nombre d'experts nationaux et une réduction correspondante des consultants internationaux. Les termes de référence des membres de l'équipe n'étaient pas suffisamment spécifiques par rapport à l'identification des actions prioritaires et l'attribution des principales responsabilités pour la mise en œuvre.

La qualité des consultants nationaux embauchés a été très variable. Malgré la taille de l'équipe, certains sujets, tels que la nutrition, la sécurité des aliments et la commercialisation des produits à haute valeur ajoutée, n'étaient pas couverts et il y avait inadéquation de l'expertise technique avec le type d'assistance aux politiques requise. Il manquait, au sein de cette équipe, la capacité de fournir les données essentielles sur l'analyse institutionnelle et des parties prenantes et de planifier, suivre et évaluer des actions. Une équipe plus restreinte composée d'individus choisis soigneusement et un meilleur équilibre entre les consultants nationaux et internationaux auraient été préférables.

La désignation d'un ancien membre haut placé du gouvernement en tant que CNP a été un apport déterminant en terme d'expérience et de connaissance des modalités et normes administratives. Mais ce choix représentait également un risque potentiel de transfert vers l'équipe d'une approche et d'une mentalité bureaucratiques; il semble donc y avoir eu une attention insuffisante à l'équilibre entre la connaissance du pays et la qualité technique dans le groupe de travail.

5. Gestion

Le processus de préparation du plan d'action s'est enlisé car l'équipe était trop grande et peu maniable et que les dispositions pour assurer la contribution d'un chef d'équipe sur place étaient insuffisantes. En effet, l'apport du chef d'équipe et du consultant international dans le pays n'a été assuré que de manière intermittente. Il s'agissait de visites courtes et, dans le cas du responsable d'équipe (en poste à Bangkok), elles comportaient également d'autres activités de soutien.

Bien que la rédaction et l'édition du document final du plan d'action auraient dû être faites par le chef d'équipe, le CNP et un consultant national principal (un autre ancien responsable haut placé du ministère de l'agriculture) étaient en charge de la plupart des opérations quotidiennes du projet. Il s'agissait de superviser l'apport des autres consultants et de rédiger la version préliminaire du plan d'action. Des problèmes de compatibilité de personnalité entre le CNP et le consultant international principal ont surgi mais non pas été résolus, ce qui a eu un effet négatif sur le travail de l'équipe et l'intégration de l'apport des consultants tant au niveau conceptuel que pratique. Il eût été préférable que le chef d'équipe du projet soit en charge de la coordination, de l'intégration et gestion des rôles au sein de l'équipe, ainsi que de la rédaction préliminaire et finale du document du plan d'action. RAP aurait dû garder le rôle de conseil et de contrôle de qualité.

6. Conclusion

Le Bureau régional et le Représentant de la FAO ont joué des rôles importants pour le plan d'action et d'autres processus d'assistance aux politiques dans le pays. C'est là un fait reconnu par le gouvernement et les bailleurs de fonds. Cette assistance s'est faite au travers d'une série de projets autonomes qui n'ont pas assuré un processus durable de dialogue et de soutien aux politiques. Bien que les résultats du plan d'action aient démontré la capacité d'action de l'assistance aux politiques de la FAO face aux demandes du pays, il s'agissait davantage de réponses réactives que proactives. Il manquait une approche plus globale visant au développement de stratégies viables et de politiques portant sur l'ensemble du secteur agricole et de l'espace rural. Les changements structurels, l'évolution des rôles de l'agriculture et l'importance de l'interface rural/urbain limitent l'utilité d'une étroite approche sous sectorielle.

Plusieurs actions recommandées par le plan d'action requièrent une série d'instruments réglementaires, législatifs et de développement institutionnel et de capacité. Une multiplicité d'acteurs, de niveau de pouvoir et d'influence variables a été impliquée dans ces actions. La fragmentation des rôles et des responsabilités, en particulier dans des domaines tels que la nutrition, la sécurité des aliments, les productions végétales à haute valeur ajoutée et le commerce agricole, a rendu difficile la coopération et collaboration entre les secteurs, les agences gouvernementales, les ministères et les parties prenantes non gouvernementales. Pour résoudre ce problème il faudrait que le gouvernement

s'engage à un niveau hiérarchique élevé (supra ministériel) et assure un degré de collaboration, coordination et participation suffisant entre les secteurs et les sous secteurs. Les besoins du pays en matière de soutien aux politiques dans le domaine de la nutrition et de l'agriculture tant sectorielles que sous sectorielles et intersectorielles, nécessitent une gamme d'expertises techniques où, pour la plupart, la FAO a une solide capacité à RAP et au siège. Cette capacité a été utilisée au cours des activités de soutien au plan d'action et d'autres encore. Cependant, un meilleur emploi encore de ces capacités n'a pas été facilité par les modalités opérationnelles actuelles. L'appui technique au niveau des questions politiques intersectorielles pose un défi particulier à la FAO.

En termes d'enseignements tirés, voici quelques bonnes pratiques qui méritent être prises en considération:

- Maintenir un dialogue politique continu au niveau du pays avec les partenaires nationaux et internationaux, en particulier les acteurs principaux du processus DSRP (y compris le ministre des finances ou du plan) en adoptant une approche stratégique et planifiée de l'assistance aux politiques, plutôt que de réaliser des projets ponctuels et isolés. Ceci permettrait de clarifier les priorités du pays, de créer un lien entre l'assistance aux politiques et un cadre de priorités du pays à moyen terme, de s'harmoniser avec les initiatives d'autres partenaires au développement et d'assurer une suite plus cohérente aux conseils en matière de politiques (mise en œuvre).
- Être plus proactif au niveau de l'assistance aux politiques et adopter une approche exhaustive de promotion du développement de stratégies et politiques nationales englobant l'ensemble du secteur agricole et de l'espace rural, en prêtant une attention particulière aux menaces environnementales au développement durable et en utilisant les OMD comme références et repères.
- Chercher à augmenter la visibilité de la FAO ainsi que sa participation en substance au forum de mise en œuvre du DSRP, contribuant par la même techniquement au processus politique au plus haut niveau.
- Inclure en tant que partie intégrante des initiatives d'assistance aux politiques le renforcement des capacités du ministère de l'agriculture et des institutions associées dans le domaine de la conception, la mise en œuvre, le suivi et évaluation des politiques nationales.

Certains ajustements et améliorations des dispositions actuelles de la FAO dans le domaine de l'assistance aux politiques, seraient utiles:

- Reconfigurer les niveaux de ressources humaines et réexaminer les termes de référence du Représentant de la FAO pour y inclure le soutien au suivi des politiques et la constitution et mise à jour systématique d'une base de données sur les politiques et programmes pertinents.
- Une plus grande prise d'initiative du Représentant de la FAO dans les interactions techniques avec les partenaires nationaux et internationaux du développement. L'accent devrait être sur le développement de politiques et stratégies nationales de développement qui donnent une attention particulière à l'interface rural/urbain, y compris les droits des consommateurs à des aliments nutritifs et sûrs et l'anticipation dans des domaines tels que les menaces à l'environnement et les effets du changement climatique, en conformité avec le plan à moyen terme et cadre stratégique de la FAO et des autres partenaires au développement.
- Développer davantage, au niveau du siège et des bureaux régionaux, les capacités et les connaissances méthodologiques dans le domaine du suivi et de l'évaluation du cycle des politiques, y compris la préparation des guides techniques pour l'adaptation et la communication dans les pays.
- Renforcer les capacités et l'organisation institutionnelle interne de la FAO pour l'assistance aux politiques au niveau des bureaux régionaux et du siège (y compris les divisions techniques) en vue d'une meilleure spécialisation et d'un suivi par pays. Ceci comporte l'identification de points focaux par pays au sein des différentes unités/divisions techniques.
- Un réexamen critique des procédures et modalités opérationnelles du travail interdépartemental dans le domaine de l'appui aux politiques, y compris le mode de travail

de l'équipe spéciale du siège sur les politiques (Headquarters Policy Task Force) et d'autres mécanismes interdépartementaux, sera également nécessaire en vue d'une meilleure interaction entre les aspects techniques et politiques aux différents échelons de l'Organisation.

Annexe V

Burundi: définition d'une politique de crédit rural¹

1. Introduction et contexte

Jusqu'à la crise sociopolitique de 1993 et la guerre civile de 12 ans, le système et la politique de crédit agricole et rural du Burundi avaient les caractéristiques «habituelles» observées à cette époque dans le reste de l'Afrique. Ces pratiques de crédit reposaient sur une Banque de développement national, un réseau dense de coopératives de crédit et d'épargne rurale, des services des banques commerciales destinées aux unités de production agricole et à l'industrie agroalimentaire, le crédit en nature (intrants) offert par les Offices responsable de l'exportation de produits agricoles résultant des petits exploitations et sur les modes de crédit informels traditionnels.

Lors du conflit de la fin des années 90, la plupart de ces systèmes de crédit informels ou formels se sont effondrés ou presque. Les institutions financières les plus importantes qui exerçaient principalement leur fonction dans les zones rurales ont continué d'exister, mais leurs activités se sont fortement réduites. Les Offices ont également souffert des interruptions de leurs approvisionnements en intrants et de l'accès aux circuits du commerce international, au moment où la production avait fortement baissé.

En 2000-2001, le gouvernement de transition a senti le besoin d'une assistance pour améliorer la situation du crédit rural et agricole et de la microfinance. Il considérait que ces deux points pouvaient contribuer à la revitalisation et la reconstruction de l'ensemble de l'économie et du secteur agricole en particulier. Ainsi, une demande d'assistance est parvenue à la FAO. L'assistance aux politiques de la FAO a été apportée dans le cadre du projet PCT «*Définition d'une politique de crédit rural*» au cours de la période 2000- 2001.

Pendant que se déroulait le projet, une stratégie intérimaire de la Banque mondiale pour la reconstruction a été mise en œuvre. Le gouvernement burundais accordait une grande priorité à la microfinance. De ce fait, la microfinance a reçu plus d'attention que le crédit rural parmi les priorités des décideurs burundais, ce qui a pu avoir comme conséquence de retarder les décisions de politique qui étaient nécessaires dans le domaine des finances rurales et agricoles. La FAO avait identifié une série de préconditions essentielles au développement d'activités durables de crédit rural. Ces préconditions sont à présent en place, mais le flux de crédit de production rural et agricole est resté « ridicule » comme le précise le ministère de l'agriculture dans sa politique sectorielle de 2006.

Pendant que se déroulait le projet FAO, deux acteurs essentiels dans le domaine du crédit agricole et rural au Burundi étaient la Banque nationale de développement économique (BNDE) et les Coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC). Ces coopératives et leur fédération nationale ont représenté (et représentent encore aujourd'hui) le principal «système financier décentralisé» (SFD) ou «Institution de Microfinance» (IMF) au Burundi.

Une série d'opérateurs de la microfinance, souvent mais pas toujours liés aux projets de reconstruction financés par les agences bilatérales ou multilatérales, ont lancé de nouvelles activités de crédit dans le contexte des négociations de paix d'Arusha. Leur profil et leur philosophie étaient souvent inspirés de l'expérience des Grameen Bank.

Après 2000, l'instabilité sociale, les conflits résiduels et le manque de confiance affectaient toujours les pratiques de crédit au Burundi, poussant les SFD à limiter les crédits à l'agriculture, tout en développant leurs activités dans d'autres secteurs, petit commerce notamment. En outre, le développement du microcrédit rencontrait une série d'obstacles à son développement: absence d'une réglementation commune et d'un cadre légal et prudentiel (qui protégerait les dépôts des clients en imposant des normes de gestion et de performance) et insuffisance des capacités professionnelles du personnel et des institutions aggravée par la fuite des cerveaux.

¹ Par **Frédéric Dévé**, consultant de la FAO, sur la base de Capitalisation des enseignements tirés de l'assistance aux politiques: étude de cas du Burundi «*Définition d'une politique de crédit rural*», FAO, octobre 2006.

2. La FAO et le processus d'assistance aux politiques

L'objectif ultime de l'assistance était la formulation d'une politique de crédit rural et agricole et d'une stratégie et d'un plan d'action pour sa mise en œuvre. Le résultat attendu du projet était un «document contenant le détail les données requises pour la formulation d'une politique de développement des services financiers dans les zones rurales». Ces éléments devaient inclure les composantes nécessaires, leur processus de mise en œuvre et les mécanismes de suivi. Les opérations du projet étaient divisées en trois phases:

- Une analyse de la situation, la préparation des termes de référence des consultants nationaux et leur recrutement et la sélection des pays au sein desquels des voyages d'études seraient organisés.
- Des voyages d'analyse et d'études par des consultants nationaux et trois séminaires dans les provinces.
- La préparation de documents (rapport de référence et de contexte) en vue de l'organisation de tables rondes nationales qui concluraient les activités de terrain du projet.

Le processus avait également une fonction inhérente de renforcement des capacités qui a compris:

- L'exposition des principaux consultants nationaux aux expériences de crédit rural de pays étrangers. Le Burkina Faso, le Cameroun, le Mali et le Sénégal ont été visités et leurs expériences ont été comparées à la situation du Burundi. La table ronde finale a effectivement permis un échange international substantiel d'idées et d'expériences.
- Une expérience d'un processus et d'un dialogue de politique participatif. Trois séminaires régionaux, auxquels ont participé les parties prenantes locales ont été organisés à Ngozi, Gitega et Ngoz pour discuter des questions de politique de crédit et formuler des recommandations.
- Ces séminaires, le processus de sélection des consultants nationaux et leur contribution à ce débat, les diverses consultations réalisées par le consultant international avec les parties prenantes nationales, les bailleurs de fonds et les décideurs, ont abouti à la table ronde finale du projet. Au cours de celle-ci, les principaux acteurs du système de crédit et financier ont été invités à faire des présentations et à partager leurs opinions avec les autres participants, parmi lesquels figuraient les principaux bailleurs de fonds. Cette procédure a permis d'exposer les parties prenantes à un processus et une analyse de politique participative.

Il faut remarquer que pendant la mise en œuvre du projet, la Banque mondiale réalisait une étude et la BAD effectuait des travaux dans le même domaine. Très peu d'interactions ont eu lieu entre la FAO et ces deux initiatives. Ainsi des recommandations et rapports séparés ont été soumis presque simultanément au Conseil des ministres, qui a déclaré qu'il y aurait dû y avoir une meilleure coordination entre elles.

Le processus a aussi montré que le ministère des finances et la banque centrale devraient être formellement et activement impliqués en tant qu'organismes de contrepartie dans des opérations semblables.

3. Expertise mobilisée par le processus d'assistance

En terme d'expertise mobilisée par le projet, une des lacunes a été que ce projet ne comprenait pas l'assistance technique spécifique pour la conception d'un cadre légal et prudentiel. Le consultant international était un spécialiste du droit avec une expérience internationale importante dans ce domaine, mais ses termes de référence n'envisageaient pas la mise à disposition d'un appui à la rédaction d'un cadre législatif et prudentiel. Il en découle que dans bien des cas, au sein de la FAO, il serait souhaitable d'associer le Service légal en tant que membre du groupe prêtant une assistance aux politiques.

De plus, la FAO aurait pu mobiliser de l'expertise au niveau national en vue de l'organisation de forums et réunions et pour faciliter de façon effective le dialogue sur les politiques. Ce potentiel a été utilisé à plusieurs reprises au niveau du Représentant de la FAO et par des experts, dans le cadre de plusieurs activités.

4. Gestion

Le potentiel local d'expertise pourrait être mobilisé de façon plus systématique et proactive en renforçant le rôle des bureaux nationaux dans la gestion technique des projets d'assistance aux politiques. A cette fin, le mandat, les ressources et les compétences des Représentations de la FAO devraient être repensés.

La requête d'appui pour ce projet du Programme de coopération technique (PCT) est venue du ministère de l'agriculture. Cependant, la FAO aurait dû appuyer et conseiller le ministère en vue d'établir le dialogue nécessaire avec les autres ministères comme celui des finances, de l'éducation et de la santé. Par exemple, par la sensibilisation, des activités de plaidoyer et la constitution de coalitions, la FAO aurait pu aider à convaincre le ministère des finances d'augmenter les ressources allouées au développement agricole, en conformité avec les engagements pris dans des déclarations régionales ou globales (par exemple la déclaration de Maputo).

Au Burundi, l'on manque d'accès à la documentation, y compris pour le matériel de formation, information et vulgarisation. Par exemple, la formation en ligne de la FAO et les publications sur le crédit rural ne sont pas bien disséminées dans le pays. Des promesses ont été faites lors de la table ronde finale que la documentation de la FAO (par exemple les publications sur les *bonnes pratiques*) seraient distribuées. Mais, six ans plus tard, force est de constater que cela n'a pas été fait. Le logiciel microbancaire de la FAO a aussi été recommandé pendant la table ronde, mais ce logiciel n'a toujours pas été disséminé. Cela est regrettable car cela réduit l'utilité du matériel et des outils développés par la FAO. Il semble que le bureau national de la FAO devrait jouer un rôle plus large et systématique de dissémination.

5. Conclusion et enseignements

Les principaux enseignements tirés de cette expérience sont:

- Les processus de politiques prennent du temps avant de se traduire en action. Un délai de un ou deux ans a été nécessaire avant que l'adoption préliminaire de plusieurs recommandations ait lieu. Six ans se sont écoulés avant que les conseils les plus importants et cruciaux ne soient adoptés (cadre législatif et prudentiel).
- Dans une situation de post-conflit, les preneurs de décisions peuvent être plus préoccupés par la reconstruction, la démobilisation, la réconciliation nationale et la stabilisation macro-économique, que par les politiques sectorielles. De même, en l'absence d'un cadre de politique économique clair, les questions dans ce domaine risquent d'être traitées de façon *ad hoc* au niveau sectoriel.
- Le dialogue avec les autres partenaires de la communauté internationale doit être pris au sérieux et dès l'entame du processus, car il peut influencer bien des choix de politique. La plupart des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds sont devenus très influents au niveau des politiques gouvernementales grâce à l'utilisation des conditionnalités. Ceci place la FAO dans une position spéciale et reconnue de facilitateur «impartial» et «honnête» et de conseiller «compétent et expérimenté». Cependant cette position n'est souvent pas suffisamment influente pour produire rapidement des résultats et un impact. C'est pourquoi, la FAO peut être un précurseur, un pionnier et un catalyseur pour les autres agences de développement et un délai considérable peut s'écouler avant que l'avis fourni ne se transforme en un changement effectif de politique. Le renforcement du dialogue politique avec les Institutions financières internationales et les autres agences des Nations Unies est indispensable pour rendre le conseil en politique de la FAO plus efficace et pour éviter que des points de vue contradictoires n'atteignent les décideurs en même temps.
- Quelques approches possibles pour mieux adapter l'assistance aux politiques de la FAO aux facteurs exogènes et pour améliorer les chances que les recommandations réalisées soient suivies d'actions:
 - Des relations, collaborations et partenariats plus étroits entre la FAO et les ministères des finances et banques centrales (qui pourraient éventuellement devenir des institutions de contrepartie) afin d'assurer la mobilisation et un dialogue politique efficace au niveau de questions clés.

- La rédaction de documents relatifs à la politique et à la conception de politiques sous sectorielles lorsque cela est nécessaire et en particulier lorsque la capacité institutionnelle est très faible, comme dans les situations de post-conflit. Les résultats obtenus peuvent être ensuite soumis au gouvernement pour sa considération.
- La poursuite de l'assistance jusqu'à la résolution des goulots d'étranglement empêchant la réforme politique, tel que la création de cadres prudentiels et législatifs au Burundi.
- Le renforcement de la capacité des unités techniques de la FAO et des Représentants de la FAO afin qu'ils puissent effectuer le suivi de l'adoption des recommandations de politiques après la conclusion du projet.

Annexe VI

Cambodge: Renforcement des organisations professionnelles agricoles et des institutions de développement rural locales/Evaluation et localisation des objectifs du Millénaire pour le développement sur la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim¹

1. Introduction

Suite à la prise de pouvoir des Khmers rouges en avril 1975, le Cambodge a souffert pendant presque deux décennies d'une guerre qui s'est terminée en 1993 par la promulgation d'une nouvelle constitution et, la même année, par des élections organisées sous l'égide de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC). Une autre élection indépendante a eu lieu en juillet 1998 et le nouveau gouvernement a établi comme priorité la création et la mobilisation d'organisations professionnelles agricoles dans son effort en vue de la formulation de politiques appropriées pour le développement agricole et rural.

En accord avec cette approche, la FAO a soutenu le ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches (MAFF) et le ministère du développement rural (MRD) avec le projet « Préparation de programmes de renforcement des organisations professionnelles agricoles et des institutions de développement rural locales » (TCP/CMB/8822). Auparavant, la FAO avait aidé le MAFF avec un autre projet qui portait sur la restructuration du ministère au niveau central et provincial. La FAO est aussi venue en aide au Cambodge et à son processus de formulation et de mise en œuvre d'une politique dans le domaine de l'agriculture et de la sécurité alimentaire par l'intermédiaire du projet « Evaluation et localisation des objectifs du Millénaire pour le développement sur la réduction de l'extrême pauvreté et de la faim » (CMB/02/016/08/12). Ce projet a été mis en œuvre sous financement du PNUD et a apporté une assistance technique pour la formulation de politiques et d'objectifs quantifiés pour l'ODM1 (réduction de la pauvreté et de la faim). Ces deux projets sont analysés dans cette étude de cas.

Le pays poursuivait alors une orientation en faveur d'une économie de marché en vue d'augmenter la production et d'améliorer la sécurité alimentaire. De ce point de vue, la mobilisation d'organisations professionnelles agricoles apparaissait essentielle pour l'augmentation de la productivité et des revenus des producteurs. De même, la mobilisation des comités villageois de développement devait maximiser le potentiel local. Ces considérations étaient critiques dans le contexte de la réalisation d'une sécurité alimentaire durable. Conscient de ce que les producteurs avaient besoin d'un meilleur accès aux services de soutien à la production, le MAFF a essayé d'obtenir l'aide de plusieurs agences de coopération et a insisté sur le rôle capital du renforcement des capacités des organisations paysannes lors de la préparation et la mise en œuvre de programmes de développement.

Auparavant, la FAO avait fourni un appui technique à la préparation du projet sur la Sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté (FSPAP 2000-2005) et à celle du Second plan de développement socio-économique (SEDP II). Dans le cas du FSPAP, la FAO s'était concentrée principalement sur la formulation d'une politique et stratégie agricole qui contribuerait à l'amélioration de la sécurité alimentaire. Concernant la préparation du SEDP II, la FAO s'est attachée surtout à la préparation du chapitre sur le développement rural et agricole. Ces appuis étaient cohérents avec la déclaration de Rome du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et avec la réaffirmation de l'engagement du gouvernement lors du sommet mondial de l'alimentation de 2002. Tous ces faits indiquent le rôle essentiel que jouent les secteurs du développement rural et de l'agriculture dans la lutte contre la pauvreté et la faim. La mise en œuvre du projet CMB/02/016/08/12 s'est faite dans ce contexte.

¹ Par Dr **Lokendra Prasad Poudyal**, consultant de la FAO, sur la base des Enseignements tirés de l'expérience dans l'assistance à la politique: étude de cas du Cambodge « *Renforcement des organisations professionnelles agricoles et des Institutions de développement rural locales* » et « *Préparation de programmes de renforcement des organisations professionnelles agricoles des institutions de développement rural* », FAO, mars 2007.

2. La FAO et le processus d'assistance aux politiques

La FAO et le gouvernement ont préparé ensemble un Cadre de priorités du pays à moyen terme (2006- 2010), qui détaille la structure de l'aide éventuelle de la FAO au Cambodge. Ce document est utile tant au gouvernement qu'à la FAO au moment de développer leur plan respectif de manière cohérente. Ce document est conforme aux priorités stipulées dans le plan de développement stratégique national et dans le Plan cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF).

La mise en œuvre des deux projets s'est faite par toute une série de dialogues entre le gouvernement et la FAO. Pour faciliter ce processus, le gouvernement a créé des comités techniques auxquels participaient les principales parties prenantes. Ces comités ont permis la création d'un contexte favorable à l'adoption des politiques recommandées. Ces comités ont également été cruciaux pour assurer une bonne appropriation par le pays du processus et la continuité de la coopération interministérielle. Par exemple, la FAO a essayé de travailler étroitement avec le Comité consultatif sur les ODMs. Ce comité était informé sur les méthodes, les critères d'adoption et les objectifs quantifiés. De l'information en retour a été reçue et les suggestions furent intégrées de façon à améliorer les résultats.

La FAO a insisté sur une très large participation de la population à tous les niveaux et a essayé d'utiliser les comités ruraux de développement déjà en place en espérant que leur implication irait dans le sens du processus de décentralisation en cours.

Consciente que l'appropriation par le gouvernement des politiques recommandées aide à réduire les délais d'approbation, la FAO a tenté d'intégrer son processus d'assistance aux politiques aux propositions du gouvernement qui reposaient sur ses besoins et ses priorités, dans la mesure où ces propositions étaient conformes au mandat de la FAO. La plupart des recommandations a été formulée au cours de la courte vie du projet. Cependant, le gouvernement ne disposant pas du budget et des capacités techniques requises, l'intégration de ces conseils s'est avéré difficile. Ceci indique le besoin de continuer des activités de soutien jusqu'à ce que les recommandations soient entièrement mises en œuvre.

La longue liste de recommandations issues des deux projets n'a pas contribué à l'établissement de ses priorités par le gouvernement. De même, les chances que ces recommandations soient adoptées ont diminué, étant données les capacités et les ressources limitées du pays. Le gouvernement n'a pas perçu ces recommandations comme faisant partie d'une politique cohérente mais plutôt comme un patchwork qui ne s'intègre pas bien aux besoins et priorités nationales. Ceci a finalement réduit au minimum l'espoir de voir ces recommandations mises en œuvre après la fin du projet. En fait, la plupart des recommandations sont quelque part entre «adoptées en partie» ou «non totalement rejetées» et le processus d'adoption a généralement pris bien plus de temps que prévu, du fait de la capacité technique et budgétaire du gouvernement et du manque de coordination entre les parties prenantes. Une autre contrainte à l'adoption a été le chevauchement des mandats des ministères sur les questions relatives à l'agriculture et au développement rural.

Dans la mesure du possible durant la mise en œuvre des projets, la FAO a essayé de coordonner et aider à définir les rôles et les fonctions des différents ministères et des autres parties prenantes dans le domaine de la planification et la mise en œuvre des activités, en vue d'éviter les duplications, les chevauchements et les oublis.

Depuis la conclusion de ces deux projets, la FAO a tenté d'organiser des activités faisant suite au travail entrepris, en cherchant à obtenir des financements des bailleurs de fonds. Cependant, ces efforts n'ont eu que des résultats limités, en partie à cause de la préférence actuelle des donateurs pour les projets cofinancés. Ceci a compliqué la poursuite du processus lancé par les projets et rendu la recherche de financements plus difficile. De plus, les organisations professionnelles agricoles créées à ce jour travaillent de façons indépendantes. Les problèmes que ces organisations rencontrent comprennent:

- Une connaissance, des savoir faire et une expérience limitée tant de la part des leaders que des membres.
- Un manque de financement pour pouvoir participer à des activités économiques à plus grande échelle.

- Manque d'infrastructure pour leurs bureaux.
- Incapacité pour les producteurs d'acheter plus d'actions ce qui contribuerait à créer un fond de roulement.
- Un nombre insuffisant d'établissements pour attirer l'attention du gouvernement.

Ceci démontre que d'une façon générale, le processus selon lequel l'assistance a été apportée n'était pas conçu de façon appropriée, puisqu'il a rencontré bien des difficultés.

3. Expertise mobilisée par le processus d'assistance aux politiques

Le gouvernement considère la FAO comme un partenaire de travail crédible pour des questions relatives à la production de nourriture, la sécurité alimentaire et au développement institutionnel. Il apprécie que la FAO travaille sur la base de consultations mutuelles et admire son style de travail qui ne cherche pas à imposer son point de vue quand elle suggère des recommandations.

Lors des deux projets analysés dans ce document, la FAO a fourni un appui technique grâce à des experts nationaux et internationaux dont les qualifications, la compétence et l'expérience ont été fort appréciées par le gouvernement. Dans le cas du premier projet, l'équipe comprenait:

- Deux consultants internationaux (spécialiste des institutions et spécialiste des institutions professionnelles agricoles).
- Deux experts principaux retraités (spécialiste des institutions professionnelles agricoles et spécialiste dans l'identification des besoins et la conception de programmes de formation).

Le deuxième projet a mobilisé:

- Trois consultants internationaux (spécialiste des politiques agricoles/chef d'équipe, spécialiste des politiques de développement rural et spécialiste du suivi et de l'évaluation).
- Un expert national (politiques et programmes).
- La Représentation de la FAO qui a également apporté sa contribution technique.

L'orientation générale du travail s'est faite par des visites périodiques d'appui par l'unité technique responsable du projet à la FAO. Le personnel du gouvernement a été entièrement satisfait par la qualité des services offerts par ces experts. En particulier, ils ont observé que l'expérience internationale acquise dans d'autres pays a été très utile pour produire des recommandations qui soient adaptées aux besoins et aux priorités nationales. Cependant, la capacité du bureau national de la FAO était réduite si on prend en compte le nombre de demandes de conseil formulées par le gouvernement. Il serait utile de renforcer le personnel technique de ce bureau pour augmenter sa capacité catalytique.

Les activités d'appui en politique ont été lancées comme prévues au programme de travail, ce qui a eu un impact positif sur la séquence des activités et contribué à la crédibilité de la gestion de la FAO. Bien que la FAO ait joué un rôle déterminant dans le processus de réforme de la politique, sa contribution n'a pas été totalement reconnue. En particulier, c'est le cas du projet sur les organisations professionnelles agricoles et les institutions de développement rural. Ce projet couvrait un domaine où beaucoup d'autres projets financés par donateurs ont été réalisés. Dans le cas du projet sur l'OMD1, le rôle de la FAO a été pleinement reconnu.

4. Enseignements tirés des deux projets

L'appui de la FAO a été utile au gouvernement pour traiter certaines de ses questions prioritaires telles que la création et mobilisation des organisations locales pour la prestation de services efficaces au niveau décentralisé. Cependant, le niveau d'adoption de certaines recommandations de politiques n'a pas été encourageant: après six ans, beaucoup de ces recommandations n'ont toujours pas été adoptées. De ce point de vue, la mise en place d'un système de suivi non seulement aiderait à analyser les écarts entre les recommandations et leur mise en œuvre, mais pourrait également contribuer à prendre en compte les changements de situation dans le pays qui affectent le contexte dans lesquelles les recommandations ont été formulées.

L'expérience montre qu'il n'y a pas de solutions rapides pour le changement de politiques. Le temps nécessaire pour traduire les recommandations de politiques en action peut être de cinq ans, voire davantage. Ceci signifie que le processus d'assistance aux politiques devrait se dérouler sur une période plus longue que ce qui peut être envisagé dans le cadre d'un projet PCT.

L'engagement d'une unité technique de la FAO dans un pays est déterminé par l'existence d'un projet. Une fois le projet terminé, la relation de travail entre le pays, la Représentation de la FAO et l'unité technique cesse. Ceci constitue une sérieuse contrainte à l'adoption et la mise en œuvre des recommandations formulées pendant la durée de vie du projet. Pour maintenir une certaine dynamique, des dispositions devraient être prises pour assurer des consultations après la fin du projet.

Les relations personnelles entre le Représentant de la FAO et le personnel du gouvernement est un élément essentiel du dialogue avec le gouvernement sur les problèmes qui peuvent survenir et pour faciliter l'adoption des recommandations. Certains fonctionnaires du gouvernement ont remarqué que les Représentants de la FAO qui se sont succédés au Cambodge peuvent avoir un niveau d'implication très variable. Ceci souligne la nécessité d'encourager les Représentants et de renforcer leur capacité à jouer un rôle catalytique dans le processus d'assistance aux politiques.

Les recommandations étaient essentiellement fondées sur une analyse technique de réformes souhaitées. Cependant, elles ont souvent négligé l'examen des réalités de terrain en terme de leur pertinence par rapport au contexte, la disposition de ressources financières et d'expertise technique du gouvernement. L'analyse de ces aspects est importante pour une mise en œuvre réussie et le processus de formulation de recommandations de politiques ne saurait les négliger.

Annexe VII

Libye: Assistance préparatoire au programme national de semences¹

1. Le contexte

En Libye, la terre arable totale représente 2 170 000 ha dont 355 000 ha sont dédiés à des cultures permanentes. Les activités agricoles se limitent en général à la zone côtière méditerranéenne, aux zones de basses montagnes et à quelques oasis dispersées dans le désert.

La plus grande partie de la production agricole provient d'exploitations privées. Les exploitations agricoles du gouvernement, principalement des zones irriguées dans le désert, produisent des céréales et du fourrage sur environ 50 000 ha.

La Libye est parfaitement consciente du rôle que peut jouer une agriculture efficiente pour atteindre la sécurité alimentaire, réduire le coût élevé en devises des importations de produits alimentaires et pour améliorer le bien-être social. Les décideurs nationaux sont aussi convaincus qu'il existe deux façons de parvenir à l'augmentation nécessaire de la production agricole et alimentaire: (i) l'augmentation considérable de l'approvisionnement en eau destinée aux terres arables grâce au projet de «Grande rivière artificielle» (GRA); (ii) la mise en culture d'une plus grande superficie de terres; et (iii) une augmentation de la productivité agricole. L'augmentation des performances du secteur agricole devra s'accompagner d'un paquet technologique amélioré et d'une utilisation optimale des intrants, principalement les semences améliorées.

Conscient du rôle que peuvent jouer les semences améliorées, le gouvernement a fait de nombreux efforts au cours des dernières décennies pour créer un programme national de semences. Bien que ces efforts aient eu un impact positif, le programme de semences montrait encore de nombreuses lacunes au moment où le projet FAO a commencé et on le considérait comme inadéquat pour constituer une base crédible pour l'effort national en vue de la création d'une agriculture moderne et dynamique.

Ses faiblesses comprenaient:

- Le manque d'équipements adéquats pour la production et le traitement des semences.
- L'absence d'une société de semences crédible responsable de leur production, traitement et distribution.
- L'absence d'une législation sur les semences, d'un système de certification et de catalogues des variétés de cultures.
- Le manque d'une stratégie nationale sur les semences et d'un organisme de coordination responsable de la préparation d'une politique et d'un plan nationaux sur les semences et de la coordination des activités, y compris l'exportation et l'importation des semences.

Afin de répondre à ces problèmes, le Gouvernement de la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste a demandé en mai 1999 l'assistance technique de la FAO. Celle-ci lui fut octroyée dans le cadre du projet de coopération technique: «Assistance préparatoire au programme national de semences» TCP/LIB/8921).

Les résultats de ce projet devaient préparer le terrain pour un projet de semences de cinq ans financé par un fond fiduciaire. Ce projet devait fournir l'assistance nécessaire au développement d'un programme national de semences en lançant les actions préliminaires pour une politique de semences, en établissant l'infrastructure de gestion de l'information sur le matériel génétique, en sensibilisant le pays aux questions liées aux semences, en préparant la base d'un programme massif de propagation des semences et en assurant la durabilité des activités de multiplication systématique des semences et des procédures de contrôle de qualité.

¹ Par **Mouldi Zouaoui**, consultant FAO, basé sur l'étude de cas de la Libye «Assistance préparatoire au programme national de semences» (TCP/LIB/8921), FAO, octobre 2006

A l'époque du projet, la Libye endurait les sanctions des Etats-Unis depuis 1986, ce qui l'empêchait d'accéder aux technologies et services financiers américains. Après 1992, un embargo lui a été imposé par les Nations Unies qui isolait virtuellement la Libye en limitant très fortement ses relations culturelles, financières et économiques avec le reste du monde. Le contexte national se caractérisait donc par des difficultés politiques (embargo), par des restrictions budgétaires (faible prix du pétrole) et par le manque de techniciens et analystes politiques expérimentés. Cette situation a rendu plus compliqué le travail de l'équipe de la FAO. (L'embargo a finalement été levé en octobre 2004 et les sanctions américaines ont été supprimées graduellement pour retrouver des relations normales en 2006).

Ainsi, lorsque le projet a démarré (1999), la FAO était le seul partenaire étranger qui coopérait avec le gouvernement pour le développement du secteur agricole. Dans ces conditions il est important de réfléchir aux motivations réelles de la demande d'assistance faite par le ministère de l'agriculture: était-elle réellement inspirée par l'ambition de créer un projet de semences? Ou était-ce d'essayer de trouver une voie de sortie aux difficultés provoquées par la situation exceptionnelle que vivait le pays? Ce doute vis-à-vis de la réalité de la volonté politique d'entreprendre des réformes profondes au niveau du sous secteur des semences peut expliquer les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de certaines des recommandations faites par le projet FAO.

2. La FAO et le processus d'assistance aux politiques

Le ministère de l'agriculture, qui était la principale contrepartie du projet FAO, était faible au niveau institutionnel et faisait face à de sérieuses contraintes de ressources. Après 2001, ses responsabilités ont été progressivement réduites et en 2002 le ministère a été rétrogradé au rang de simple service de production. En fait, les véritables décideurs sur les questions agricoles étaient le ministère des finances et la banque centrale qui traitaient les questions stratégiques et de long terme. La politique semencière ne faisait pas partie de leurs priorités et ils ne participaient pas au projet, ce qui a été une contrainte pour la mise en œuvre de certaines recommandations, tout particulièrement celles qui avaient des implications financières et de long terme.

Le projet a certainement souffert de l'absence d'un bureau de la FAO en Libye et d'un Représentant qui puisse établir les conditions nécessaires à un dialogue avec ces deux organismes de décision. L'absence d'autres parties prenantes importants a également compromis la visibilité et la place des questions agricoles dans le débat de politiques. C'est là encore une autre raison pour laquelle la FAO a eu du mal à saisir pleinement le contexte national.

La programmation de l'intervention dans le temps a aussi été un problème, puisqu'il aura fallu environ un an pour que la FAO réponde à la demande d'assistance. Ces facteurs, ainsi que les changements de ministres, peuvent expliquer le niveau très bas de sensibilisation et d'attention accordée aux questions agricoles, notamment celle des semences.

Le manque de communication a créé des difficultés tout au long du projet. Les documents produits par le projet ont été insuffisamment disséminés à tel point que les rapports énonçant les recommandations n'étaient même pas connus de certains membres de l'équipe FAO du projet. Ceci pourrait être mis au compte de la très forte tradition orale dans le pays et le fait que les personnes ont tendance à ne pas lire les documents surtout lorsqu'ils sont en anglais. Il eût été possible d'obtenir davantage de résultats, si une suite du projet avait été planifiée. Mais ceci ne s'est pas fait en raison de l'absence d'un Représentant dans le pays et le manque de programmation dans le projet de ressources humaines et financières à cette fin.

3. Expertise mobilisée par le processus d'assistance

Avant le projet, il n'y a pas eu de dialogue entre les organisations publiques et privées du secteur des semences et le ministère de l'agriculture. Le projet a lancé et facilité ce dialogue entre parties prenantes par l'organisation d'un forum de deux jours auquel ont participé l'équipe du projet et 50 participants provenant des principaux intervenants (exploitants agricoles, importateurs et producteurs de semences, la vulgarisation, la recherche, le ministère de l'agriculture, les projets agricoles et l'université de Tripoli). L'équipe du projet a réussi à rassembler un grand éventail de parties prenantes pour formuler des propositions de politiques et trouver un consensus sur des recommandations (huit recommandations ont été faites et quatre ont été approuvées et mises en œuvre intégralement).

En plus du conseil en matière de politiques, le processus du projet a également compris des activités de renforcement des capacités. Cet aspect de l'intervention de la FAO a été très apprécié dans le pays. Il a permis de renforcer la confiance et a contribué à la mise en œuvre des recommandations.

En tout, six experts ont prit part au projet. Le consultant international spécialiste de l'industrie des semences a été désigné chef de l'équipe du projet. L'équipe comprenait uniquement des experts ayant des capacités techniques. Compte tenu des ressources humaines et financières limitées et de la complexité du projet – qui n'était pas simplement un projet technique mais comprenait aussi des aspects légaux, politiques et de communication, le projet aurait dû prévoir les service d'un spécialiste juridique pour aider à l'élaboration des textes (politique nationale de semences et/ou loi sur les semences) et d'un facilitateur responsable d'assurer une animation rapprochée jusqu'à la mise en oeuvre des recommandations.

L'association de consultants nationaux et internationaux au sein de l'équipe a été très productive et a amélioré le processus de politique dans la mesure où des experts vivant et travaillant dans le pays ont permis d'établir une relation de confiance mutuelle et une compréhension plus approfondie entre les parties. En outre, ceci devrait permettre d'assurer la continuité du dialogue et des flux d'informations, en particulier avec les partenaires étrangers.

La non adoption de certaines recommandations peut également être expliquée par le manque de coopération entre les organismes en charge de la coopération (le ministère des finances, le ministère du plan et la banque centrale) et le ministère de l'agriculture. En outre, si la FAO avait été plus attentive aux programmes des autres agences dans le pays, ceci aurait permis de créer un consensus et de faciliter la mise en œuvre et le financement de la suite à donner au projet.

4. La FAO et sa gestion de l'assistance aux politiques

Le manque d'appui par la FAO, après la fin du projet, a certainement été la cause majeure pour laquelle certaines recommandations cruciales n'ont pas été mises en œuvre. Cet appui est une condition essentielle de l'efficacité de l'aide apportée en matière de politiques.

La nature du TCP, sa portée et ses ressources limitées et son peu de flexibilité ont constitué un obstacle évident dans le cas de la Libye, dans la mesure où le pays faisait face à des conditions très spéciales et uniques (lendemain d'embargo, décalage très fort entre la culture et l'économie locales et celles du reste du monde, rôle et importance marginale de l'agriculture dans l'économie nationale, etc.). Ceci eût demandé un plus fort degré d'adaptation au contexte local et des règles de fonctionnement plus souples.

5. Enseignements tirés

Le projet a démontré que l'assistance aux politiques est une activité complexe. Il s'agit de traiter avec des personnes – d'essayer de changer leur mentalité – et avec des institutions – et de chercher à influencer leurs politiques et règles. Son efficacité dépend de toute une série d'aspects en particulier la qualité technique et l'expérience de l'équipe d'experts, ainsi que de leur compétence, connaissance du pays (culture, tradition, etc.), leur modestie, souplesse et réceptivité.

Les autres leçons tirées de ce projet sont:

- Pour minimiser les risques d'inefficacité de l'assistance aux politiques, il est important d'analyser de façon approfondie la demande avant de se lancer dans la mise en œuvre d'activités, de s'assurer qu'il s'agit d'une demande authentique d'appui et qu'elle a été clairement formulée en terme de but poursuivi et d'objectifs à atteindre.
- Un véritable dialogue entre l'équipe de la FAO et les principaux décideurs nationaux et les autres organismes apportant de l'assistance technique, aurait pu faciliter la mise en œuvre des recommandations et contribuer à augmenter la visibilité des questions agricoles dans l'esprit des décideurs les plus importants, tout en assurant par la même que les recommandations faites par la FAO soient en cohérence avec les orientations macroéconomiques.
- Il est capital d'avoir une stratégie de communication efficace qui soit ciblée et qui adopte un style qui corresponde à la culture et au niveau d'éducation des personnes cibles.

- C'est dans la nature des projets TCP d'être courts et rapides. Cependant, dans des situations particulières (guerre, embargo et moyens humains et financiers limités) il faudrait garder plus de souplesse et la possibilité devrait être accordée aux experts d'adapter le projet au processus national et à un environnement en évolution constante de façon à être plus efficace.

Annexe VIII

Maroc: Appui au Conseil général du développement agricole¹

1. Contexte de politique

Engagé résolument dans la voie du libéralisme économique conformément à ses choix politico-économiques fondamentaux, le Maroc a mis en chantier dès le début des années 80 un grand programme de réformes économiques. La signature en 1996 d'un nouvel Accord d'association avec l'Union européenne prévoyant l'instauration d'une zone de libre échange en 2010 et l'adhésion en 1995 à l'Organisation mondiale du commerce ont donné une forte impulsion à ces réformes, imposant à l'économie nationale de s'adapter à l'environnement international et de relever les défis de compétitivité. Ce nouveau contexte économique et institutionnel impose la diversification et le renforcement des acteurs de la société civile et de nouveaux rapports entre secteurs public et privé.

Dans ce cadre, le ministère de l'agriculture, du développement rural et des pêches maritimes, a éprouvé plus que jamais le besoin de jouer plus efficacement son rôle d'orientation des politiques et des programmes de développement agricole. Le Conseil général du développement agricole (CGDA), créé en 1993 lors de la réorganisation du Ministère, devait lui permettre de jouer efficacement ce rôle en constituant un cadre approprié à l'échange d'information, à la concertation entre les acteurs concernés, à leur participation au choix et à la mise en œuvre des politiques agricoles, à la coordination des efforts et au renforcement du partenariat en agriculture pour mieux assurer la réalisation des objectifs de développement agricole. Pour remplir ces fonctions le CGDA avait besoin de renforcer ses capacités d'analyse et de propositions relatives au secteur agricole et d'adapter son organisation et ses méthodes aux exigences dictées par les nouveaux types de rapports entre secteurs public et privé. Il devait en outre se doter de systèmes et d'outils performants de concertation et d'échanges d'information entre les opérateurs économiques et former sa ressource humaine et celle des autres utilisateurs en vue d'élargir la participation à ses activités.

À cette fin le Ministre de l'Agriculture avait souhaité le voir bénéficier de l'expérience de la FAO et de l'expertise qu'elle a développée dans le domaine des institutions agricoles et de leur adaptation aux nouveaux contextes nationaux et internationaux. De plus, le gouvernement avait fait sa demande compte tenu des excellentes relations et de la coopération fructueuse qu'il avait maintenues avec la FAO sur plusieurs décennies.

2. La FAO et le processus d'assistance aux politiques

Le Ministre de l'agriculture et le Président du CGDA ont contacté directement le Représentant de la FAO au Maroc pour étudier la possibilité de bénéficier de l'assistance de la FAO pour accompagner le CGDA dans son projet institutionnel. Le Service des Institutions rurales et de la participation (SDAR) a été approché par le Représentant pour la partie technique, étant donné qu'il était déjà engagé au Maroc dans des activités de renforcement institutionnel dans le domaine agricole à travers plusieurs projets TCP et UTF. Le Directeur de la Division du Développement rural (SDA) a suivi en personne les activités menant à la formulation du projet d'assistance et s'est assuré de l'appui de toutes les unités concernées à la FAO. Ces efforts ont abouti à la préparation du document du projet TCP/MOR/8926 « Appui au Conseil général de développement agricole », objet de la présente étude de cas.

Dès la préparation du document de projet, la méthode participative a été privilégiée. Des réunions/séminaires annuels ont été organisés pour débattre des questions et politiques à couvrir par le projet et ont été aussi l'occasion pour définir les priorités et assurer la mise à niveau de tous les acteurs concernés dans les domaines pour lesquels ils sont responsables.

L'implication de SDAR et puis de la division de l'Assistance aux politiques (TCA) au niveau de son Directeur a été utile pour faciliter le processus de l'assistance. En effet leur participation annuelle aux réunions du CGDA leur a permis de rencontrer périodiquement tous les intervenants, y compris le Ministre et de décider d'un commun accord de la programmation et des profils requis pour

¹ Par **Brahim Amouri**, consultant FAO, sur la base de «*Projet TCP/MOR/8926 – Appui au Conseil Général du Développement Agricole*», FAO, octobre 2006.

l'assistance. La Représentation a joué un rôle essentiel et a réussi avec l'aide de TCA et de SDAR à mettre à contribution toutes les unités de la FAO dans un climat de coopération et de complémentarité.

Les recommandations ont été formulées dans une séquence logique et dans les temps prévus dans le plan de travail établi pour le projet. Celui-ci n'a souffert d'aucun retard dans l'exécution. Tous les acteurs ont pris part au processus. La proposition de donner la priorité au renforcement des capacités et à la formation en leur réservant le deuxième séminaire institutionnel du CGDA a été très judicieuse. Elle a permis de répondre à un besoin réel considéré comme essentiel et prioritaire par tous les partenaires.

Le processus de confection des recommandations a été lent, laborieux et participatif. Le recours aux équipes ou «task forces» pour traiter d'un sujet ou thème donné a encouragé l'approche multidisciplinaire et facilité l'appropriation des recommandations par les acteurs impliqués. Des discussions ont eu lieu avec les parties prenantes sur le contenu et aussi sur leur participation à leur réalisation. Le dialogue entre le CGDA et les autres acteurs a été facilité par le fait que le nouveau Président avait aussi été Secrétaire général du ministère. Le tact et le respect dont jouit le Président ont permis d'éviter en grande partie les conflits de compétence et de responsabilité entre les différents partenaires.

Plusieurs conseillers du CGDA se sont rendus au Siège de la FAO pour se familiariser avec les méthodes et procédures de préparation du SOFA (Rapport sur la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture) et de l'établissement et la maintenance de WAICENT (Centre mondial d'information agricole). Ces missions ont bénéficié d'un appui institutionnel de la part de la FAO à travers ses Services et ses cadres compétents dans ce domaine. Le dialogue établi entre les équipes FAO et les groupes de conseillers a été efficace et mutuellement enrichissant.

3. Expertise

L'expertise fournie a été de très bon niveau et a été bien utilisée grâce à plusieurs facteurs dont notamment l'implication des cadres du CGDA et à leur tête le Président, ainsi qu'au recours à des équipes mixtes de consultants nationaux et internationaux. De plus, l'expérience de la FAO dans certains domaines couverts par le projet a été transmise au CGDA par les fonctionnaires mêmes qui en sont responsables au sein de l'Organisation.

Le recours aux experts internationaux ainsi qu'aux consultants nationaux s'est avéré judicieux que ce soit au niveau de l'efficacité de l'assistance fournie ou de la qualité des apports ou enfin du coût de l'assistance. Les experts nationaux ont été bien sélectionnés et sont souvent des personnes réputées dans leurs domaines de spécialisation. Ils ont aussi apporté leur connaissance du milieu et des circuits de décision dans le pays. L'intervention des fonctionnaires techniques de rang élevé de la FAO (en exercice ou à la retraite) en tant que consultants a permis de développer des liens directs entre eux et les experts du CGDA et donc de jeter les bases de la pérennisation des relations de coopération entre les unités concernées de la FAO et le CGDA. (Il convient de signaler que la majorité des consultants qui sont intervenus dans le cadre du projet avait une connaissance assez bonne de la situation et des conditions du Maroc.)

4. La FAO et sa gestion de l'assistance aux politiques

Ce projet appuie et complète les efforts entrepris par le Maroc avec l'aide de la FAO en matière de renforcement institutionnel du Ministère de l'Agriculture, du secteur coopératif et des chambres d'agriculture. La FAO disposait de l'expertise et de l'expérience dans ces domaines; elle avait aussi une connaissance approfondie des conditions du pays. Il n'y avait donc aucun flou quant aux Divisions qui devaient intervenir pour la réalisation du projet.

Le Service des Institutions rurales et de la participation (SDAR) de la FAO a été désigné comme Unité technique principale (LTU) pour la mise en œuvre de ce projet. D'autres unités ont été associées à ce travail, notamment TCA, la Représentation de la FAO à Rabat ainsi que les Bureaux régionaux et sous-régionaux concernés. Ceci s'est fait d'une manière coordonnée et harmonisée.

Du côté marocain, le Ministère de l'Agriculture a été chargé de l'exécution du projet. Cette tâche a été confiée au CGDA. Le Ministre a en outre procédé à la désignation de conseillers de niveau ingénieur général ou ingénieur en chef et à l'affectation de ressources financières au CGDA.

Le soutien important fourni au CGDA dans le cadre du projet s'explique par le fait que la FAO est convaincue que le CGDA peut jouer un rôle important dans le développement agricole du Maroc à travers l'accomplissement des missions qui lui sont assignées. Cet appui est fourni d'une manière coordonnée par plusieurs divisions de la FAO, souvent à travers leurs propres personnels. Il répond aux besoins du CGDA qui sont identifiés d'un commun accord avec la FAO. Au niveau du Siège, le Directeur de TCA est l'interlocuteur direct du Président du CGDA et du Représentant de la FAO; il assure le suivi de l'assistance demandée et participe aussi au Séminaire institutionnel annuel du CGDA. Le rôle de la Représentation a été primordial, surtout dans la mesure où elle est, elle aussi, persuadée de l'importance du rôle du CGDA en matière de politiques agricoles.

5. Enseignements tirés

Le projet a émis six recommandations principales dont une n'a pu être analysée faute d'informations suffisantes. Sur les cinq autres, une seule n'a pas encore été mise en œuvre malgré les efforts continus du CGDA pour la concrétiser. Le projet a aussi eu des retombées indirectes très positives sur le débat national en matière de politiques agricoles.

L'assistance fournie a été efficace, efficiente et de qualité, ce qui s'est traduit par une satisfaction partagée du Gouvernement et de la FAO. Le projet a bénéficié de conditions très favorables:

- La demande d'assistance était claire et précise et traduisait des besoins concrets et prioritaires.
- Le nouveau Gouvernement d'Alternance appuyait la demande d'assistance qui répondait à des exigences exprimées par le Ministre de l'Agriculture du Gouvernement précédent.
- La FAO était déjà engagée dans des activités similaires de renforcement institutionnel et le projet a donc bénéficié de l'expérience accumulée dans ce domaine.
- Le dialogue sur les politiques agricoles entre le Représentant de la FAO et le Ministère de l'Agriculture est consistant et soutenu.
- Le Gouvernement apprécie la qualité de l'expertise de la FAO. Les relations entre le Gouvernement et la FAO sont excellentes. Il en est de même pour la coopération et les contacts entre les cadres des deux parties.

Ces conditions ont permis à la FAO de mettre en œuvre des approches adéquates permettant de prendre convenablement en compte les facteurs exogènes pouvant affecter le processus d'assistance et la formulation des recommandations.

Cependant et comme indiqué plus haut une des six recommandations principales du projet n'a pas été adoptée. La raison en est qu'elle a été basée uniquement sur l'analyse des aspects techniques sans tenir compte des aspects budgétaires, de la complexité des structures organisationnelles et institutionnelles et des conflits de compétence et chevauchements de responsabilités des acteurs concernés. La prise en compte de ces éléments est primordiale, d'où la nécessité de mettre à contribution tous les acteurs concernés à tous les stades de la formulation des recommandations.

Il convient de souligner que la coopération entre le CGDA et la FAO, particulièrement TCA, s'est poursuivie bien après la clôture du projet. Elle a revêtu plusieurs formes et couvert plusieurs domaines, tendant vers l'instauration d'un partenariat intellectuel, objet d'une des recommandations du projet. Des efforts sont entrepris par les deux parties pour développer ce partenariat en maintenant un dialogue continu et en ciblant les thèmes de politiques agricoles d'intérêt commun. Il faut noter à ce propos la participation régulière du Directeur de TCA aux séminaires annuels institutionnels du CGDA, l'accompagnement du CGDA par la FAO lors des négociations pour la zone de libre échange avec les Etats Unis et le projet d'assistance en cours de préparation pour la participation de la FAO à l'exécution du programme des études en cours du CGDA.

Annexe IX

Pologne: Analyse du secteur de l'huile de colza polonais¹

1. Contexte de politique

Dans les années 2001-2002, lorsque la Pologne demanda à la FAO un projet d'assistance aux politiques, la croissance économique de ce pays avait baissé considérablement. Suite à l'introduction de nouveaux instruments politiques (qui créaient des distorsions dans le commerce), certains producteurs d'huile de colza ont été confrontés à une protection négative (c'est-à-dire une imposition effective) ce qui engendrait une baisse significative de la rentabilité de l'industrie de production d'huiles alimentaires². Les entreprises de trituration se sentaient particulièrement désavantagées à cause de la chute des prix mondiaux des tourteaux de colza, un ralentissement économique général et des réformes en faveur d'un commerce international plus libéralisé, notamment par la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Centre européen (ALECE). Leur situation économique se dégrada encore davantage en Janvier 2001 quand les tarifs de certains produits furent réduits et quand quelques exportations de graines de colza bénéficièrent de subventions.³

La principale question de politique, du point de vue des industriels, était le lancement d'une action destinée à modifier cette situation et à assurer que l'industrie de trituration en Pologne redevienne rentable⁴. Au même moment, d'autres branches de l'industrie agroalimentaire polonaise étaient dans une situation économique similaire et même pire (c'est-à-dire subissant des politiques créant des distorsions économiques encore plus fortes). Cependant, l'absence de mécanismes adéquats de comparaison et de choix des priorités pour ses interventions en matière d'assistance aux politiques fit que cette demande d'aide fut acceptée par la FAO, bien qu'elle n'ait pas été formulée par les responsables des politiques du gouvernement et qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une requête officielle de la part du gouvernement polonais.

La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) voulait améliorer la situation économique de certains de ses clients et en particulier d'une des plus grandes usines de trituration à laquelle elle avait octroyé un prêt important. En soutenant ce projet à l'aide d'un financement relativement faible, la BERD a tenté de créer une opportunité pour: i) réaliser une analyse du secteur du colza en Pologne (des études similaires étaient en cours dans d'autres pays d'Europe Centrale et Orientale); ii) contribuer à la modernisation de l'industrie alimentaire grâce à la poursuite des investissements par la participation au capital; et iii) mettre fin aux politiques commerciales/agricoles créant le plus de distorsions, telles que les subventions aux exportations, en démontrant au gouvernement polonais leurs effets pervers sur l'ensemble du secteur des huiles alimentaires.

L'assistance aux politiques était, dans ce cas, fournie par le Centre d'investissement de la FAO, une division conçue pour coopérer avec les institutions financières (en particulier avec la Banque mondiale, le FIDA et les banques régionales telles que la BERD). Il est en partie financé par la FAO et en partie par les institutions financières partenaires.

¹ Par **J. Michalek**, Université de Kiel, Allemagne, basé sur l'étude de cas sur la Pologne: «*Analyse du secteur de l'huile de colza*» (COOP/POL/P/108030 COOP/POL/P/098310), FAO, Rome, 2006.

² Cette opinion n'était pas partagée par tous les fabricants d'huiles alimentaires, en particulier par ceux qui importaient à ce moment-là des huiles bon marché et les transformaient avec d'autres produits. Leur rentabilité était alors plutôt élevée.

³ Cependant, bien qu'aucune des propositions faites par le rapport du projet de la FAO n'ait été adoptée, la situation économique des fabricants d'huiles alimentaires s'est fortement améliorée au cours de la période 2003-2005. Cette évolution positive a découragé l'industrie de fabrication d'huiles alimentaires d'entrer officiellement en coopération avec le syndicat de producteurs de colza bien que ce dialogue fut considéré, au moment du projet, comme un pas essentiel vers l'amélioration de la situation du secteur (voir: le rapport de la FAO).

⁴ La BERD et Kruszwicka Company étaient les institutions les plus actives au niveau de la promotion de ce projet.

2. La FAO et le processus d'assistance aux politiques

Suite à la demande de la BERD, le Centre d'investissement de la FAO a conduit une activité d'assistance aux politiques dans le secteur du colza en Pologne dans le cadre du programme de coopération BERD/FAO. La demande et le projet ont été traités selon les procédures habituelles appliquées aux 55 autres projets similaires mis en œuvre en Europe de l'Est entre les années 1996 et 2006. Les objectifs du projet indiquaient que l'assistance de la FAO devait être neutre et prendre en compte les intérêts des principales parties prenantes (tritrateurs et producteurs de colza)⁵. Comme à cette époque il n'existait pas en Pologne d'autres projets dans le secteur des huiles alimentaires, l'assistance aux politiques de la FAO était considérée, au niveau interne, comme «totalement justifiée».

D'après les termes de référence du projet, l'assistance de la FAO devait être mise en œuvre en quelques jours. La mission des deux consultants internationaux ne devait pas dépasser deux semaines et le rapport du projet (y compris les recommandations) devait être livré «au plus tard deux semaines après que les experts quittent la Pologne». En outre, les termes de référence du projet indiquaient que le rapport devait être revu et commenté par la FAO et la BERD, ce qui crée une distorsion analytique en faveur des intérêts de la BERD qui avait financé l'une des parties prenantes (les tritrateurs).

Comme le projet n'avait pas été demandé officiellement par le gouvernement, il n'y eut ni véritable rapport final du projet, ni soumission officielle d'un rapport de projet ou de recommandations au gouvernement. En effet, la demande originelle avait été réalisée par une partie qui ne pouvait en aucun cas être qualifiée de neutre, s'agissant d'une des usines de trituration. Beaucoup parmi les personnes interrogées (y compris les décideurs et les analystes indépendants de politiques) considéraient cette assistance comme injustifiée. D'après elles, il y avait, au moment où le projet a été formulé, d'autres secteurs agroalimentaires qui connaissaient des difficultés économiques encore plus sévères et demandaient davantage d'attention que le secteur de la trituration de colza qui fonctionnait relativement bien et était presque totalement privatisé. De nombreuses personnes interrogées étaient rétrospectivement surprises du rôle joué par la FAO dans cet exercice. Elles se demandaient si la FAO n'avait pas été instrumentalisée pour poursuivre les intérêts spécifiques de certains groupes.

Le projet d'assistance aux politiques de la FAO a été mis en œuvre en deux phases entre 2001 et 2002:

- **Phase I:** Préparation d'une « Analyse du secteur du colza polonais», (2001).
Coût: USD 42 000.
- **Phase II:** Organisation et participation à deux séminaires (mars 2002 et novembre 2002).
Coût: USD 43 000.

Le coût total du projet a été financé à hauteur de 70 pour cent par la BERD et de 30 pour cent par la FAO.

Les recommandations de politiques formulées par les consultants de la FAO au cours de la première phase du projet sont considérées comme étant ses résultats les plus importants car «elles avaient pour objectif de définir une stratégie pour le développement futur du secteur» et «devraient être considérées par le gouvernement comme une priorité»⁶.

L'analyse du niveau d'adoption des recommandations a montré que 12 des 14 conseils «les plus importants» (soit 86 pour cent) n'ont pas été adoptés. En outre, l'adoption des deux recommandations restantes n'est pas imputable au projet car elles auraient été très probablement mises en œuvre de toute manière.

Le niveau de participation des fonctionnaires du ministère à la mise en œuvre de la première phase du projet peut être qualifiée de faible. Comme il n'y avait pas de requête d'assistance, la plupart des

⁵ La raison pour laquelle ces parties prenantes importantes ont obtenu davantage d'attention que les consommateurs ou les contribuables n'est pas très claire. En effet un accord potentiel entre producteurs de colza et industriels aurait eu un impact négatif sur ces derniers en raison de l'augmentation des prix à la consommation.

⁶ Analyse du secteur du colza polonais, Sommaire, p viii.

personnes potentiellement responsables au ministère n'étaient ni au courant du projet, ni de son rapport. Les personnes responsables de la liaison entre le gouvernement et la FAO l'ont décrit comme n'étant pas un véritable projet. Cependant certains considèrent qu'il a créé une occasion pour initier le dialogue entre les principales parties prenantes (par exemple sur les paiements directs et les conséquences pour le secteur de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne) et de rassembler des arguments supplémentaires qui pourraient servir lors de négociations d'accession.

Des analystes indépendants de politiques travaillant pour divers instituts publics de recherche en matière de politiques agricoles et alimentaires se sont sentis totalement ignorés par les auteurs du rapport de la FAO, tant pendant la formulation du projet que lors de la phase d'analyse du secteur et de formulation des recommandations de politique. Cette situation a été source de préoccupation, dans la mesure où les experts nationaux en politique se sont retrouvés en désaccord profond avec les recommandations du rapport. Une fois le projet officiellement clos, leur opinion sur l'aide apportée par la FAO a été tout à fait déterminante.

La majorité des personnes interrogées au cours de la préparation de cette étude de cas, ont considéré le rapport (et l'ensemble de l'analyse) comme tendancieux et préservant l'intérêt des fabricants d'huile de colza. Les décideurs en matière de politique ont soutenu le projet mais non ses recommandations. Les auteurs FAO de ce rapport ont consulté de manière insuffisante les autres parties prenantes (par exemple les producteurs de colza, les fonctionnaires des différents ministères et les analystes indépendants) au moment de l'analyse de la situation, de l'élaboration des principales conclusions ainsi que des implications possibles et limites institutionnelles à l'adoption de ces recommandations. N'étant pas prioritaire, le projet n'a pas attiré l'intérêt des décideurs qui ne voulaient pas d'un examen critique des recommandations politiques au moment où elles ont été formulées. La première partie du projet a été mise en œuvre pratiquement de manière autonome (c'est-à-dire sans qu'une consultation avec les décideurs et les analystes politiques n'ait eu lieu), alors que lors de la deuxième phase le concours du gouvernement était beaucoup plus visible en raison de sa participation à deux séminaires. Toutefois, il s'est avéré de façon évidente au cours de la deuxième phase, que les décideurs voyaient les recommandations du projet comme des éléments à discuter dans le cadre du futur du secteur du colza polonais après l'accession de la Pologne à l'UE et non comme une question prioritaire nécessitant une plus grande attention dans l'immédiat⁷.

Plusieurs éléments du processus d'assistance aux politiques peuvent être évalués de manière positive: souplesse, rapidité de la mise en œuvre et la bonne sélection des principaux acteurs. En outre, le projet a été exécuté en respectant des normes bien établies très élevées (par exemple rédaction rapide du rapport sur les politiques, accompagnée d'activités ayant pour but le renforcement des capacités institutionnelles). En somme, la structure formelle et les modalités de sa mise en œuvre ont été considérées comme appropriées par la FAO.

3. Expertise mobilisée pour le processus d'assistance aux politiques

Le projet a bénéficié des services de deux consultants internationaux et plusieurs experts nationaux, ces derniers lors de la deuxième phase. Un économiste agricole du centre d'investissement de la FAO et un chargé des politiques du Bureau sous-régional de la FAO, à Budapest, ont appuyé techniquement le projet. Le niveau de l'expertise fournie n'a pas été jugé approprié d'un point de vue technique.

- A la vue des entretiens réalisés avec les décideurs et les analystes en politiques indépendants, il apparaît que l'adoption des recommandations faites par le projet n'était ni raisonnable ni justifiable d'un point de vue professionnel. De plus, la mise en œuvre des recommandations du projet n'a pas été véritablement envisagée dans la mesure où cela aurait créé des distorsions *supplémentaires* à l'économie et serait allé à l'encontre de nombreux règlements de l'Union européenne. Il est regrettable qu'aucun consultant national expérimenté n'ait été associé à la première étape de travail de ce projet lorsque ces recommandations ont été formulées.

⁷ Pour des raisons politiques, les décideurs s'en tenaient à cette époque à leurs propres priorités, comme par exemple le maintien d'un dialogue entre les principales parties prenantes, et étaient prêts à soutenir tout accord entre les transformateurs et les producteurs de colza. Il n'y a pas de preuve d'un quelconque soutien de la part de décideurs à d'autres recommandations présentées dans le rapport de la FAO.

- Une bonne partie des experts interrogés ont souligné que l'analyse réalisée était trop centrée sur la résolution d'*instabilités sectorielles temporaires* et négligeait les questions les plus importantes telles que l'analyse des conditions à moyen terme du secteur du colza dans la perspective de l'accession à l'UE, qui avait pourtant été identifié comme un objectif essentiel du projet. Ceci, en plus d'une faible prise en compte des éventuelles conséquences administratives, politiques et financières de l'adoption des recommandations, a été considéré comme une faiblesse grave par les personnes interviewées.». Seuls les séminaires et débats portant sur divers sujets (y compris la présentation de leurs arguments par différents groupes d'intérêts) organisés lors de la deuxième phase du projet, ont été jugés « utiles » par les décideurs⁸.

Par ailleurs, les experts sélectionnés pour le projet ont manqué du talent de communication qui leur aurait permis de rehausser le niveau de participation des différents groupes d'intérêts.

Il est probable qu'une connaissance insuffisante du sujet (PAC et politiques de l'UE) et un lien trop étroit avec la BERD ont empêché les experts du Centre d'investissement de la FAO ou du Bureau régional de la FAO de remettre en cause les recommandations du projet. L'accent a été mis davantage sur l'aspect formel du processus de politique (par exemple la preuve d'avoir contacté les différentes parties prenantes) que sur la qualité réelle de ce processus.

4. Enseignements tirés

En conclusion, il est possible de tirer un certain nombre de leçons importantes de ce projet et de la préparation de cette étude de cas:

- Les activités de conseil en matière de politiques sur des sujets qui ne sont pas une priorité nationale et qui semblent étroitement liés à des intérêts particuliers ou à ceux de bailleurs de fonds ont relativement moins de chances de voir leurs recommandations mises en œuvre.
- Lorsque la capacité nationale existe, les nationaux peuvent utiliser certains résultats de l'assistance aux politiques à d'autres fins qui peuvent mieux satisfaire leurs objectifs que ce qui était initialement prévu.
- Il est important pour les conseillers en politiques de bien comprendre les conditions locales (orientation politique, principaux objectifs poursuivis par le gouvernement et par le pays, groupes d'intérêts et leurs opinions) et les opportunités et les contraintes qu'elles créent pour une activité de conseil en politiques.
- L'applicabilité devrait représenter un critère principal au moment de la formulation des recommandations.

Enseignements pour la FAO:

- En général, tous les projets d'assistance aux politiques mis en œuvre par la FAO, devraient être demandés par le gouvernement dans le respect des procédures et de l'« appropriation » du projet par le gouvernement. Dans ce cas précis, on peut se demander si la requête provenant d'un groupe de producteurs d'huile végétale aurait été classée par la FAO comme justifiée si une revue systématique de la situation des autres secteurs agroalimentaires avait été faite.
- La FAO, en raison de son statut d'organisation neutre, devrait prêter davantage d'attention à la perception que se fait le public de sa participation dans les projets pouvant être considérés comme biaisés et défendant des intérêts particuliers.
- Toutes les activités ou projets de politiques devraient être discutées de manière très attentive avec le gouvernement dès le départ, afin de s'assurer qu'ils répondent bien aux priorités les plus importantes du pays.
 - Les projets d'assistance aux politiques (sélection de thèmes et domaines prioritaires) devraient être planifiés à l'avance et non représenter une surprise pour le gouvernement.
 - Davantage de ressources devraient être allouées à la planification de l'assistance aux politiques dans chaque pays membre de la FAO.

⁸ Le soutien particulièrement fort de la part des industriels de la trituration et des producteurs de colza à la position du gouvernement en faveur de l'introduction des paiements directs compatibles avec la politique de l'Union européenne a été considéré comme très positif.

- Les financements externes fournis par les donateurs devraient être utilisés de façon à répondre aux priorités nationales et de la FAO.
- Il serait nécessaire de porter une attention particulière à la qualité des projets d'assistance aux politiques, c'est-à-dire à la sélection des experts, à l'adéquation de la durée des activités d'analyse et de formulation des recommandations et à la qualité des missions d'appui.
- Un système exhaustif de suivi et d'évaluation des projets devrait être mis en place à la FAO afin de suivre les résultats atteints, de mesurer leur qualité et de faire des évaluations indépendantes.

Annexe X

Sainte-Lucie: Assistance à la législation nationale de pêches¹

1. Le contexte de politiques

En tant que petit état insulaire disposant d'importantes ressources halieutiques, Sainte-Lucie est très intéressée par les processus liés au droit international de la mer et à d'autres instruments internationaux portant sur ce secteur. Au moment de la requête d'assistance faite après de la FAO, le Département des pêches avait déjà lancé une revue interne de sa législation sur les pêches qui, selon le document de projet de 2001, «démontrait un certain nombre de lacunes comprenant notamment: la protection des intérêts dans les eaux locales des pêcheurs locaux vis-à-vis des intérêts de concurrents extérieurs; la participation des parties prenantes dans la gestion des pêches; la concession de permis de pêche sportive; l'absence d'un cadre légal contrôlant l'aquaculture; le besoin de contrôler et de réguler les sites de débarquement des poissons et des établissements de transformation; l'amélioration du cadre d'application c'est-à-dire les mesures relatives à l'enregistrement et au marquage des navires».

L'initiative de ce projet d'assistance aux politiques qui s'est déroulé en 2001, est venue directement du service des pêches (SP) du Ministère de l'agriculture, des forêts et des pêches du Gouvernement de Sainte-Lucie. Comme indiqué par le consultant qui a donné cette assistance, «la divergence patente entre les pratiques d'administration et de gestion des pêches, le cadre légal établi par la Loi sur les pêches et les réglementations sur la pêche, est probablement l'aspect le plus frappant de la situation de Sainte-Lucie du point de vue de la gestion de la pêche en ce moment».

Ce court projet de conseil en politiques doit être replacé dans le cadre de l'assistance globale et la coopération entre la FAO et les pays de l'Organisation des Etats des Caraïbes Orientales (OECS) au cours des trois dernières décennies, qui, elle-même, doit être remise dans le contexte plus large de la collaboration entre l'ensemble de la région Caraïbes et la FAO, dans le cadre de la Commission des pêches pour l'Atlantique Centre Ouest (COPACO). La raison de l'implication continue de la FAO dans la sous-région peut être mise au compte de trois causes principales:

- La Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) a commencé son travail en 1973 et a octroyé aux Etats une compétence juridique supplémentaire sur les ressources halieutiques adjacentes à leurs côtes. Ceci a eu des implications majeures sur les politiques et les opérations des pêches. La FAO était déterminée à aider ses Etats membres à prendre en charge ces nouvelles responsabilités.
- La FAO et ses Etats membres ont identifié le besoin de promouvoir le suivi, le contrôle et la surveillance des pêches afin de conserver, gérer et développer de manière efficace les ressources maritimes.
- La gestion et le développement des pêches étaient considérés comme des moyens importants pour atteindre la sécurité alimentaire en particulier au niveau des petits états insulaires en développement.

Dans ce contexte, les principales étapes et caractéristiques de la collaboration de la FAO avec Sainte-Lucie et avec le reste de la région dans le domaine des politiques de pêches, peuvent être résumées brièvement. Le travail sur la législation des pêches dans la région a commencé au début des années 1980, avec la contribution de la FAO et de plusieurs institutions canadiennes, en particulier du programme d'études océanographiques de Dalhousie, qui a offert un cadre global pour le développement et la gestion du secteur des pêches. A cette époque, la FAO a financé et organisé une série de trois ateliers régionaux pour développer la législation des pêches des pays de l'OECS, auxquels participaient des experts des pêches et des représentants des services légaux des différents gouvernements concernés. Ces ateliers ont permis l'adoption de nouvelles législations des pêches dans la plupart des pays et territoires de l'OECS.

¹ Par **Yves Renard**, Consultant FAO, basé sur l'étude de cas de Sainte-Lucie : «*Assistance à la législation des pêches*» (TCP/STL/0165), FAO, octobre 2006.

Peu après, en réponse à des demandes spécifiques de la sous-région et en reconnaissance des conditions particulières des petits états insulaires des Caraïbes orientales, la COPACO a établi son comité pour le développement et la gestion des pêches dans les Petites Antilles plus connu sous le nom de comité des Petites Antilles, qui a tenu sa première réunion en mai 1983 à Sainte-Lucie. Tous ces efforts dans le domaine du développement des pêches et de la gestion des ressources maritimes ont bénéficié à l'époque d'un appui total au niveau politique.

Suite à cette phase initiale, la FAO est restée directement impliquée dans les processus législatifs et politiques relatifs à la pêche dans la région. Une première revue sectorielle financée par la FAO a eu lieu à Sainte-Lucie en 1991, puis une deuxième en 1996 qui étaient surtout motivées par le besoin de s'assurer que les instruments de la politique nationale étaient conformes au nouveau cadre de politique internationale. L'activité suivante de la FAO dans le domaine de la politique halieutique qui concernait directement Sainte-Lucie a été la mission d'assistance aux politiques de 2001, qui fait l'objet de cette étude de cas.

2. La FAO et le processus d'assistance aux politiques

Comme cela a déjà été dit, l'initiative de ce projet d'assistance en matière de politiques provenait directement du Département des pêches. L'objectif indiqué dans le document de projet original, était «d'appuyer la revue interne de la législation sur les pêches». Le projet devait ainsi s'insérer et contribuer au processus en cours de revue législative qui était conduite et mise en œuvre par le pays et ses institutions.

Les résultats attendus de ce projet étaient:

- débattre et analyser le travail réalisé par le Département des pêches de revue, révision et de mise à jour de sa législation;
- traduire les commentaires en amendements législatifs de la loi actuelle;
- évaluer les besoins en matière d'amendements législatifs nécessaires pour mettre en œuvre l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons et l'Accord d'application de la FAO;
- fournir une formation sur le tas en matière de rédaction de législations nationales;
- discuter le projet de législation avec les parties prenantes de l'industrie de la pêche.

3. Expertise mobilisée par la FAO

Les résultats du travail de la FAO sur le secteur de la pêche de Sainte-Lucie et du reste de la région, sont trop vastes et nombreux pour qu'ils soient détaillés dans ce document. Il est cependant possible de mentionner ici les principaux domaines d'expertise et quelques réalisations.

Au cours des années, la FAO a animé un forum où les questions de politiques pouvaient être identifiées et discutées, sans forcément prescrire des solutions ou des instruments, mais en créant simplement les conditions pour que ces questions soient abordées. Ce forum a été rendu possible, principalement à travers la COPACO et son comité pour les Petites Antilles, mais également à travers les groupes de travail, les groupes *ad hoc* et les différents ateliers thématiques. La plus grande partie du travail de la FAO dans le domaine des politiques des pêches ne cherche pas directement à définir des contenus de la politique dans les Caraïbes, puisque ce travail relève bien évidemment de la compétence des gouvernements nationaux et des organismes régionaux intergouvernementaux. Mais son travail fournit l'information et les analyses nécessaires à la formulation de politiques et encourage le débat.

Un résultat moins tangible, mais néanmoins très important du travail de la FAO en matière de politiques de pêche dans la région, a été le renforcement des capacités et de la «voix locale» dans le domaine des politiques. Ceci s'est fait de plusieurs façons différentes, à travers de programmes de formation formelle, d'échanges, de voyages d'études et d'autres formes de dissémination de l'information et des connaissances.

Tout en appuyant les priorités locales, la FAO a effectué un travail de plaidoyer implicite ou explicite en faveur d'approches régionales et a donné un appui tangible dans ce sens aux organisations régionales. La FAO a également aidé les pays de la région et la région dans son ensemble, à

appliquer les politiques et instruments globaux. D'une certaine manière, la FAO a aidé la région à respecter son engagement à se comporter comme un citoyen global responsable et à jouer un rôle important dans les forums internationaux en dépit de la petite taille et les capacités limitées de ses pays. Le travail de la FAO sur la politique globale s'est fait en cohérence avec les conditions et priorités nationales et régionales. En effet, les résultats et impacts les plus significatifs du travail de politiques de la FAO pour le secteur de la pêche de la région a été la facilitation d'un processus complexe et multi dimensionnel qui a abouti à la formulation d'un solide cadre cohérent de politiques. La FAO a contribué de façon directe à la spécification et à l'adoption d'instruments de mise en œuvre des politiques. Ceci constitue sans nul doute le résultat le plus tangible qui ait été produit.

4. La FAO et sa gestion de l'assistance aux politiques

Les ressources allouées au projet ont été:

- Quatre semaines de travail d'un expert juridique fourni par la FAO.
- Un atelier avec les parties prenantes de l'industrie de la pêche.
- Le temps des contreparties locales et des autres participants, estimé à trois personnes-mois.

Au départ, la mission devait se dérouler de mars à mai 2001. Un projet de rapport final a été distribué pendant cette période et soumis aux homologues locaux pour analyse et commentaires. Sur la base de ces commentaires, le rapport final a été soumis en septembre 2001. Suite à la réception de cette version finale, le Département de la pêche a continué la revue législative et un fonctionnaire a été désigné pour réunir et coordonner les apports de tous les membres du personnel.

5. Enseignements tirés

Lier les processus nationaux, régionaux et globaux

Cette étude de cas a démontré que les interventions d'assistance aux politiques sont plus efficaces lorsqu'elles sont effectuées dans un cadre plus large au sein duquel les thèmes de politiques sont identifiés et débattus et où les options de politique sont examinées. Elle a également montré que l'assistance en matière de politiques peut être un moyen approprié pour lier les politiques et processus régionaux et nationaux au contexte international de politiques, tout en démontrant aux pays l'importance du contexte international.

Ainsi, l'assistance fournie a constitué un mécanisme pour lier les politiques globales et locales ainsi que le large éventail de parties prenantes concernées. Ceci place une organisation comme la FAO dans le difficile rôle de facilitateur qui doit trouver un équilibre entre l'exigence d'impartialité et son engagement pour promouvoir et soutenir des objectifs de politiques précis. Cette étude suggère que ce rôle est assuré au mieux en mettant tous les problèmes et toutes les options sur la table, plutôt que d'imposer des solutions spécifiques et en offrant l'espace et le temps nécessaire pour explorer et débattre les questions et orientation de politiques.

En même temps, dans les Caraïbes, l'approche régionale des politiques de pêche est particulièrement importante dans la mesure où des politiques nationales seules ne peuvent traiter des questions et ressources communes. Enfin, une politique régionale aide à rassembler et échanger des expériences et de l'expertise technique. Elle offre aussi une validation et un appui à la politique nationale et lui donne plus de poids sur la scène internationale.

Coordination

La coordination de l'assistance au développement et en matière de politiques est fortement recommandée. Dans le secteur des pêches dans les Caraïbes, la coordination a été efficace et utile pour plusieurs raisons, notamment:

- L'utilisation de la COPECO comme mécanisme d'échange d'informations et d'harmonisation des politiques.
- La participation de la FAO dans des activités et processus dirigés et parrainés par d'autres organisations.

- L'apport d'un appui implicite et explicite au renforcement des institutions régionales et de leur rôle en tant que coordinateurs et facilitateurs.

Formulation et mise en oeuvre

La continuité est un facteur important lors de la formulation et la mise en œuvre de l'assistance aux politiques, notamment en terme des personnes qui devraient partager une vision à long terme de ce que la gestion et le développement de la pêche devrait être, développer et utiliser une connaissance approfondie des problèmes, processus et acteurs locaux et être capable de relier entre elles diverses interventions, d'en assurer la continuation et de placer les actions dans un contexte plus large.

De ce point de vue, il est également important de mobiliser un amalgame d'experts locaux et extérieurs. L'assistance aux politiques est bien plus efficace lorsqu'elle allie la pertinence locale à la validation externe, quand elle permet aux consultants extérieurs de participer et contribuer à des processus et institutions locales et quand elle donne aux experts locaux la possibilité de participer à des processus extérieurs et globaux. Enfin, il est toujours préférable de sélectionner des personnes qui permettent de faire la bonne association de compétences techniques, de capacité de communiquer et de légitimité à conseiller dans un environnement de politiques donné.

Quelques lignes directrices

Quelques lignes directrices simples ressortent de l'expérience de formulation et de mise en œuvre d'activités d'assistance aux politiques:

- Il est préférable d'évaluer le statut de la mise en œuvre de recommandations antérieures et les raisons de leur éventuelle non application, avant d'en formuler de nouvelles.
- Une attention particulière devrait être accordée à la qualité de la demande et du processus à travers lequel celle-ci est formulée, car une initiative d'assistance aux politiques peut être beaucoup plus efficace si les principaux acteurs ont la possibilité de contribuer à sa formulation.
- La rapidité de la réaction à une demande d'assistance aux politiques est cruciale mais cette rapidité ne doit pas se faire au détriment de la qualité.
- La durée du processus d'une politique est importante.
- Il est toujours avantageux d'utiliser des exemples concrets pour appuyer les recommandations de politiques. En effet, cela rend plus facile aux personnes à qui elles sont destinées d'utiliser l'expérience d'un autre pays plutôt que de traiter une question de manière abstraite.
- Quel que soit la durée et le type de processus utilisé, les recommandations ont davantage de chances d'être adoptées si elles sont accompagnées d'un plan d'action.
- Il est toujours préférable que les recommandations et conclusions soient issues de processus locaux.
- L'élaboration de politiques est un processus multidimensionnel et intersectoriel et le processus de politiques est cyclique. Les institutions qui donnent de l'assistance en matière de politiques doivent comprendre ce cycle et s'assurer que leurs interventions, qui sont généralement linéaires et ponctuelles, peuvent s'insérer dans des processus et des cycles de politiques complexes.
- Les pays préfèrent définir eux-mêmes les but et objectifs de leurs politiques; ils n'acceptent pas toujours de bon gré une assistance internationale pour définir le *contenu* des politiques de développement. Cependant, dans certains cas, il peut être souhaitable qu'une organisation comme la FAO essaye de convaincre de façon énergique de la nécessité de faire une déclaration sur les objectifs de politiques.
- L'assistance en matière de politiques de la FAO a relativement moins porté sur les processus de politiques et ceci pourrait être une faiblesse, dans la mesure où les pays pourraient tirer davantage de bénéfices d'efforts intensifs et ciblés destinés au renforcement de leurs propres capacités internes pour réformer ou élaborer leurs politiques et pour améliorer la qualité et l'efficacité des processus qu'ils utilisent.

Annexe XI

Serbie: Développement institutionnel et renforcement des capacités du programme national des forêts de Serbie¹

1. Le contexte de politiques

En 2001, après des décades de gouvernement quasi-communiste, de guerre civile, de sanctions économiques et d'isolement international, l'économie de la république de Serbie² était dévastée. Ses capacités en matière d'éducation et de technologie, ainsi que son secteur privé, s'étaient dégradées et ses infrastructures étaient devenues anachroniques. La défaite du président Milosevic lors des élections nationales de 2000 a introduit une série de changements dans le contexte politique national et international. Une nouvelle volonté de réforme institutionnelle et de modernisation reflétait les aspirations de la population qui voulait rompre avec le passé, vaincre la pauvreté et retrouver sa place dans le monde.

Bien que le secteur forestier ne comptait que pour 0,03 pour cent du Produit Intérieur Brut de la Serbie (2001), les forêts occupaient 27 pour cent du territoire du pays. Entre 1990 et 2001, les profits en devises tirés de l'exportation des produits ligneux avaient chuté de 195 à 30 millions de dollars EU. Les taux de reforestation, les pratiques de gestion forestière et d'administration s'étaient également beaucoup détériorés. Le secteur forestier offrait des possibilités d'emploi aux populations rurales serbes qui avaient peu d'autres perspectives pour générer des revenus, fournissait du carburant et des produits forestiers non ligneux pour la consommation des ménages ou pour la vente et contribuait à l'esthétique et aux ressources récréatives du pays. Bien que 50 pour cent des forêts étaient privées, les terrains étaient de petites dimensions et dispersés, les services administratifs pour les propriétés privées très réduits et la qualité de bois faible. Ces mauvaises conditions reflétaient des difficultés économiques auxquels le pays devait faire face, mais résultaient également de la négligence institutionnelle dans laquelle ce secteur était resté. Les priorités stratégiques du nouveau gouvernement, qui comprenait comme objectifs principaux la transition vers une économie de marché et l'adhésion à l'Union européenne, ont fait pression sur les responsables publics pour rectifier le manque historique d'attention dont ce secteur avait fait l'objet. Le gouvernement serbe a demandé le soutien de la FAO pour la mise en place d'une administration des forêts moderne capable de faire face à la compétition dans une économie de marché.

Le projet du Programme de coopération technique de la FAO intitulé « *Développement institutionnel et renforcement des capacités du programme national des forêts de Serbie TCP/YUG/2902(A)* » a été le premier projet de développement, financé au niveau international, réalisé en république de Serbie après la levée des sanctions des Nations Unies. L'assistance de la FAO a été exécutée en deux phases. Dans un premier temps, des consultants internationaux ont réalisé une mission exploratoire pour déterminer quels étaient les défis auxquels était confronté le secteur. En décembre 2001, ils ont présentés un rapport de lancement du projet dans lequel ils émettaient des recommandations en vue d'une aide ultérieure. La deuxième phase s'est faite sur la base d'une proposition de projet qui a été financée pour un montant de USD 301 000 et sur une période de 20 mois. Les objectifs prévus par ce projet étaient de:

- Rédiger une stratégie et politique forestières.
- Réviser la loi forestière existante ou élaborer une nouvelle législation qui soit en harmonie avec la législation nationale et les accords, conventions et résolutions internationaux récentes relatives au secteur des forêts.
- Formuler un cadre institutionnel autonome pour le secteur des forêts qui puisse guider le développement durable des forêts y compris des forêts privées.
- Renforcer les capacités nationales pour le développement de programmes et de politiques.

¹ Par **Jean Balié**, FAO-ESAE, basé sur « *Etude de cas de capitalisation dans le domaine de l'assistance aux politiques* » par **Tanya Alfredson**, FAO, novembre 2006.

² Dénommée par la suite République de Serbie et du Monténégro.

Cinq recommandations ont été analysées dans le cadre de cette étude de cas. Au moment de cette revue, les recommandations et leur statut de mise en œuvre étaient les suivants:

1. Développement de la participation publique dans le secteur forestier à tous les niveaux, avec toutes les parties prenantes. (*Réalisé avec succès*).
2. Développement de coopératives et associations privées dans le domaine forestier. (*Réalisé partiellement*).
3. Rédaction d'une nouvelle stratégie forestière nationale basée sur la participation et harmonisée avec les directives de l'Union européenne. (*Réalisé après le projet*).
4. Rédiger une nouvelle loi sur les forêts harmonisée à tous les niveaux: international (européen) et national (avec les politiques des autres secteurs et avec les politiques des forêts). (*Non réalisé*).
5. Développer une politique commerciale nationale pour encourager la production nationale en réduisant les droits de douane portant sur les machines et équipements de transformation du bois. (*Non réalisé*).

2. Le processus d'assistance aux politiques

L'efficacité du processus d'assistance aux politiques en Serbie a été influencée par plusieurs facteurs:

- Une demande par la Serbie a été à l'origine du projet et l'efficacité du projet a bénéficié de ce qu'il a suivi un processus qui reposait sur une demande.
- Le projet a été réalisé dans un contexte politique favorable alors que le pays était totalement ouvert à de vastes réformes et que la situation internationale était propice. Il s'agit là d'un bon exemple de fenêtre d'opportunité pour changer les politiques.
- L'expertise et le caractère approfondi de la mission de prospection ont représenté une première étape importante en vue d'une compréhension approfondie des problèmes auxquels faisait face le secteur et ont permis d'établir une interaction positive reposant sur la confiance et le respect entre la FAO et le gouvernement.
- Les initiatives ont bénéficié dans le cas où l'assistance était fournie dans les temps et selon la séquence prévue.
- Les autres succès peuvent être attribués à la capacité des responsables de l'équipe à surmonter les problèmes et relier les ressources aux résultats afin de créer des synergies.
- L'adoption des recommandations a été facilitée lorsque les experts de la FAO ont été capables de faire comprendre la manière dont elles répondaient individuellement aux préoccupations et intérêts des parties prenantes.
- Les contacts créés avec les donateurs bilatéraux au cours du projet ont été essentiels pour mobiliser le financement des suites à donner au projet.

Le projet a cependant dû faire face à un certain nombre de défis logistiques et de contexte. Les objectifs stratégiques affirmés par la direction serbe d'accéder à l'Union européenne et d'effectuer la transition vers une économie de marché, ont créé une forte incitation dans l'ensemble du gouvernement en faveur de l'adoption de normes et pratiques internationales et de la promotion d'approches collaboratives qui ont rendu plus aisés les efforts de la FAO de développer des processus participatifs. Par ailleurs, le manque d'expérience au niveau national en matière de formulation participative de politiques et le manque d'assises légales et institutionnelles, ont fait que les deux premières recommandations étaient des innovations complètes, ce qui a créé bien des défis pour leur mise en œuvre.

Le défi principal résultant du contexte était en relation avec l'adoption de la troisième recommandation et découlait en partie de la mauvaise communication existant tant entre les secteurs qu'à l'intérieur du secteur des forêts, ainsi que le grand manque d'informations ou l'accès à d'informations de mauvaise qualité sur lesquelles il fallait fonder le dialogue des parties prenantes en vue de développer une nouvelle stratégie. Les facteurs qui ont rendus plus aisée l'adoption de recommandations comprenaient l'existence d'un gouvernement favorable aux réformes ainsi que la présence dans le ministère de personnes clairvoyantes, soutenant fortement le changement et qui avaient hâte d'augmenter la productivité du secteur et de le mettre en phase avec les développements observés au niveau international.

Le fait que le ministère manquait d'une vision claire sur la future loi sur les forêts, représentait également un défi majeur pour le projet. En outre, comme de nombreuses lois portant sur divers secteurs étaient alors en train d'être révisées, le travail d'élaboration de lois sur les forêts (quatrième recommandation) qui soient en harmonie avec les lois nationales devenait une tâche difficile et parfois même impossible du point de vue logistique. Cette difficulté était encore amplifiée par le fait que les cadres légaux internationaux étaient eux-mêmes incohérents.

Il ne semble pas que l'on ait jamais accordé une haute priorité dans le projet à la cinquième recommandation qui se centrait davantage sur les questions macroéconomiques. Cette recommandation était soutenue par des représentants du secteur privé qui cherchaient un soutien plus direct de la part du gouvernement, mais elle ne prenait pas en compte le point de vue du gouvernement et de la majorité des parties prenantes pour qui le mécanisme proposé (réduction des droits de douane) n'était pas une option réaliste, étant donné le manque de ressources nationales et l'attitude adoptée par les décideurs. Elle n'a jamais été perçue comme viable du point de vue politique et aucun effort n'a été fait pour changer cette perception. En même temps, d'autres recommandations en faveur de l'augmentation du soutien du gouvernement au secteur privé, par exemple par l'accroissement de l'investissement public dans les routes forestières, les équipements et la formation, paraissaient plus prometteuses. C'est pourquoi la question principale est de savoir pour quelles raisons cette recommandation a été faite si elle n'a jamais été perçue comme une priorité, ni a été suffisamment soutenue en produisant des arguments convaincants et en obtenant l'appui des parties prenantes.

3. Expertise mobilisée par la FAO

L'expertise est un ingrédient fondamental pour établir la confiance des parties prenantes envers les recommandations de la FAO. Une des caractéristiques essentielles de l'assistance de la FAO était la capacité des consultants internationaux de collaborer étroitement avec les consultants nationaux et d'inclure des sous recommandations adaptant les approches aux diverses parties prenantes. Les consultants du projet ont réussi à gagner la confiance des fonctionnaires du gouvernement serbe et, finalement, la qualité et la crédibilité de l'expertise apportée ont contribué à créer un climat de confiance. Plus spécifiquement, de nombreux participants nationaux ont fait remarquer que le haut niveau des experts choisis a aidé à jeter les bases de la crédibilité et de la légitimité des activités suivantes voire des programmes de la FAO. La participation du consultant principal a été un facteur vital de succès des recommandations et du projet en général. Il a été décrit, à de multiples occasions, comme une figure charismatique qui pouvait être considéré comme une autorité. Son expertise et sa capacité de comprendre l'expérience serbe a inspiré du respect et donné la confiance qui ont été des facteurs fondamentaux dans l'accueil positif réservé à la plupart des recommandations.

Les effets d'une expertise et d'une connaissance inadéquate dans le domaine des lois sur les forêts ont été les facteurs majeurs de non adoption de la quatrième recommandation. Les participants au groupe de travail sur la nouvelle loi forestière se sont plaints de ce que le travail juridique des consultants nationaux ne leur avait pas donné les orientations dont ils avaient besoin. L'adoption de la quatrième recommandation a également souffert du manque de personnel.

4. La FAO et sa gestion de l'assistance aux politiques

Les savoir faire en matière de gestion de projet, de planification et de résolution des conflits sont des ingrédients importants du succès d'un projet d'assistance aux politiques. L'assistance technique devrait inclure une aide destinée à assurer la durabilité des initiatives proposées. Dans le cas de la Serbie, le personnel du projet FAO a pris soin des relations avec les donateurs bilatéraux au cours de la partie du projet financé dans le cadre du Programme de coopération technique. Le projet qui y a fait suite sous la direction du gouvernement finlandais et de la FAO, intitulé «Développement du secteur forestier en Serbie» (GCP/FRY/003/FIN) a poursuivi des activités destinées à renforcer les résultats obtenus lors de la première phase d'assistance. Par ailleurs, les changements fréquents de personnel lors de la phase initiale du projet a nuit au processus d'assistance.

Lorsque le projet manquait d'expertise juridique et que des conflits entre les membres des équipes issues des différentes disciplines sont apparus, la direction du projet aurait dû mieux superviser les experts nationaux relativement peu expérimentés, mieux aider le comité d'organisation et jouer un rôle plus proactif dans la résolution des conflits dans l'équipe.

Si le projet avait disposé de plus de personnel, l'équipe aurait pu aider davantage les propriétaires privés ce qui aurait amélioré le rythme et taux de réussite du projet.

Enfin les consultants et les membres du ministère ont exprimé leur frustration vis-à-vis des procédures de la FAO. Par exemple, il a été souvent dit que les procédures institutionnelles de la FAO relatives à la communication, à l'allocation de ressources et au recrutement du personnel, ont fortement ralenti l'avancement du projet et créé une image négative de l'Organisation.

5. Enseignements tirés

Bien que toutes les recommandations analysées n'aient pas été adoptées pendant la durée de vie du projet, elles ont pour la plupart contribué de façon substantielle au dialogue national sur les politiques, ont permis de mieux illustrer les défis au niveau du pays et, dans bien des cas, ont continué à faire l'objet d'un débat national et de projets d'assistance bilatérale. Plusieurs importantes leçons peuvent en être tirées.

L'établissement de relations comme base d'une assistance aux politiques efficace. De nombreux membres de l'équipe du gouvernement serbe ont considéré que le développement par la FAO de relations professionnelles constructives avec les principales personnalités du ministère a été un ingrédient fondamental du succès du projet. De nombreuses personnes interviewées ont pensé que ces efforts avaient permis de bâtir la confiance vis-à-vis du personnel clé de la FAO. L'étude de cas de la Serbie suggère que cette confiance est une condition préalable essentielle d'un processus d'assistance efficace et d'un dialogue politique ouvert.

L'importance de la programmation et de la séquence des stratégies d'assistance aux politiques. Le travail de la FAO en Serbie souligne que l'adoption de recommandations en matière de politiques requiert l'appui tant des décideurs et des autorités que des bénéficiaires potentiels. Une séquence d'activités débutant par la formation des parties prenantes et la participation dès le départ des principales personnalités du gouvernement s'est avérée efficace. La souplesse dans la programmation est aussi importante, notamment dans le cas de la participation. Ainsi, bien que la mise en œuvre ait dépassé la durée prévue du projet, les parties prenantes ont été d'accord pour convenir que ces retards étaient nécessaires pour créer une bonne appropriation du produit du projet. Ce compromis était unanimement considéré comme acceptable.

Le besoin de planifier en cas d'imprévu, pour être prêt au cas où le projet ne se déroule pas comme anticipé. Par exemple, en raison des retards dans l'adoption de la stratégie nationale forestière, l'équipe de la FAO et du département des forêts a commencé la rédaction d'une nouvelle loi sur la forêt avant même que la stratégie en question ne soit approuvée. Si le projet avait pu apporter rapidement une assistance juridique supplémentaire afin de compenser ces conditions, ceci aurait constitué un avantage important.

Des stratégies de communication réalistes. Les défis dans le domaine de la communication (téléphone, Internet, accessibilité par la route) ont souvent constitué une contrainte pour le processus d'assistance technique, surtout lors de la dissémination de l'information sur les lois existantes et les projets de lois. Il est important d'être bien conscient de l'état des infrastructures de communication avant le démarrage du projet afin de formuler une stratégie dans ce domaine dès le début du projet.

Le rôle essentiel de contreparties nationales solides et engagées. La direction du ministère a fortement appuyé les recommandations. Le directeur de la Direction des forêts a également joué un rôle de facilitateur pour obtenir davantage de soutien au processus. L'équipe du projet a compris que la participation des décideurs de haut niveau serait essentielle, même si les contraintes de temps auxquelles ils doivent faire face rendront difficile leur participation dans des ateliers et des formations.

Le renforcement des capacités est une composante essentielle de l'assistance aux politiques. Le personnel du projet a présenté aux fonctionnaires du ministère et aux communautés rurales des techniques de gestion des conflits qui leur ont permis de surmonter des antagonistes qui depuis longtemps ont fait obstacle à leur association.

Créer des liens au sein et entre les composantes du projet. La mise en œuvre de la première recommandation a jeté une base essentielle pour l'exécution de la deuxième (création d'associations

de propriétaires privés de forêts). Les parties prenantes et le personnel de la FAO avaient bénéficié d'une formation sur la gestion de projet et ont pu utiliser le savoir faire acquis dans leur travail avec les propriétaires de forêts privés. De même, le degré de réceptivité des parties prenantes découlait partiellement des préparations menées au cours des phases antérieures.

Analyse coût bénéfice. L'analyse coût bénéfice devrait être considérée comme un outil additionnel dans la phase de diagnostic et de planification du projet, afin d'aider les consultants à concentrer l'ensemble de leurs recommandations finales sur celles qui ont la plus grande probabilité de succès, étant données les ressources disponibles localement.

Bonne supervision. Les coordinateurs de projet et les chefs d'équipe devraient être tenus pour responsables d'une bonne supervision. Davantage de présence sur place du chef d'équipe et un plus grand engagement des capacités nationales disponibles auraient certainement contribué à améliorer encore les résultats.

Simplification des procédures de la FAO. Il est nécessaire de simplifier les procédures de la FAO (recrutement, autorisations diverses, paiements en temps opportun) de sorte que les bureaux nationaux puissent s'adapter aux conditions locales avec plus de souplesse et moins de retards.

Annexe XII

Sierra Leone: Revue et stratégie de développement du secteur agricole¹

1. Le contexte de politiques

Situé en Afrique de l'Ouest, la Sierra Leone est dotée d'abondantes ressources naturelles mais figure parmi les pays les plus pauvres au monde, avec 80 pour cent de ses plus de 5 millions d'habitants vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Une guerre de 11 ans entre 1990 et 2001 a provoqué la destruction de l'infrastructure du pays, déplacé la moitié de la population et amplifié la pauvreté, la faim et la malnutrition.

Après une période d'introspection sur les facteurs qui ont déclenché la guerre, le gouvernement de la Sierra Leone et la communauté internationale ont pris les mesures nécessaires pour promouvoir la paix et la stabilité, pour restructurer et décentraliser les institutions du gouvernement, pour faire face à la corruption, à la pauvreté et à la faim et pour faire renaître l'économie du pays. Bien que certains membres de la communauté de politiques pensaient que la renaissance et transformation du secteur agricole étaient cruciales pour le processus de restructuration, son importance a malheureusement été marginalisée durant la formulation du Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté (I-DSRP) en 2001.

C'est dans cette perspective que le «Comité consultatif sur la politique nationale du Sierra Leone» (National Policy Advisory Committee of Sierra Leone), un centre de réflexion et la FAO ont encouragé formellement le gouvernement à mettre l'agriculture au centre de sa stratégie de transformation et de développement économique. Le gouvernement a répondu à cette demande après les élections générales de 2002, quand le président Ahmed Tejan Kabbah a annoncé son total engagement en faveur de la sécurité alimentaire et du droit à la nourriture et a promis «qu'aucun Sierra léonais n'ira se coucher en ayant faim d'ici 2007» au cours de son discours inaugural à la nation.

Le contexte dans lequel la FAO a lancé ce projet, était constitué à la fois d'éléments favorables et défavorables à sa mise en œuvre.

Les éléments favorables comprenaient:

- La promesse du président qui a permis aux participants de se concentrer sur cette politique.
- La bonne réputation de la FAO dans les milieux gouvernementaux, en tant que conseillère et partenaire fiable.

Les éléments défavorables comprenaient:

- L'insuffisance des capacités humaines du ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, pour la coordination, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation de la politique de sécurité alimentaire, en particulier au niveau des cadres moyens et une faible capacité de rétention du personnel compétent.
- Des contraintes bureaucratiques dans l'allocation des ressources par le ministère des finances pour la mise en œuvre des objectifs de politique. Le processus de programmation budgétaire tend également à négliger la nature saisonnière des programmes agricoles.
- Les représentants des donateurs basés en Sierra Leone étaient préoccupés de la collaboration avec le ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, en raison de problèmes de gouvernance, ce qui représentait une sérieuse contrainte à l'utilisation des fonds disponibles pour des programmes agricoles.

Les activités démarrant dans le domaine de la restructuration et la décentralisation du gouvernement ont eu un impact nuancé sur le projet. Déclenchées par un changement de la pensée au niveau des politiques, ces activités pouvaient potentiellement améliorer les systèmes de gouvernance. Mais d'un

¹ Par **Materne Maetz**, Division de l'assistance aux politiques (FAO), sur la base des enseignements tirés de l'expérience dans le domaine de l'assistance aux politiques, étude de cas «*Sierra Leone: étude et stratégie de développement du secteur agricole*» de **F. Jawara**, FAO, octobre 2006.

autre côté, ces activités pourraient fortement freiner l'adoption et mise en œuvre des processus dans certains sous secteurs (en particulier dans le sous secteur des forêts).

2. La FAO et le processus d'assistance aux politiques

Les agences des Nations Unies et en particulier la FAO, ont tiré profit de la fenêtre d'opportunité politique ouverte par le discours du président en organisant une mission de haut niveau en Sierra Leone en 2002 afin de trouver les moyens de réaliser son engagement. Au cours des consultations, la possibilité de lancer une Revue globale du secteur agricole et d'organiser un symposium sur le Droit à l'alimentation a été discutée.

Pendant ce temps, le ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, a publié un document de Stratégie agricole à moyen terme pour la sécurité alimentaire, avec l'aide d'universitaires issus de l'université N'jala, en Sierra Leone, de l'Institut international d'agriculture tropicale (IIAT) basé au Nigeria et de la Représentation de la FAO en Sierra Leone. Le document a par la suite été présenté à la Banque mondiale afin d'obtenir son appui financier. Bien qu'il eût mis en évidence les domaines clés du secteur qui nécessitaient une attention particulière, il ne fournissait pas les études de référence requises pour servir de base à une stratégie de développement à long terme et au document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en préparation. La revue du secteur agricole (RSA) appuyée par le projet analysé ici et qui fut réalisée entre avril et octobre 2003, a comblé les lacunes du document stratégique du ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, en fournissant des informations détaillées sur le statut des secteurs de la pêche et de l'agriculture. Il a identifié les options d'investissement requises pour la transformation de l'ensemble du secteur tout en permettant d'intégrer suffisamment les thèmes de la sécurité alimentaire et de l'agriculture dans le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

La Banque mondiale, le FIDA et le PNUD se sont joints à la FAO et au gouvernement comme partenaires pour la mise en œuvre de la RSA. Le processus a véritablement commencé après le premier symposium sur le droit à l'alimentation qui s'est tenu en mai 2003. Une équipe multidisciplinaire composée de 20 consultants internationaux et de 18 homologues nationaux a participé à cette opération qui s'est finalement révélée plus complexe que prévu. Un Comité national directeur présidé par le vice ministre de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, a été établi pour assurer la supervision générale des activités de l'équipe. Un chef pour l'équipe internationale et un chef pour l'équipe nationale, ont été désignés pour coordonner les activités des spécialistes sectoriels et de leurs homologues nationaux.

Finalement, la RSA a présenté ses options et recommandations de politiques et des propositions pour des projets d'investissement et de pré-investissement. Elle a alimenté directement le DSRP du Sierra Leone réalisé en 2005. Les homologues ont également renforcé leurs capacités.

Les méthodes utilisées pour élaborer les recommandations de politiques ont compris: des revues de politiques gouvernementales existantes, des enquêtes et études diagnostiques et des interviews et consultations avec les parties prenantes (y compris les producteurs agricoles). Ces méthodes ont créé une bonne appropriation des recommandations par les parties prenantes nationales. Dans l'ensemble, le processus de dialogue s'est bien déroulé. Des idées originales de politiques sont nées de l'échange d'expériences internationales et régionales entre les participants à la RSA et des résultats des études diagnostiques. La RSA ayant été réalisée bien avant le très attendu recensement national, elle a été privée d'une source importante d'informations utiles et à jour.

Cependant, au moment de la préparation de l'étude de cas, les documents relatifs à la RSA n'avaient pas été encore officiellement disséminés. Bien que des versions préliminaires de la RSA aient été disponibles aux participants de la RSA après le débat de synthèse, la divulgation de la version finale ne s'est réalisée qu'en juin/juillet 2006, ce qui a été considéré comme trop tard par certaines personnes interrogées dans le cadre de cette étude de cas. Malgré cela, les résultats de la RSA sont largement utilisés comme matériel de référence. Les personnes n'ayant pas participé au processus ont pour la plupart demandé ces documents. Il a été suggéré de distribuer ces copies à un groupe élargi de parties prenantes, en particulier aux directeurs de l'agriculture des districts, les ONG, les universités et les parlementaires.

3. Expertise mobilisée par la FAO

Comme indiqué précédemment, la RSA a été réalisée par une équipe multidisciplinaire de 20 consultants internationaux et de 18 consultants nationaux coordonnés par un coordinateur national et un coordinateur international. Un spécialiste international a développé la méthodologie de recherche pour les sous secteurs, le spécialiste des institutions a été responsable de la réalisation d'une enquête sur les institutions appropriées et un analyste de projet a rejoint l'équipe pour préparer le rapport de synthèse et rédiger les résultats. D'autres experts ont travaillé sur des questions spécifiques telles que le genre et la sociologie, les filets de sécurité alimentaire, les organisations agricoles et communautaires et le droit à l'alimentation.

Les homologues nationaux ont été principalement chargés d'injecter les connaissances et expériences locales dans leurs domaines respectifs et d'appuyer l'équipe internationale au cours des recherches et lors des processus de dialogue et de formulation des politiques. Cependant, un grand nombre d'entre eux, choisis par le gouvernement n'ont pas pu remplir effectivement leur rôle d'appui, dans la mesure où leur niveau d'expertise était très variable, allant de très insuffisant à bon.

Les participants (y compris le chef de l'équipe nationale) se sont félicités de la qualité du travail réalisé dans le sous secteurs des cultures par le spécialiste international en agronomie de la FAO. Les contributions des spécialistes de la FAO des questions foncières, du droit à l'alimentation, des filets de sécurité alimentaire, de vulgarisation agricole, de recherche agricole, de commercialisation et de commerce international, ont été jugées comme étant parmi les meilleures. Cependant, les contributions d'autres spécialistes (organisations professionnelles agricoles et communautaires, finance rurale, forêts, genre et questions sociales) ont été d'un niveau inférieur à ce qui était attendu.

De plus, les performances décevantes du chef de projet international et de l'analyste de projet, ont affecté le processus et ses résultats et prolongé la phase de synthèse². Un chef d'équipe international plus versatile et plus proactif aurait amélioré la qualité de certains des documents techniques.

Malgré certaines lacunes qui ont été compensées par des remplacements ou réaffectations de tâches à d'autres membres de l'équipe³, l'opinion générale vis-à-vis du projet est que la présence d'une vaste équipe multidisciplinaire composée de spécialistes internationaux dans un contexte post-conflit en Sierra Leone, a été une expérience qui a permis d'améliorer le moral des homologues. La diversité des compétences et l'intensité des échanges ont contribué à la réalisation de résultats positifs par le projet.

4. La FAO et sa gestion de l'assistance aux politiques

La durée et la localisation institutionnelle du projet paraissent avoir été adéquates bien qu'il y ait eu des doutes sur la gestion du temps une fois le processus commencé. En particulier, certains spécialistes internationaux ont quitté le projet avant d'achever leur travail. En outre, certains sont arrivés à des moments différents du déroulement du projet ce qui a causé des difficultés de coordination et de planification. Les participants à la RSA interviewés dans le cadre de cette étude de cas, ont indiqué que ces questions avaient limité le temps passé par l'équipe à discuter des questions de substance ou de procédure. Certains considèrent que l'équipe était tout simplement trop grande pour qu'elle puisse être gérée de manière efficace. D'autres pensent que c'est la mauvaise gestion du projet, plutôt que la taille de l'équipe qui est au cœur des problèmes de la RSA en Sierra Leone.

L'absence de compensations financières promises aux homologues nationaux dans le cadre d'un accord à l'amiable a créé un certain mécontentement des homologues nationaux. La promesse d'une compensation financière aux homologues ne semble pas être une bonne pratique dans la mesure où leurs services font partie de la contribution du gouvernement au projet. La FAO n'a donc pas l'obligation de les rémunérer au-delà des indemnités journalières de subsistance qui leur sont dues

² D'après un certain nombre de membres de l'équipe de la RSA, le chef de projet international n'a pas été au niveau des attentes dans son rôle de gestionnaire du projet de RSA, n'a pas pu synthétiser le matériel disponible en vue de la préparation du rapport principal, et est parti prématurément. Un de ses collègues, coresponsable de l'équipe, a par la suite assuré le travail de synthèse ainsi que d'autres tâches.

³ Un spécialiste a été remplacé au cours du processus, et des réaffectations ont été nécessaires dans les cas où des spécialistes internationaux avaient quitté l'équipe avant de compléter leur tâche et/ou de rédiger les rapports techniques préliminaires.

lors de déplacements. Ces questions devraient être clarifiées dès le début afin d'éviter des malentendus prolongés qui peuvent compromettre l'atmosphère de travail.

5. Enseignements tirés

Comme cela a été indiqué par un fonctionnaire de la Division des statistiques, de la planification, du suivi et de l'évaluation du ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, «à chaque changement de politique majeure, il est toujours nécessaire de réaliser une analyse situationnelle profonde. La revue du secteur agricole a répondu à ce besoin». Le projet a de façon indiscutable généré une multitude de recommandations de politiques, pour le court et long terme, dans les différents secteurs et sous secteurs. Et elles ont d'ailleurs été largement adoptées.

Le principal enseignement positif qui peut être tiré de l'étude de cas sur la Sierra Leone, est l'importance de juger du climat politique national et d'adapter les stratégies d'intervention conformément au contexte. D'autres enseignements importants sont présentés ci-dessous.

Qualité de la contribution des spécialistes. Comme pour tout projet de cette importance, le calibre des spécialistes était variable de même que la qualité des documents qu'ils ont produits (informations de base, clarté et originalité des recommandations, etc.). Au moment du projet, la Sierra Leone subissait encore les effets d'une guerre dévastatrice et un bon nombre d'homologues ne pouvaient pas remplir de manière efficace leur rôle de soutien. Pour cette raison, la FAO devait être encore plus vigilante pour s'assurer que les spécialistes sélectionnés étaient préalablement bien informés de ce qui les attendait et qu'ils avaient une expérience professionnelle préalable de travail dans des environnements complexes.

Appropriation du processus. La création d'un comité national directeur, l'élargissement du cercle dans lequel se tient le dialogue sur les politiques et l'établissement d'un lien entre le projet et le Document de stratégie de réduction de la pauvreté, ont permis le renforcement de l'appropriation du processus et des résultats du projet.

L'après projet. Il est important que des plans pour le suivi et l'après projet soient en place, si possible, dès avant le début du projet. Dans ce cas, ces questions n'ont pas été traitées convenablement et cela a eu quelques effets négatifs sur les résultats du projet.

Annexe XIII

Améliorer l'efficacité de l'assistance aux politiques: Cadre analytique des études de cas de pays par J. Balié¹ et M. Aguirre²

1. Introduction

L'objectif de ce cadre analytique est d'aider les consultants à identifier, analyser et tirer des enseignements préliminaires de l'étude de cas de pays. Ce cadre analytique propose une approche par étapes pour la réalisation d'une étude de cas de pays, mais offre également un bon degré de flexibilité en vue de l'adaptation aux conditions locales.

Structure du cadre analytique

PREMIÈRE PARTIE: ANALYSE ET RECHERCHE PRÉLIMINAIRES.....	118
DEUXIÈME PARTIE: IDENTIFICATION DES RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES À ANALYSER	119
TROISIÈME PARTIE: ANALYSE DES RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES SÉLECTIONNÉES.....	122
QUATRIÈME PARTIE: RÉSUMÉ COMPARATIF, RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS PRÉLIMINAIRES	124

Les quatre tableaux insérés dans le cadre analytique doivent être remplis par les consultants et inclus dans le rapport. Il est possible d'y ajouter des commentaires et informations supplémentaires en vue de mieux expliquer et justifier le contenu de chaque tableau.

Tableau 1: Liste de toutes les recommandations de politiques	121
Tableau 2: Explication du statut de l'option	123
Tableau 3: Résumé comparatif	124
Tableau 4: Synthèse des résultats et identification des enseignements préliminaires.....	124

Principales questions analytiques

1. Comment caractériser l'efficacité d'une intervention d'assistance aux politiques?
2. Comment identifier les conditions qui favorisent l'efficacité de l'assistance aux politiques et celles qui lui sont défavorables et qui la limitent?
3. Comment déterminer les bonnes pratiques des interventions d'assistance aux politiques?

Remarques préliminaires

L'identification de recommandations de politiques devant être analysées plus en détail, doit concerner l'ensemble du projet.

Le consultant pourrait différencier les recommandations de politiques en fonction de leur nature politique (régulation/institutionnelle/technique/financière). Les recommandations peuvent être également distinguées par type de conseil: interface secteur macro, sectoriel, sous sectoriel, ou question spécifique.

¹ Economiste de la Division de l'Economie du développement agricole de la FAO.

² Consultante, Division de l'Assistance aux politiques de la FAO.

PREMIÈRE PARTIE: ANALYSE ET RECHERCHE PRÉLIMINAIRES

<p>1^{ère} étape</p>	<p>Identifier les sources d'information sur le projet d'assistance aux politiques:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Matériel disponible (documents de projet, rapports d'évaluation, rapports sur les résultats, etc.). • Entretiens avec les personnes-ressources et autres parties prenantes.
<p>2^{ème} étape</p>	<p>Identifier toutes les recommandations faites par le projet d'assistance aux politiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Etablir la liste des recommandations. • Identifier les autres contributions qui ne sont pas intégrées dans les recommandations.
<p>3^{ème} étape</p>	<p>Evaluer les recommandations en fonction des six critères de formulation suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité de l'information et des personnes. • Clarté du quoi (oui/non): la recommandation exige-t-elle des explications? • Clarté du pourquoi (oui/non): la recommandation répond-elle au problème posé? • Clarté du comment (oui/non): description du processus de mise en œuvre de la recommandation. • Clarté du qui (oui/non): informations sur les autorités responsables de la mise en œuvre de la recommandation. • Indépendance: est-ce que les recommandations sont indépendantes ou sont-elles liées les unes aux autres? <p>Une autre dimension à prendre en compte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Degré d'originalité de la recommandation: Evaluer si la recommandation est perçue comme étant une idée originale et peu diffusée parmi les parties prenantes au moment du démarrage du projet et qui par conséquent représente une valeur ajoutée au débat national sur les politiques.

DEUXIÈME PARTIE: IDENTIFICATION DES RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES À ANALYSER

4^{ème} étape	<p>Construire une liste de recommandations de politiques présélectionnées en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prenant en compte <u>uniquement les recommandations de politiques</u>. 2. Sélectionnant celles qui sont spécifiques et <u>en excluant celles qui sont trop générales ou trop vagues</u> à moins qu'elles ne soient de nature stratégique. Dans ce cas, des propositions spécifiques devront être faites sur la façon dont le changement sera affecté.
5^{ème} étape	<p>Sélectionner les recommandations de politiques à analyser en utilisant d'abord le critère <u>d'importance</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Consulter le spécialiste de la FAO concerné afin de savoir quelle est <u>la recommandation de changement de politiques la plus importante formulée par le projet</u>. • Consulter la liste des recommandations de politiques avec les dirigeants politiques du gouvernement afin d'identifier quelles sont d'après eux les plus importantes.
6^{ème} étape	<p>Evaluer le statut d'adoption des recommandations de politiques sélectionnées</p> <ul style="list-style-type: none"> • Il s'agit d'une <u>première estimation</u> laissée au jugement du consultant. • Cette évaluation sera complétée dans la deuxième phase de l'analyse. Le détail du statut actuel d'adoption sera documenté après les entretiens avec les principales parties prenantes. <p>Vérifier que la liste des recommandations de politiques analysées offre une <u>combinaison équilibrée de recommandations de politiques mises en œuvre/non exécutées</u>.</p>
7^{ème} étape	<p>Sélectionner les recommandations de politiques en utilisant le critère de <u>couverture</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Cette étape se réfère aux <u>thèmes utilisés au moment de la sélection des études de cas</u> (politique agricole, commerce agricole, environnement, pêches, sécurité alimentaire, foresterie, transformation agroindustrielle, document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, développement rural) et des <u>catégories</u> (interface macro, sectoriel, sous sectoriel, question spécifique). • Les recommandations de politiques doivent être choisies de manière à être représentatives des thèmes traités par le projet.
8^{ème} étape	<p>Sélectionner les recommandations de politiques restantes en fonction du critère de formulation présenté à l'étape 3.</p> <p>Les combinaisons possibles de critères de formulation permettent la création de groupes. Chaque <i>groupe</i> est défini par les combinaisons possibles de critères de formulation.</p> <p>Les étapes suggérées sont les suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Classifier les recommandations de politiques. • Déterminer combien de recommandations de politiques appartiennent au groupe. <ol style="list-style-type: none"> i. o-o-o-o, où o-o-o-o = o (clarté du quoi); o (clarté du pourquoi); o (clarté du comment) et o (clarté du qui), sélectionner la recommandation de politiques. ii. n-n-n-n: Il est suggéré de sélectionner une recommandation de politiques seulement s'il est possible de travailler sur elle en fonction de l'information disponible.

	<p>iii. La même logique s'applique au reste des cas. iv. o-o-n-n. v. o-o-o-n. vi. o-n-n-n. vii. d'autres combinaisons si appropriées</p> <p>Note:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les consultants pourront choisir le nombre de recommandations de politiques sélectionnées dans chaque groupe en fonction du nombre total de recommandations. • Sélectionner le groupe o-o-o-o. Pour ce groupe, nous conseillons de supprimer les recommandations de politiques qui sont liées à d'autres. Cependant, si des recommandations de politiques dépendantes sont bien documentées ou peuvent fournir un enseignement intéressant, il vaut la peine de les inclure dans l'analyse. • Répéter ce même processus pour le groupe n-n-n-n.
<p>9^{ème} étape</p>	<p>Etiqueter des recommandations de politiques sélectionnées: Identifier le statut d'adoption différencié par</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Principe de politique</u> qui comprend une explication fondamentale des raisons générales pour lesquelles adopter la recommandation. 2. <u>Objectif de la politique</u>, lorsque la recommandation de politiques à un objectif déterminé qui est considéré comme étant réalisable. 3. <u>Instrument de politique</u>, lorsque la recommandation aux politiques porte sur l'utilisation d'interventions spécifiques dans le secteur agricole et/ou de l'économie. <p>Note:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les recommandations de politiques correspondants à un principe doivent être complétées par d'autres sous recommandations: au niveau de l'objectif et puis de l'instrument. • Si ceux-ci sont mis en œuvre alors les autres le sont aussi (du moins en partie). Ceci signifie que la structure des recommandations de politiques doit être élaborer pour montrer comment des recommandations au niveau de l'objectif ou du principe, sont mises en œuvre grâce à d'autres recommandations au niveau des instruments. <p>Il se pourrait cependant que l'on rencontre une situation fréquente où une sous recommandation contribue à la mise en œuvre de plusieurs recommandations de niveau supérieur. Il est également possible de rencontrer la situation inverse c'est-à-dire que la mise en œuvre de plusieurs recommandations de politiques de niveau supérieur soit possible grâce à celle de plusieurs sous recommandations.</p>

Tableau 1: Liste de toutes les recommandations de politiques

	ÉTAPE 3: critères de formulation						Critère additionnel	Critères analysés aux ETAPES 5 et 6			ÉTAPE 7: critères de couverture		Recommandations aux politiques sélectionnées (O/N)	ÉTAPE 9: étiquetage		
	Disponibilité de l'information	Clarté (quoi) (O/N)	Clarté (pourquoi) (O/N)	Clarté (comment) (O/N)	Clarté (qui) (O/N)	Indépendance (Y/N)		Degré d'originalité de la recommandation:	Critère d'importance d'après l'équipe FAO	Critère d'importance d'après les dirigeants politiques nationaux	Statut d'adoption d'après l'évaluation préliminaire du consultant	Thèmes			Catégories	
1																
2																
3																
4																
5																
6																
7																
8																
9																
10																
11																
12																
13																
...																

Note: les recommandations sélectionnées peuvent être surlignées

TROISIÈME PARTIE: ANALYSE DES RECOMMANDATIONS DE POLITIQUES SÉLECTIONNÉES

Note: Cette analyse doit être réalisée pour chaque recommandation de politiques

<p>10^{ème} étape</p>	<p>Décrire le statut d'adoption de chaque recommandation de politiques sélectionnées:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Statut d'adoption: est-ce que la recommandation de politiques a été adoptée par les autorités? est-ce que la séquence des actions entreprises est conforme à la recommandation? est-ce qu'elle a été intégrée au cadre national de politiques? (a-t-elle été adoptée dans le rapport de projet, incluse dans des déclarations de politique, dans une décision prise ou mise en œuvre?) • Satisfaction au niveau du statut de l'option: <ul style="list-style-type: none"> ○ Les bénéficiaires: sont-ils satisfaits du statut d'adoption? Pourquoi? Pourquoi pas? ○ La FAO: est-ce que la FAO est satisfaite du statut d'adoption? Pourquoi? Pourquoi pas?
<p>11^{ème} étape</p>	<p>Décrire les facteurs exogènes qui ont affecté le processus et la recommandation de politiques:</p> <ul style="list-style-type: none"> • CONTEXTE POLITIQUE NATIONAL (CPN): La situation dans le pays au moment où le projet a été mis en œuvre; les principaux points de son histoire; l'origine de l'assistance aux politiques (changements politiques, demande authentique, plaidoyer par la FAO); influence internationale; autres. • ACTEURS ET THEMES (A&T): <ul style="list-style-type: none"> • Parties prenantes: comment interagissent-elles les unes avec les autres? Niveau d'influence de chaque acteur. • Quelles sont les difficultés qu'elles ont rencontrées ou soulevées (ranger-les si nécessaire en fonction de leur influence sur le processus de politique). • PROCESSUS ET DIALOGUE DE POLITIQUE (PDP): Le processus de politique est celui à travers lequel la politique est «produite». Il permet de clarifier la position de l'acteur par rapport à une question et/ou de rapprocher les autres acteurs de cette position. Cette section inclut également de l'information sur la qualité du processus de décision, sur le niveau de participation des parties prenantes et sur le degré de complexité du cadre institutionnel.
<p>12^{ème} étape</p>	<p>Décrire les facteurs endogènes qui ont affecté le statut d'adoption de la recommandation. Cette analyse se centre sur la réponse de la FAO aux facteurs exogènes et elle sera réalisée en fonction du:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contexte dans le projet d'assistance aux politiques (CPAP) et dans la FAO: Ceci se réfère à plusieurs aspects de la FAO et de l'équipe de projet, y compris la situation politique interne de l'institution, les questions spécifiques relatives au contexte de la FAO, le niveau d'appui au projet, le degré d'influence qu'ont eu les autres sujets de la FAO sur le processus d'assistance aux politiques, les difficultés de gestion et d'organisation internes spécifiques de la FAO et/ou au niveau du projet. • Processus du projet d'assistance aux politiques (PPAP): Ce point se réfère à plusieurs éléments du processus nécessaire à la mise en œuvre du projet d'assistance aux politiques: Cadre temporel (quand, pour combien de temps); acteurs ciblés (avec qui); le choix des interactions politiques et le mode de fonctionnement (comment et où). • Expertise du projet d'assistance aux politiques (EPAP): qualité et quantité des ressources techniques et adéquation de l'expérience.

QUATRIÈME PARTIE: RÉSUMÉ COMPARATIF, RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS PRÉLIMINAIRES

15^{ème} étape	<p>Cet exercice a pour objectif de synthétiser et comparer toutes les recommandations de politiques précédemment analysées.</p> <p>Remplir le tableau suivant en décrivant la nature des facteurs clés ayant influencé chaque recommandation, conformément à l'analyse qui a été faite. Dans ce but, les divers facteurs énumérés dans la colonne deux devront être décomposés davantage.</p>
-------------------------------	---

Tableau 3: Résumé comparatif

	Facteurs	Recommandation 1	Recommandation 2	etc...
Exogènes	Contexte politique national			
	Acteurs et difficultés			
	Processus de politique et dialogue			
	Autre...			
Endogènes	Contexte au sein de la FAO et du projet			
	Processus d'assistance aux politiques			
	Expertise			
	Autres...			

16^{ème} étape	<p>Identifier les résultats et tirer les enseignements préliminaires:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En utilisant les données des étapes précédentes, identifier les résultats importants que ce soit en fonction de leur FRÉQUENCE, FORCE DES PREUVES FOURNIES et/ou DEGRÉ DE SIGNIFICATIVITÉ. • Classifier ces principaux résultats sous forme de facteurs endogènes et exogènes (colonne de gauche). • Réfléchir sur la colonne «principaux résultats» afin de tirer les enseignements préliminaires, les actions à faire ou ne pas faire et les meilleures pratiques, qui peuvent être identifiées à partir de votre analyse comparative.
-------------------------------	--

Tableau 4: Synthèse des résultats et identification des enseignements préliminaires

	Facteurs	Principaux résultats	Enseignements préliminaires, actions à faire ou ne pas faire, meilleures pratiques
Exogènes	Contexte politique national		1) Nouvelles approches endogènes et moyens de mieux prendre en compte la dimension exogène (adaptation de l'assistance aux politiques aux facteurs exogènes): <ul style="list-style-type: none"> • ... • ... • ...
	Acteurs et difficultés		
	Processus de politique et dialogue		
	Autre		

	Facteurs	Principaux résultats	Enseignements préliminaires, actions à faire ou ne pas faire, meilleures pratiques
Endogènes	Processus de la recommandation de politiques		2) Comment les approches actuelles peuvent-elles être améliorées? <ul style="list-style-type: none"> • ... • ... • ...
	Processus de l'assistance aux politiques		
	Expertise		
	Autre		

2. Directives proposées pour les entretiens

L'objectif des directives d'entretien est d'obtenir des informations additionnelles sur les recommandations de politiques à être analysées et plus spécifiquement sur leur statut d'adoption, ainsi que les facteurs endogènes et exogènes qui pourraient l'expliquer. L'entretien peut porter sur plusieurs recommandations de politiques selon leur nature et/ou de la personne interviewée.

I. Lire les recommandations

- Que pensez-vous de cette recommandation de politiques?
- Cette recommandation de politiques a-t-elle été totalement adoptée? Pourquoi?

II. Questions sur les facteurs exogènes

Ces questions portent sur le contexte politique national, les acteurs et questions/problèmes de politiques, ainsi que sur le processus et le dialogue de politique.

- Qu'est-il nécessaire de mentionner par rapport au niveau du contexte politique national, au moment où la recommandation de politiques a été formulée?
- Quels étaient les acteurs opposés ou soutenant l'adoption de la recommandation? Pourquoi?
- D'après vous, quelles étaient les difficultés à prendre en compte dans le cadre de cette recommandation? Pourquoi?
- Comment décririez-vous le processus politique et de dialogue qui a permis l'adoption de la recommandation?

III. Questions sur les facteurs endogènes

L'objectif ici est d'identifier les principaux éléments du contexte de la FAO et du projet, du processus d'assistance aux politiques et de l'expertise fournie, qui ont permis d'arriver à la formulation de(s) (la) recommandation(s).

- Que pouvez-vous dire sur le contexte de la FAO au moment du projet d'assistance aux politiques?
- D'après vous la FAO et le projet ont-ils été efficaces par rapport à cette recommandation?
- Comment décririez-vous le processus d'assistance aux politiques?
- Que pouvez-vous dire sur le cadre temporel (quand et pendant combien de temps)?
- Que pouvez-vous dire sur le choix des parties prenantes et de la localisation institutionnelle (qui et où)?
- Comment amélioreriez-vous ce processus?
- Que pouvez-vous dire à propos de l'expertise qui a été apportée dans le cadre du projet? (l'objectif est de savoir dans quelle mesure les experts ont joué un rôle déterminant en fonction de leur profil, réseaux, expériences etc.).

- Avez-vous des commentaires à faire sur l'appui de la FAO, une fois le projet terminé?

IV. Résultats préliminaires et conclusions

- Que pouvez-vous dire sur la suite apportée au projet d'assistance aux politiques?
- Quelles sont les recommandations de politiques qui pourraient être considérées comme originales (s'il y en a)?
- Il y a-t-il eu des synergies ou des contradictions entre les recommandations aux politiques qui ont été réalisées par le projet?
- Quels enseignements préliminaires pourriez-vous tirer?
- D'après vous que faudrait-il faire pour améliorer le résultat de la recommandation de politiques analysées?

SÉRIE SUR L'ASSISTANCE AUX POLITIQUES

- FAO** (2006/04). *Rapid growth of selected Asian Economies – Lessons and implications for agriculture and food security. Synthesis report.* 1/1 FAO RAP. FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- FAO** (2006/05). *Rapid growth of selected Asian Economies – Lessons and implications for agriculture and food security. China and India.* 1/2 FAO RAP. FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- FAO** (2006/06). *Rapid growth of selected Asian Economies – Lessons and implications for agriculture and food security. Republic of Korea, Thailand and Viet Nam.* 1/3 FAO RAP. FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- FAO** (2006). *Food security and agricultural development in sub-Saharan Africa* by Kidane, W., Maetz, Materne & Dardel, Philippe (also available in French). 2 FAO RAF. FAO Subregional Office for Southern and Eastern Africa, Harare.
- FAO** (2007). *Expansión futura de la soja 2005-2014. Implicaciones para la seguridad alimentaria, el desarrollo rural sostenible y las políticas agrícolas en los países del Mercosur y Bolivia. Documento de síntesis.* (also available in English). 3 FAO RLC. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.



La littérature disponible sur les bonnes pratiques d'assistance aux politiques et sur la manière d'influencer efficacement les processus nationaux de politiques est insuffisante pour fournir une orientation appropriée aux personnes dont le travail est d'aider les pays à définir leurs politiques et qui veulent s'assurer que leurs conseils ont des chances d'être suivis par les gouvernements.

Cette étude, de nature qualitative, repose sur l'examen de la littérature existante, des consultations avec 25 agences impliquées dans l'assistance en matière de politiques ainsi qu'une analyse en profondeur de 12 projets d'assistance aux politiques de la FAO en vue d'identifier des bonnes pratiques qui puissent contribuer à améliorer l'efficacité de l'assistance aux politiques.

Cette étude veut démontrer que l'appréhension du contexte dans lequel l'assistance est délivrée, le processus suivi, la compétence mobilisée et une gestion efficace et créative sont des facteurs décisifs pour influencer les processus de politiques. Elle démontre que les agences bilatérales doivent considérer l'assistance aux politiques sous un angle nouveau: une activité basée sur la connaissance où les compétences techniques et analytiques sont essentielles mais ne suffisent pas mais nécessitent un complément en «compétences douces» telles que la facilitation et la négociation



ISBN 978-92-5-205984-4 ISSN 1991-8909



9 789252 059844

TC/M/10137F/1/06.09/500